



HESSISCHER RECHNUNGSHOF

Bemerkungen 2019

Bericht zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen

Hessischer Landtag

20. Wahlperiode

Drucksache 20/3822

Eingegangen am 14. Dezember 2020

Ausgegeben am 15. Dezember 2020

Wesentliche Kennzahlen 2019

24.449

Steuereinnahmen Mio. Euro

0,8

Jahresergebnis Mio. Euro¹

1.600

Finanzierungssaldo Mio. Euro

42.420

Schuldenstand Mio. Euro²

200

Tilgung Mio. Euro

3.516

Rücklagen Mio. Euro³

93.089

Pensions- und Beihilferückstellungen Mio. Euro

10.590

Personalaufwand Mio. Euro

168.427

Beschäftigte

5.196

Kommunaler Finanzausgleich Mio. Euro

1.831

Länderfinanzausgleich Mio. Euro

¹ Im Jahr 2019 wurde erstmals ein positives Jahresergebnis ausgewiesen. Maßgeblich hierfür war ein aus der Änderung der Bewertungsmethode für die Pensions- und Beihilfeverpflichtungen entlastender Ergebniseffekt.

² ohne Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank aus Schutzschirm und Hessenkasse mit 6.940 Mio. Euro

³ zzgl. Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ mit 3.739 Mio. Euro

Bemerkungen 2019

des Hessischen Rechnungshofs

zur

Haushalts- und Wirtschaftsführung

des

Landes Hessen

(einschließlich Feststellung zur
Haushaltsrechnung 2019)

Darmstadt, den 20. Oktober 2020

Vorwort

Sehr geehrte Damen und Herren,

die wesentlichen Prüfungserkenntnisse des Jahres 2019 erscheinen angesichts der finanziellen Auswirkungen der aktuellen Corona-Pandemie wie ein Blick in eine andere Welt. Den Ausgaben für die Corona-Maßnahmen zur Unterstützung von Wirtschaft, Kultur, Vereinen und Kommunen in Milliardenhöhe stehen drastische Steuermindereinnahmen des Landes gegenüber. Die Finanzierung der bisherigen Corona-Maßnahmen wird die heutige und die nächste Generation belasten.

Aktuell zeigt sich, dass die Haushaltsdisziplin der letzten Jahre Handlungsspielräume für das Land in der Krise geschaffen hat. Im Vor-Corona-Jahr 2019 betrug der Finanzierungsüberschuss 1,6 Mrd. Euro. Hiervon wurden 1,1 Mrd. Euro zur Aufstockung von Rücklagen, 300 Mio. Euro zur Erhöhung der Versorgungsrücklage und 200 Mio. Euro zur Kredittilgung eingesetzt. Gerade in Zeiten wegbrechender Einnahmen und steigender Ausgaben kommt der Haushaltsdisziplin eine noch wichtigere Bedeutung zu. Mit unseren Empfehlungen wollen wir zur Optimierung des Landeshaushalts beitragen. Das Spektrum reicht in diesem Jahr von Beiträgen der Studierendenschaften über Unterstützung von Ersatzschulen bis zu Stellungnahmen zu einzelnen Corona-Hilfen.

Die Corona-Pandemie verändert aktuell Gesellschaft, Staat und Verwaltung – und auch die Tätigkeit des Rechnungshofs. Deshalb möchte ich mich an dieser Stelle bei allen Beteiligten in der Landesverwaltung und allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Rechnungshofs, die an der Erstellung der Bemerkungen in diesen außergewöhnlichen Zeiten mitgewirkt haben, herzlich bedanken.

Darmstadt, im November 2020



Dr. Walter Wallmann

Präsident des Hessischen Rechnungshofs

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	9
0 Vorbemerkung	11
Kurzfassungen aller Beiträge	13
Feststellungen nach Artikel 144 Satz 1 HV, § 97 Absatz 2 Nr. 1 LHO	27

Teil I – Bemerkungen allgemeiner Art

1 Haushaltsrechnung 2019	31
1.1 Regeln für die Entlastung	31
1.2 Prüfungsfeststellungen zu ausgewählten Haushaltsgrundsätzen	33
1.3 Staatsschulden	42
1.4 Regeln zur Begrenzung der Schuldenaufnahme	44
1.5 Im Fokus: Das Sondervermögen Versorgungsrücklage	50
1.6 Überblick: Die wirtschaftliche Lage des Landes	55
2 Produkthaushalt 2019	60
2.1 Abrechnung des Produkthaushalts	60
2.2 Überleitung vom Leistungsergebnis zum Jahresergebnis der Ergebnisrechnung	76
2.3 Wesentliche Feststellungen	81
3 Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht 2019	84
3.1 Prüfung von Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht	85
3.2 Entwicklung des Vermögens und der Schulden	88

Teil II – Bemerkungen zu den Einzelplänen

Einzelplan 03: Hessisches Ministerium des Innern und für Sport

4 Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr durch die Polizei	107
5 Anmerkungen zur Korruptionsprävention	111

Einzelplan 04: Hessisches Kultusministerium

6 Unterstützung von Ersatzschulen	114
7 Internatsschule Schloss Hansenberg – Quo vadis?	118

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

8	NATUREG – Defizite im Naturschutz	124
9	Sondervermögen Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen – Darstellung im kameraleen Haushalt und im Produkthaushalt	133

Einzelplan 15:
Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst

10	FSC-Zertifizierung des Staatswaldes – Alles wird besser?	146
11	Forschungssemester – ein System mit Mängeln	154
12	Studierendenschaftsbeiträge gehören nicht ins Sparschwein	159
13	Hochschulpakt-Mittel im Sparstrumpf!	166
14	Wer spielt am besten? Die Staatstheater im Vergleich	173
15	Ein Schloss im Dornröschenschlaf	180

Einzelplan 17:
Allgemeine Finanzverwaltung

16	Startschwierigkeiten bei der Körperschaftsteuerpflicht von Gewinnausschüttungen	188
17	Stiftung Sprudelhof Bad Nauheim – Wie lange sprudelt die Stiftung noch?	193
18	Museumsförderung – Wer hat den Hut auf?	200

Einzelplan 18:
Staatliche Hochbaumaßnahmen

19	Neubau der Polizeistation Butzbach als PPP-Projekt	204
----	--	-----

Teil III - Berichte und Stellungnahmen

20	Demokratie stärken - Extremismus bekämpfen!	211
21	Sicherung der Sportvereine und des Profisports in der Corona-Krise	213
22	Modernisierung des Beihilfeabrechnungsverfahrens: Entwicklung und Einführung der Fachanwendung BEIREFA	215
23	Corona-Virus-Soforthilfsprogramm Hessen 2020	217
24	Merkblatt zum coronabedingten Förderprogramm „Hessen-Mikroliquidität“	219
25	Richtlinie zur Verbundausbildung in kleinen und mittleren Unternehmen während der Corona-Pandemie	221
26	Corona-Soforthilfe für Gastronomiebetriebe	223

27	Weidetierprämie für Schaf- und Ziegenhalter in Hessen	226
28	Förderung von Landschaftspflegeverbänden	228
29	Richtlinie des Landes zur Förderung des Erwerbs privater und gewerblicher (E-)Lastenräder und (E-)Anhänger	230
30	Richtlinie zum Fonds „innovativ neu eröffnen“	232
31	Richtlinie zur Förderung des kulturellen Angebots durch Arbeitsstipendien	233
32	Richtlinie zur Festivalförderung	234
33	Richtlinie zur Förderung des kulturellen Angebots durch Projektstipendien	236
34	Förderrichtlinie zur Umsetzung des DigitalPakts Schule 2019 bis 2024	237
35	Richtlinien zu den Förderprogrammen „Ehrenamt digitalisiert“ und „Förderung der Digitalisierung der hessischen Kommunen im Programm Starke Heimat Hessen“	239

Teil IV – Ergebnisse von Prüfungen aus vergangenen Jahren

36	Prüfung „Mehrausgaben bei einem IT-Großprojekt“	243
37	Schwere Vergabeverstöße bei der Städtebauförderung – Welche Konsequenzen wurden gezogen?	245
38	Die Milchumlage – noch zeitgemäß?	249
Erklärung als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung		251

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

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

Abkürzungsverzeichnis

ASTA	Allgemeiner Studierendenausschuss
BAFöG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BilMoG	Bilanzrechts-Modernisierungsgesetz
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BÜA	Berufsfachschule zum Übergang in Ausbildung
CSR	Corporate Social Responsibility
DMS	Dokumentenmanagementsystem
EntflechtG	Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz)
ESchFG	Ersatzschulfinanzierungsgesetz
EStG	Einkommensteuergesetz
FAIR	Facility for Antiproton and Ion Research
FSC	Forest Stewardship Council
GABau	Geschäftsanweisung für den Staatlichen Hochbau des Landes Hessen
GG	Grundgesetz
GSI	Gesellschaft für Schwerionenforschung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Hessen
HBG	Hessisches Beamtengesetz
Helaba	Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale
HG	Haushaltsgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
HHa	Haushaltsausschuss
HHG	Hessisches Hochschulgesetz
HSchG	Hessisches Schulgesetz
HV	Hessische Verfassung
IMK	Innenministerkonferenz
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
ISH	Internatsschule Schloss Hansenberg

IWB-EFRE	Investitionen in Wachstum und Beschäftigung-Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
LBIH	Landesbetrieb Bau und Immobilien Hessen
LFA	Länderfinanzausgleich
LHO	Landeshaushaltsordnung
NATUREG	NATUrschutzREGister
OFD	Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main
OREG	Odenwald Regionalgesellschaft mbH
PPP	Private Public Partnership
PSC	Public Sector Comparator
RHG	Rechnungshofgesetz
StAnz.	Staatsanzeiger des Landes Hessen
StGB	Strafgesetzbuch
UFV	Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung
VSG	Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten
VZÄ	Vollzeitäquivalente
WIBank	Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen
WuZ	Sondervermögen Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen
ZFH	Zukunftsfonds 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 2019 beziehen. Er bildet die Grundlage für die Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2019.

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

1. Haushaltsrechnung 2019
2. Produkthaushalt 2019
3. Gesamtabschluss 2019

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

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

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

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

0.3 Was wurde aus dem letzten Jahresbericht?

Die Bemerkungen 2018 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung einschließlich der Feststellungen zur Haushaltsrechnung des Jahres 2018 wurden am 29. November 2019 (Drucksache 20/1136), die Stellungnahme der Landesregierung am 11. Februar 2020 (Drucksache 20/2375) herausgegeben.

Die Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2018 durch den Landtag erfolgte in der 58. Plenarsitzung am 11. November 2020.

Kurzfassungen aller Beiträge

Teil I Bemerkungen allgemeiner Art

1 Haushaltsrechnung 2019

Die Regeln zur Beschränkung der Neuverschuldung – investitionsorientierte Kreditobergrenze und Schuldenbremse – wurden im Jahr 2019 eingehalten.

In 2019 stieg der Finanzierungsüberschuss von 1,1 Mrd. Euro im Vorjahr auf 1,6 Mrd. Euro. Gegenüber dem Plan erzielte das Land Verbesserungen von knapp 1,5 Mrd. Euro. Dies geschah vor allem aufgrund geringerer Ausgaben in den Bereichen Investitionen, Personal sowie Zuweisungen und Zuschüsse. Die Landesregierung verwendete von dem Finanzierungsüberschuss 1,1 Mrd. Euro zur Aufstockung des Rücklagenbestandes, 0,3 Mrd. Euro zur Erhöhung der Versorgungsrücklage und 0,2 Mrd. Euro zur Nettokredittilgung am Kreditmarkt.

Der Rücklagenbestand belief sich Ende 2019 auf rund 3,5 Mrd. Euro. Zusätzlich belief sich der Wert des Sondervermögens Versorgungsrücklage auf 3,7 Mrd. Euro. Ende 2019 betrugen die ausgewiesenen Schulden des Landes 42,4 Mrd. Euro; unter Einbeziehung von Verbindlichkeiten gegenüber der Wirtschafts- und Infrastrukturbank ergab sich ein Betrag von 49,4 Mrd. Euro.

Volltext ab Seite 31

2 Produkthaushalt 2019

Bei der Abrechnung des Produkthaushalts werden zunächst die Produkte mit ihren Kosten und Erlösen (Produktbudgets) betrachtet. Überschreitungen der geplanten Produktbudgets führen zu negativen, Unterschreitungen führen zu positiven Produktergebnissen. Die Summe der Produktergebnisse eines Buchungskreises ist das Leistungsergebnis. Dieses muss grundsätzlich mit dem Jahresergebnis aus der Ergebnisrechnung übereinstimmen.

Das Leistungsergebnis weist im Jahr 2019 bei einer ressortübergreifenden Betrachtung ein um 2,9 Mrd. Euro besseres Ergebnis aus, als im Haushalt geplant wurde, denn die Mehrerlöse übersteigen die Mehrkosten in entsprechender Höhe.

Gleichzeitig ergibt sich im Haushaltsvollzug unter Berücksichtigung der zentralen Finanzierungsvorgänge aus Einzelplan 17 ein in der Ergebnisrechnung ausgewiesenes Jahresergebnis von -0,2 Mrd. Euro. Dies entspricht einer Verbesserung gegenüber der Haushaltsplanung um 2,3 Mrd. Euro.

Für das verbesserte Jahresergebnis ist im Wesentlichen eine Bewertungsänderung bei den Pensions- und Beihilferückstellungen verantwortlich. Im Saldo führte dies zu einem erfolgswirksamen Einmaleffekt in Höhe von +2,4 Mrd. Euro. Ohne diesen Einmaleffekt hätte das Jahresergebnis -2,6 Mrd. Euro betragen.

Volltext ab Seite 60

3 Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht 2019

Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht 2019 wurden von einer unabhängigen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft im Auftrag des Rechnungshofs geprüft und erhielten ein uneingeschränktes Testat. Der Rechnungshof schließt sich diesem Prüfungsurteil an und stellte den Gesamtabschluss und den Gesamtlagebericht 2019 am 18. Juni 2020 fest.

Die Prüfung des Gesamtabschlusses und des Gesamtlageberichts liefert einen Beitrag zur Verlässlichkeit und Qualität der Rechenschaftslegung von Landesregierung und gesamter Landesverwaltung. Die im Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht vermittelten Informationen sind als Entscheidungsgrundlage konzipiert, sowohl im Rahmen des parlamentarischen Kontrollverfahrens als auch für Landesregierung und Landesverwaltung. Der Rechnungshof empfiehlt, die mit der doppelten Buchführung bereit gestellten Informationen verstärkt als Steuerungsgrundlage zu verwenden und den Gesamtabschluss als Bestandteil der Haushaltsrechnung dem Entlastungsverfahren der Landesregierung zugrunde zu legen.

Im Jahr 2019 hat das bilanzielle Vermögen stärker zugenommen als die bilanziell ausgewiesenen Schulden. In der Folge wurde erstmals ein positives Jahresergebnis ausgewiesen. Maßgeblich hierfür war ein aus der Änderung der Bewertungsmethode für die Pensions- und Beihilfeverpflichtungen des Landes resultierender entlastender Ergebniseffekt in Höhe von 2.442 Mio. Euro.

Die Landesregierung hat in den letzten beiden Jahren den Ausweis und die Bewertung der Pensions- und Beihilfeverpflichtungen so angepasst, dass die Aussagekraft des Jahresergebnisses sukzessive gesteigert wird. Auf dieser Grundlage empfiehlt der Rechnungshof, die Diskussion um den doppelten Haushaltsausgleich zu intensivieren.

Volltext ab Seite 84

Teil II Bemerkungen zu den Einzelplänen

Einzelplan 03:

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport

4 Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr durch die Polizei

Verwarnungen können derzeit noch nicht bargeldlos beglichen werden. Um den Verwaltungsaufwand zu reduzieren, sollte das derzeit in der Erprobung befindliche bargeldlose Zahlungssystem kurzfristig flächendeckend angewandt werden.

Die digitale Aufnahme von Verwarnungen mittels Smartphone bietet viele Vorteile, wie beispielsweise die Erfassung von Beweisfotos vor Ort. Die direkte elektronische Übersendung des Vorgangs an die Zentrale Bußgeldstelle beschleunigt zudem dasungsverfahren. Das Innenministerium sollte auf eine verpflichtende digitale Erfassung hinwirken.

Volltext ab Seite 107

5 Korruptionsprävention

Die Innenministerkonferenz hatte im Jahr 1995 mit der Zustimmung Hessens den Beschluss „Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption“ gefasst. Hessen setzte diesen Beschluss erst Ende 2019 mit einer Richtlinie zur Korruptionsprävention vollständig um.

Die Richtlinie bestimmt unter anderem, dass ein Gefährdungskataster zu erstellen ist. Alle Arbeitsgebiete seien deshalb mittels einer Risikoabfrage auf ihre Korruptionsgefährdung zu untersuchen. Der Rechnungshof empfiehlt, hierzu

eine Arbeitshilfe zu entwickeln. Sie würde zudem die landeseinheitliche Handhabung erleichtern.

Nach der Richtlinie sind Tätigkeiten in besonders korruptionsgefährdeten Gebieten auch langfristig möglich. Nach Auffassung des Rechnungshofs ist eine Personalrotation in solchen Gebieten jedoch grundsätzlich geboten. Er empfiehlt, die Richtlinie anzupassen.

Volltext ab Seite 111

Einzelplan 04:

Hessisches Kultusministerium

6 Unterstützung von Ersatzschulen

Neben den öffentlichen Schulen werden in Hessen auch sogenannte Ersatzschulen betrieben. Bei den Ersatzschulen handelt es sich um Schulen, die in freier Trägerschaft dasselbe Bildungsangebot bereitstellen wie die öffentlichen Schulen.

Das Land leistet den Ersatzschulen Zuschüsse zu den Personal- und Sachkosten je Schülerin oder Schüler – sogenannte Schülersätze. Die Schülersätze enthalten auch Versorgungsleistungen.

Neben den Zuschüssen können beamtete Lehrkräfte des Landes für den Unterricht an diesen Schulen beurlaubt werden. Sie werden dann dort in einem Angestelltenverhältnis beschäftigt. Das Land übernimmt die künftige Versorgung der Lehrkräfte.

Der Rechnungshof stellte fest, dass Ersatzschulen, welche beurlaubte Lehrkräfte des Landes beschäftigen, in Höhe von mindestens 13,5 Mio. Euro jährlich doppelt gefördert werden. Die Schulen erhalten Versorgungsleistungen über die Schülersätze, die sie aber nicht an die gesetzliche Rentenversicherung abführen müssen, da das Land die künftigen Versorgungsleistungen übernimmt.

Das Kultusministerium stimmte den Ausführungen zur Doppelförderung dem Grunde nach zu. Diese werde mit der Novellierung des Ersatzschulfinanzierungsgesetzes (ESchFG) zum 31. Dezember 2023 beendet.

Ab dem Haushaltsjahr 2020 seien zur Sicherung der Ausgabeermächtigung und zum Ausweis der Doppelförderung Klarstellungen im Haushaltsplan erfolgt.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Doppelförderung zeitnah und nicht erst ab dem Jahr 2024 beendet wird.

Volltext ab Seite 114

7 Internatsschule Schloss Hansenberg – Quo vadis?

Als besonderes Angebot der Hochbegabtenförderung errichtete das Land im Jahr 2003 die Internatsschule Schloss Hansenberg (ISH), ein Oberstufengymnasium mit Internat für bis zu 200 leistungsstarke Schülerinnen und Schüler. Zwischen 2013 und 2016 zahlte das Land für die ISH pro Jahr im Durchschnitt 4,9 Mio. Euro. Die Kosten der Beschulung an der ISH lagen damit 3,7-mal höher als an anderen gymnasialen Oberstufen in Hessen. Das Kultusministerium sollte hinterfragen, inwieweit die zentralisierte und ressourcenintensive Förderung weniger Oberstufenschülerinnen und -schüler an der ISH dem Anspruch einer hessenweit wirksamen Hochbegabtenförderung gerecht werden kann.

Die im Hessischen Schulgesetz verankerte staatliche Aufsicht über das der ISH angegliederte Internat wurde von der zuständigen Schulaufsichtsbehörde bislang nicht ausgeübt. Der Rechnungshof mahnt eine wirksame Internatsaufsicht an.

Seit ihrer Errichtung erhielt die ISH finanzielle Unterstützung von privatwirtschaftlichen Unternehmen und Stiftungen. Dabei wurden die rechtlichen Vorgaben zum Sponsoring nicht immer eingehalten. Mittlerweile ist das Engagement der privaten Partner rückläufig. Das Kultusministerium sollte überlegen, wie das schulische Angebot der ISH bei veränderten finanziellen Rahmenbedingungen angepasst werden müsste.

Volltext ab Seite 118

Einzelplan 09:

Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

8 NATUREG – Defizite im Naturschutz

Die Prüfung des Naturschutzinformationssystems NATUREG zeigte sowohl erhebliche Datenlücken als auch Mängel in der Datenqualität. Stichproben ergaben, dass rund 150 Mio. Ökopunkte aus ökologischen Aufwertungen nicht im Informationssystem ausgewiesen waren. Als wesentliche Ursachen sieht der Rechnungshof die verspätete Bereitstellung eines geeigneten, anwenderfreundlichen Systems und unzureichende Vorgaben des Umweltministeriums. Die seit Jahren bekannten Defizite verfolgte es nicht mit dem gebotenen Nachdruck.

Die Umsetzung durchzuführender Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen wurde nicht hinreichend kontrolliert, festgestellte Mängel häufig nicht behoben.

Der Rechnungshof sieht im Naturschutzinformationssystem NATUREG ein wichtiges Instrument für die Aufgabenwahrnehmung der Naturschutzverwaltung. Er hält es daher für notwendig, die Mängel im Rahmen einer vom Umweltministerium bereits beauftragten Modernisierung des Systems zu beheben, die Defizite aufzuarbeiten und die Umsetzung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen mit der erforderlichen Konsequenz zu überwachen.

Volltext ab Seite 124

9 Sondervermögen Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen – Darstellung im kameralen Haushalt und im Produkthaushalt

Das Land Hessen besitzt ein Sondervermögen Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen (WuZ). Der Inhalt des ursprünglichen Sondervermögens wurde als Stille Einlage in die Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale (Helaba) eingebracht. Die Zusammensetzung des Sondervermögens hat sich nach der Einlage verändert.

Ausgleichszahlungen der Helaba in Höhe von 478 Mio. Euro wurden in den Landeshaushalt in eine zweckgebundene kamerale Rücklage überführt und

nach Ansicht des Rechnungshofs dem Sondervermögen entzogen. Die teilweise Entnahme des Sondervermögens hätte einer gesetzlichen Grundlage bedurft. Die ersatzweise Bildung einer zweckgebundenen kameralen Rücklage heilt den Verstoß nicht.

Der zweckgebundenen Rücklage wurde im Zeitraum 2013 bis 2017 ein Betrag von 340 Mio. Euro entnommen und zum überwiegenden Teil für Maßnahmen des Zukunftsfonds Hessen (ZFH) verwendet. Nach Auffassung des Rechnungshofs erfüllen diese Maßnahmen nicht die Förderzwecke des Sondervermögens WuZ.

Die Darstellung der sozialen Wohnraumförderung ist im Zeitraum der Jahre 2007 bis 2017 sowohl im kameralen Haushalt als auch im Produkthaushalt intransparent. Insbesondere werden Fördermittel als verausgabt gezeigt, obwohl sie noch nicht an die Förderempfänger ausgezahlt wurden.

Volltext ab Seite 133

10 FSC im Hessischen Staatswald

Die Landesregierung hat den größten Teil des hessischen Staatswaldes zwischen 2015 und 2018 nach den Kriterien des Forest Stewardship Council (FSC) zertifizieren lassen. Das Zertifikat soll bestätigen, dass das Holz nachhaltig erzeugt wurde. Da der Staatswald durch den Landesbetrieb HessenForst nachhaltig und umweltschonend bewirtschaftet wurde, konnte das Zertifikat nahezu problemlos erteilt werden. Das Umweltministerium evaluierte den Prozess und ließ hierzu einen internen Bericht sowie ein externes Gutachten fertigen.

Die Zertifizierung bedingt künftig Veränderungen bei der Waldbewirtschaftung. Unter Zugrundelegung der von den Gutachtern getroffenen Annahmen können sie zu Einschränkungen und Ertragseinbußen von mindestens 10 Mio. Euro je Jahr führen. Allein die regelmäßigen Kontrollen kosten jährlich rund 1,2 Mio. Euro. Die Einschränkungen bei der Baumartenwahl und bei erprobten waldbaulichen Verfahren begrenzen die Möglichkeiten, den Folgen der Extremwetterereignisse im Wald zu begegnen. Im Gutachten ausgewiesene ökologische Vorteile waren vom Rechnungshof zu relativieren, eine messbar höhere gesellschaftliche Akzeptanz der Waldbewirtschaftung war nicht belegt.

Regelmäßige Veränderungen oder Neuinterpretationen der FSC-Regeln führten zu Unsicherheiten bei der Festlegung langfristiger Ziele und bei der Umsetzung in der täglichen Praxis. In den Gremien des FSC hat das Land als Waldbesitzer nur nachrangige Mitbestimmungsmöglichkeiten.

Der Rechnungshof erwartet, dass mit dem bedeutenden Einnahmeverzicht ein nachgewiesener ökologischer oder gesellschaftlicher Nutzen einhergeht. Er hat die Frage aufgeworfen, ob das Land die mit der Zertifizierung angestrebten Ziele nicht auch durch eigene Regelungen erreichen könnte. Wenn das Land die Mitgliedschaft im FSC fortsetzt, sollte es stärker auf die praxisgerechte Weiterentwicklung der Vorgaben hinwirken.

Volltext ab Seite 146

Einzelplan 15:

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst

11 Forschungssemester – Ein System mit Mängeln

Die Hochschulleitung kann Professorinnen und Professoren nach sieben Semestern Lehrtätigkeit von ihren Lehr- und Prüfungsverpflichtungen für ein Semester befreien. Einige Professorinnen und Professoren traten Forschungssemester an, ohne dass eine vorherige Zustimmung der Hochschulleitung vorlag. Sie wurden lediglich nachträglich genehmigt. In einem Wiederholungsfall wurde ein Forschungssemester angetreten, obwohl angedroht worden war, keine Genehmigung mehr zu erteilen. Dem Antragsteller wurde die Genehmigung versagt. Disziplinarische Maßnahmen leiteten die Hochschulen nicht ein.

Die Gewährung eines Forschungssemesters setzt nach dem Hochschulgesetz voraus, dass der Lehrbetrieb und die Prüfungsverfahren nicht beeinträchtigt werden. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass 68 Prozent der geprüften Anträge wenig detaillierte oder gar keine Ausführungen zur Vertretung in der Lehre und in den Prüfungsverfahren enthielten.

Im jeweiligen Genehmigungsbescheid wurden die Professorinnen und Professoren zur Vorlage eines fristgerechten Ergebnisberichts verpflichtet. Die von der Hochschulleitung vorgegebenen Abgabefristen lagen zwischen einem und zwölf Monaten.

Die Berichte über das Forschungssemester wurden teilweise gar nicht oder weit nach dem Fristablauf vorgelegt.

Volltext ab Seite 154

12 Studierendenschaftsbeiträge gehören nicht ins Sparschwein!

Die Studierendenschaften der hessischen Universitäten verfügten im Jahr 2017 über Rücklagen von rund 7,3 Mio. Euro. Der Rechnungshof hält die Rücklagen für zu hoch. Er empfiehlt, maximal 30 Prozent des frei verfügbaren jährlichen Verwaltungsetats als zulässige Rücklage gesetzlich festzulegen.

Angesichts möglicher Haftungsrisiken einzelner Studierendenschaften beim Umgang mit jährlichen Beträgen von 160.000 Euro bis zu 18 Mio. Euro wird empfohlen, die Verbuchung des Semestertickets durch die jeweilige Hochschule ausführen zu lassen.

Die Studierendenschaft der Goethe-Universität Frankfurt wies zum Jahresende 2013 Rücklagen in Höhe von 2,7 Mio. Euro aus. Sie verpflichtete sich vertraglich gegenüber der Universität, sich am Bau eines Studierendenhauses mit mindestens 1,8 Mio. Euro zu beteiligen. Nach Auffassung des Rechnungshofs ist die Beteiligung an Baumaßnahmen nicht von den gesetzlichen Aufgaben einer Studierendenschaft gedeckt. Der Rechnungshof empfiehlt der Goethe-Universität Frankfurt, diese Vereinbarungen mit der Studierendenschaft rückabzuwickeln.

Bei einzelnen Studierendenschaften waren Kassenbücher lückenhaft oder es wurden Buchungen ohne Belege durchgeführt. Weiterhin konnten einige Rechnungsergebnisse der letzten Jahre nicht vorgelegt werden. Der Rechnungshof empfiehlt, die Einbindung von eigenem oder externem Fachpersonal für die Buchführung und die Erstellung der Rechnungsergebnisse verpflichtend festzulegen.

Volltext ab Seite 159

13 Hochschulpakt-Mittel im Sparstrumpf!

Mit dem Hochschulpakt 2020 stellen Bund und Land den Hochschulen insgesamt 2,9 Mrd. Euro für zusätzliche Studienanfänger zur Verfügung. Die Hochschulen verfügten zum 31. Dezember 2018 über Rücklagen von rund 450 Mio.

Euro. Es droht eine Rückzahlung an den Bund, sofern die Mittel nicht bis zum 31. Dezember 2023 verausgabt worden sind. Die Hochschulen können dann die Mittel nicht wie vorgegeben in neue Studienplätze und in die Verbesserung der Studienbedingungen investieren. Das Wissenschaftsministerium hat den Sachverhalt erkannt und bereits Maßnahmen ergriffen. Eine entsprechende Vereinbarung ist im Hessischen Hochschulpakt getroffen worden.

Ein Ziel des Hochschulpakts ist es, ein qualitativ hochwertiges Studium zu gewährleisten. Das setzt unter anderem eine angemessene Relation zwischen Studierenden und Lehrpersonal voraus. Aufgrund der Plätze 15 und 16 im bundesweiten Ranking 2016 der Betreuungsverhältnisse sieht der Rechnungshof dringenden Handlungsbedarf.

Der Rechnungshof hat konzeptionelle Mängel bei den zwischen Bund und Ländern sowie Wissenschaftsministerium und Hochschulen vereinbarten Zielen festgestellt. Im Sinne einer effizienteren hochschulpolitischen Steuerung empfiehlt der Rechnungshof, überprüfbare Kennzahlen wie z. B. Betreuungsverhältnis, Studiendauer, Auslastungsquoten, Absolventen- und Abbruchquoten festzulegen und ein geeignetes Controlling aufzusetzen.

Volltext ab Seite 166

14 Die Staatstheater im Vergleich

Hessen verfügt über drei Staatstheater: Wiesbaden, Darmstadt und Kassel.

Die Anzahl der vergebenen Freikarten stieg beim Staatstheater Wiesbaden 2017 gegenüber 2012 um 47,4 Prozent. Beim Staatstheater Darmstadt betrug der Anstieg 33,8 Prozent. Das Staatstheater Kassel vergab 15,9 Prozent weniger Freikarten. Der Rechnungshof regt an, die Vergabep Praxis von Freikarten und deren wirtschaftliche Auswirkungen zu bewerten.

Die Einspielergebnisse aller Staatstheater sind im Vergleichszeitraum 2012 bis 2017 stetig gestiegen. Die Erlöse aus Ticketverkäufen waren 2017 in Wiesbaden um 17,6 Prozent, in Kassel um 29,6 Prozent und in Darmstadt um 42,1 Prozent höher als 2012.

Aus Spenden und Sponsoring erzielten die hessischen Staatstheater im Vergleichszeitraum Erlöse von insgesamt 2,9 Mio. Euro, die Vergleichs-Theater

Karlsruhe, Nürnberg und Saarbrücken erzielten 7,9 Mio. Euro. Der Rechnungshof erwartet, dass die hessischen Staatstheater ein Konzept entwickeln, um das Einwerben von Drittmitteln gezielt und dauerhaft auf- und auszubauen.

Die Staatstheater erledigen vergleichbare Aufgaben mit unterschiedlichem Personalbestand. Beim Vergleich der Personalkosten des Jahres 2017 anhand beispielhafter Theatergewerke ergaben sich Unterschiede. Der Rechnungshof empfiehlt eine grundlegende Analyse und Bewertung des Personalbedarfs.

Volltext ab Seite 173

15 Ein Schloss im Dornröschenschlaf!

Das Land erwarb im Jahr 2005 für 13,3 Mio. Euro einen Miteigentumsanteil von 775/1.000 am Schloss Erbach sowie Sammlungen von Kunst und Wertgegenständen. Von dem Kaufpreis entfielen 1,1 Mio. Euro auf das Schloss und 12,2 Mio. Euro auf die Sammlungen. Vor dem Kauf wurde das Schloss nicht sorgfältig auf seinen baulichen Zustand untersucht. Das Land hat bis zum Jahr 2019 rund 3 Mio. Euro für die Unterhaltung bzw. Instandsetzung ausgegeben. Einem Gutachten aus dem Jahr 2019 zufolge beträgt der geschätzte Sanierungsaufwand für das Schloss rund 20 Mio. Euro. Der Rechnungshof hält es für dringend geboten, bei zukünftigen Ankäufen den tatsächlichen Sanierungs- und Erhaltungsaufwand zu ermitteln. Zeitgleich ist ein valides Business-Konzept zu entwickeln, damit das sanierte Gebäude auch erhalten werden kann.

Auf Grund einer kaufvertraglichen Regelung ist das Land verpflichtet, den jetzt bekannten Sanierungsaufwand nahezu vollständig zu übernehmen. Der Rechnungshof empfiehlt dem Land, die Aufteilung des Sanierungsaufwands mit dem Miteigentümer neu zu verhandeln.

Das Museum im Schloss wird durch die Betriebsgesellschaft Schloss Erbach gGmbH betrieben, an der das Land zu 20 Prozent beteiligt ist. Vereinbart war, dass die Kosten des Museumsbetriebs im Wesentlichen von den beiden Mehrheitsgesellschaftern getragen werden sollten. Tatsächlich hat das Land bis zum Jahr 2019 allein zur Aufrechterhaltung des Museumsbetriebs rund 1,9 Mio. Euro bezahlt, während die Mehrheitsgesellschafter nur ca. 1 Mio. Euro übernahmen. Der Rechnungshof empfiehlt zu prüfen, wie der Museumsbetrieb am wirtschaftlichsten fortgeführt werden kann.

Volltext ab Seite 180

Einzelplan 17:

Allgemeine Finanzverwaltung

16 Startschwierigkeiten bei der Umsetzung der Körperschaftsteuerpflicht von Gewinnausschüttungen

Seit März 2013 zufließende Gewinnausschüttungen aus Anteilen an Kapitalgesellschaften sind bei Körperschaften steuerpflichtig, wenn sie nicht zu mindestens 10 Prozent am Grund- oder Stammkapital der ausschüttenden Kapitalgesellschaft beteiligt sind. Dies gilt auch, wenn die Körperschaften mittelbar über eine oder mehrere Personengesellschaften beteiligt sind.

Die Finanzämter berücksichtigten Gewinnausschüttungen teilweise ungeprüft als steuerfrei, obwohl in den Steuererklärungen erforderliche Angaben zur steuerrechtlichen Beurteilung fehlten.

Der Rechnungshof empfiehlt, die für die Prüfung der Körperschaftsteuerpflicht von Gewinnausschüttungen notwendigen Angaben künftig in den elektronischen Erklärungen und Gewinnermittlungen verpflichtend einzufordern.

Das Finanzministerium hat die Prüfungsfeststellungen anerkannt und mit Fortbildungsmaßnahmen umgehend begonnen. Weitere Maßnahmen sollen auf Bund-Länder-Ebene ergriffen werden.

Volltext ab Seite 188

17 Stiftung Sprudelhof Bad Nauheim – Wie lange sprudelt die Stiftung noch?

Das Land war Eigentümer des Staatsbads Bad Nauheim und gründete im Jahr 2008 zusammen mit der Stadt Bad Nauheim und dem Wetteraukreis die privatrechtliche Stiftung Sprudelhof mit dem Zweck, den Sprudelhof zu revitalisieren. Ein Business-Konzept wurde weder vor noch nach Stiftungsgründung erstellt. Bereits 2007 hatte sich das Land in einer Vereinbarung mit der Stadt Bad Nauheim u. a. zur Grundsanierung des Sprudelhofs verpflichtet. Die geschätzten Kosten betragen 80 Mio. Euro.

Das Land leistete aufgrund dieser Vereinbarung insgesamt rund 10 Mio. Euro als Betriebskostenzuschüsse an die Stiftung und brachte neben 2 Mio. Euro

auch die Immobilie „Sprudelhof“ in das Stiftungskapital ein. Die im Stiftungskapital gebundenen Finanzmittel sind der Steuerungsfunktion und damit der Budgethoheit des Landtags entzogen. Zur Wahrung des Demokratieprinzips sollten insbesondere privatrechtliche Stiftungen nur in besonders begründeten Ausnahmefällen errichtet werden. Der Nachweis, dass die Errichtung der Stiftung gegenüber einer Aufgabenerfüllung aus dem Landeshaushalt die wirtschaftlichere Alternative zur Revitalisierung des Kulturdenkmals Sprudelhof darstellt, steht bis heute aus.

Das Land finanziert seit der Stiftungsgründung anteilig den Betrieb und es ist nicht absehbar, dass die Stiftung ihre Betriebsaufwendungen zukünftig selbst finanzieren kann. Den mit der Stiftungsgründung verfolgten Zweck der Revitalisierung hat die Stiftung bis dato nicht erreicht. Der Rechnungshof empfiehlt dem Finanzministerium, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen und verweist auf die in der Stiftungsverfassung vorgesehene Auflösungsmöglichkeit.

Volltext ab Seite 193

18 Museumsförderung – Wer hat den Hut auf?

Bei der Förderung der kommunalen und privaten Museen arbeitet das Wissenschaftsministerium eng mit dem Hessischen Museumsverband e.V. zusammen. Dieser nimmt wesentliche Aufgaben im Zuwendungsverfahren wahr. Eine Vereinbarung zwischen dem Land Hessen und dem Museumsverband, welche Art und Umfang der Einbindung des Verbandes in das Förderverfahren regelt, existiert nicht.

Die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaftsministerium und Museumsverband bedarf dringend einer rechtlichen Grundlage, die Aufgaben und Zuständigkeiten regelt und abgrenzt. Der Rechnungshof empfiehlt, das gesamte Förderverfahren zu evaluieren.

Volltext ab Seite 200

Einzelplan 18:

Staatliche Hochbaumaßnahmen

18 Neubau der Polizeistation Butzbach als PPP-Projekt

Das Land Hessen ließ das Gebäude einer Polizeidienststelle in Butzbach als PPP-Projekt errichten. Eine Entscheidung der Bauverfahrensgruppe, ob die Baumaßnahme konventionell oder als PPP-Projekt ausgeschrieben wird, war

den Unterlagen nicht zu entnehmen. In der Wirtschaftlichkeitsprognose wichen die Kosten der Eigenbauvariante und die PPP-Vergleichskosten in zahlreichen Punkten voneinander ab, ohne dass dies dem Grunde und/oder der Höhe nach erläutert wurde. Das Land bekundete sein langfristiges Interesse an dem Standort Butzbach, auch über die 30-jährige Projektlaufzeit hinaus. Dies spricht nach Auffassung des Rechnungshofs gegen ein PPP-Projekt nach dem Mietermodell.

Das Finanzministerium sollte im Verlauf der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auf eine durchgehende und ausführliche Dokumentation achten. Des Weiteren sollte es sicherstellen, dass nur insoweit unterschiedliche Annahmen für die Berechnungsparameter getroffen werden, wie sie durch die Wahl der jeweiligen Beschaffungsvariante bedingt sind. Bei langfristigem Interesse an einem Standort auch über die Projektlaufzeit hinaus sollte das Finanzministerium – wenn überhaupt – PPP-Modelle in Erwägung ziehen, bei denen das Eigentum spätestens am Ende der Vertragslaufzeit auf das Land übergeht.

Volltext ab Seite 204

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

Die in der Haushaltsrechnung 2019 nachgewiesenen Beträge stimmen mit den Kassenrechnungen und Büchern überein, die der Rechnungshof und sein Prüfungsamt bestimmungsgemäß stichprobenweise geprüft haben. Alle Einnahmen und Ausgaben waren ordnungsgemäß belegt. Die Haushaltsrechnung wird damit festgestellt (Art. 144 Satz 1 HV).

Darmstadt, 20. Oktober 2020



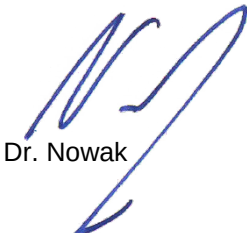
Dr. Wallmann



Bantzer



Doetschmann



Dr. Nowak



Dr. Breidert



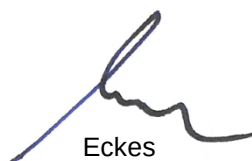
Brillmann



Balk



Dr. Keilmann



Eckes

Teil I – Bemerkungen allgemeiner Art

1 **Haushaltsrechnung 2019**

Die Regeln zur Beschränkung der Neuverschuldung – investitionsorientierte Kreditobergrenze und Schuldenbremse – wurden im Jahr 2019 eingehalten.

In 2019 stieg der Finanzierungsüberschuss von 1,1 Mrd. Euro im Vorjahr auf 1,6 Mrd. Euro. Gegenüber dem Plan erzielte das Land Verbesserungen von knapp 1,5 Mrd. Euro. Dies geschah vor allem aufgrund geringerer Ausgaben in den Bereichen Investitionen, Personal sowie Zuweisungen und Zuschüsse. Die Landesregierung verwendete von dem Finanzierungsüberschuss 1,1 Mrd. Euro zur Aufstockung des Rücklagenbestandes, 0,3 Mrd. Euro zur Erhöhung der Versorgungsrücklage und 0,2 Mrd. Euro zur Nettokredittilgung am Kreditmarkt.

Der Rücklagenbestand belief sich Ende 2019 auf rund 3,5 Mrd. Euro. Zusätzlich belief sich der Wert des Sondervermögens Versorgungsrücklage auf 3,7 Mrd. Euro. Ende 2019 betrugen die ausgewiesenen Schulden des Landes 42,4 Mrd. Euro; unter Einbeziehung von Verbindlichkeiten gegenüber der Wirtschafts- und Infrastrukturbank ergab sich ein Betrag von 49,4 Mrd. Euro.

1.1 **Regeln für die Entlastung**

Haushalt und Entlastung: Zwei Seiten einer Medaille

Wie und wofür die Steuereinnahmen ausgegeben werden, legt der Landtag im Haushalt fest. Für die Umsetzung des Haushaltsplans ist die Landesregierung verantwortlich. Sie darf grundsätzlich nur die Ausgaben leisten, zu denen der Haushaltsplan ermächtigt.

Die steuernde Wirkung des Haushaltsplans wird durch Kontrollen des Rechnungshofs beobachtet. Die Kontrolle der Haushaltsausführung durch den Landtag führt zum Entlastungsbeschluss. Mit dem Beschluss bescheinigt der Landtag der Regierung, die Mittel im Sinne seiner Vorgaben verwendet zu haben. Der Entlastungsbeschluss stützt sich auf die Rechnungslegung der Landesregierung (Haushaltsrechnung) und die Bemerkungen des Rechnungshofs.

Hessens Haushaltsplan: Kameraler Haushalt und Produkthaushalt

Der kameraler Haushalt gibt den Mitteleinsatz in Titeln nach Entstehungsgrund der Einnahmen wie „Gebühren“ und Verwendungszweck der Ausgaben wie „Bezüge und Nebenleistungen“ vor. Zusätzlich stellt der Produkthaushalt den Mitteleinsatz nach Produkten dar. Die Produkte sind nach Aufgabengebieten wie „Rechtsprechung“ oder „Gesundheitsschutz“ gegliedert. Der kameraler Haushalt erfasst die voraussichtlichen Zahlungsströme des Planjahres. Die Plankosten der Produkte beziehen zusätzlich nicht zahlungswirksame Aufwendungen wie Abschreibungen und die Bildung von Rückstellungen ein.

Rechnungshof als „Wächter“ der Ordnungsmäßigkeit

Der Landtag steuert und kontrolliert über den Haushaltsplan Regierungs- und Verwaltungstätigkeit. Dazu haben Bund und Länder sich Haushaltsgrundsätze gegeben. Die Haushaltsgrundsätze ergeben sich aus Grundgesetz und Hessischer Verfassung, dem Haushaltsgrundsätzegesetz und der LHO. Der Rechnungshof prüft, inwieweit sich die Landesregierung an diese Vorgaben hält. Dazu wählt er jedes Jahr aus einer Vielzahl an Prüfungsoptionen einige aus. Beispielsweise verpflichtet der Grundsatz der Wahrheit und Klarheit dazu, alle Möglichkeiten der Informationsgewinnung für die Ermittlung realitätsnaher Haushaltsansätze zu nutzen (Pflicht zur Schätzgenauigkeit). Der Rechnungshof berichtet in seinen Bemerkungen über die Prüfungsergebnisse, die für die Entlastung der Landesregierung wichtig sein könnten.

Weitere Entlastungsgrundlage

Die Prüfung der „Mittel zur Verfügung des Ministerpräsidenten für Zwecke des Informationswesens“ erklärte der Landtag – wie im Vorjahr – per Haushaltsvermerk für entlastungsrelevant.¹ Er beauftragte den Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs mit der Prüfung. Die Prüfung der Mittel von 340.000 Euro wurde ohne Beanstandungen abgeschlossen. Eine entsprechende Erklärung für das Jahr 2019 ist diesen Bemerkungen als Anlage beigefügt.

¹ „Prüfungsvermerk Hessischer Rechnungshof“, Nachtrag zum Haushaltsplan 2019, Einzelplan 02, S. 5.

1.2 Prüfungsfeststellungen zu ausgewählten Haushaltsgrundsätzen

1.2.1 Haushaltsausgleich

Haushaltsplan und –vollzug 2019 formal ausgeglichen

In 2019 waren die Einnahmen und Ausgaben sowohl im Haushaltsplan (jeweils 36.532,0 Mio. Euro) als auch im Haushaltsvollzug (jeweils 39.597,0 Mio. Euro) gleich hoch. Damit wurde die Vorgabe der Verfassung, den Haushaltsplan in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen, formal erfüllt (**formaler Haushaltsausgleich**).

Finanzierungssaldo zeigt materiellen Haushaltsausgleich an

Sind Einnahmen und Ausgaben ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichen, spricht man vom materiellen Haushaltsausgleich. Das Land erzielte einen positiven Finanzierungssaldo von 1.599,5 Mio. Euro. Der Finanzierungssaldo stellt die bereinigten Einnahmen den bereinigten Ausgaben gegenüber. Er ermöglicht einen wirtschaftlichen Vergleich der öffentlichen Haushalte, indem er nur Mittel mit Auswirkung auf den Wirtschaftskreislauf einbezieht. Unberücksichtigt bleiben daher Kreditaufnahmen und -tilgungen, landesinterne Verrechnungen und Rücklagenbewegungen.

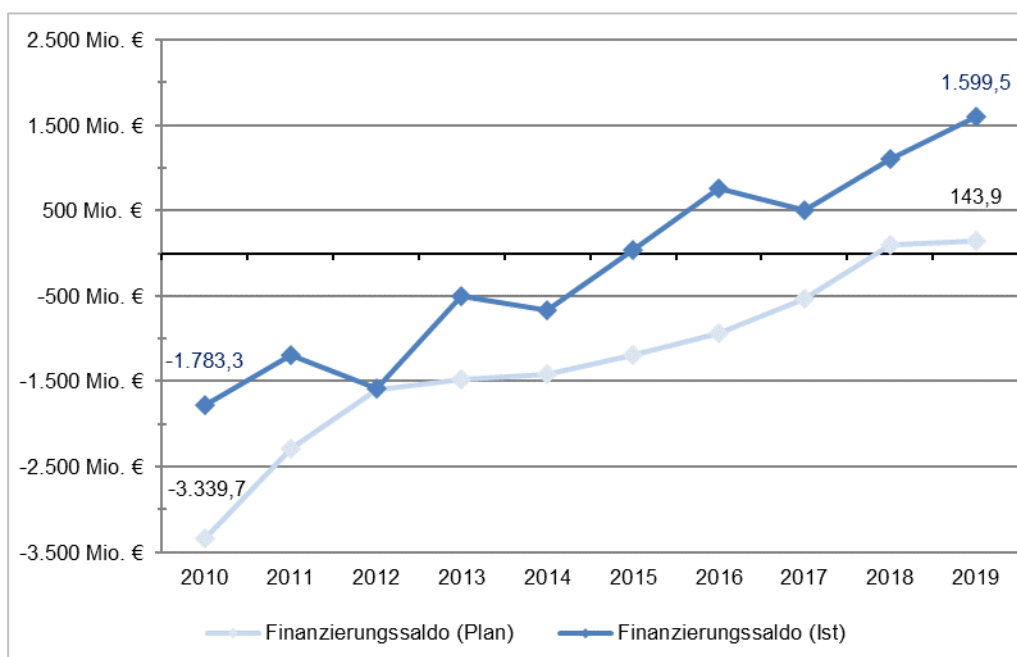
Tabelle 1-1: Ermittlung des Finanzierungssaldos 2019

		in Mio. Euro	in Mio. Euro
	Unbereinigte Einnahmen	39.597,0	
–	Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt	5.785,5	
–	Haushaltstechnische Verrechnungen	3.733,9	
–	Entnahmen aus Rücklagen	88,0	
=	Bereinigte Einnahmen		29.989,6
	Unbereinigte Ausgaben	39.597,0	
–	Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt	5.985,8	
–	Haushaltstechnische Verrechnungen	3.749,7	
–	Zuführungen an Rücklagen	1.471,4	
=	Bereinigte Ausgaben		28.390,1
	Finanzierungssaldo		1.599,5

Haushaltsvollzug regelmäßig besser als geplant

Im Jahr 2019 lag der Finanzierungssaldo um 1.455,6 Mio. Euro über dem Plan. Die Verbesserung beruhte hauptsächlich darauf, dass niedrigere Ausgaben als geplant getätigt wurden, dies waren in Summe -1.050,9 Mio. Euro. Nennenswerte Minderausgaben gab es bei Investitionen (-316,3 Mio. Euro), Personal (-240,9 Mio. Euro) sowie Zuweisungen und Zuschüssen (-236,9 Mio. Euro). Zu Mehreinnahmen führten insbesondere um 352,1 Mio. Euro höhere Steuern.

Abbildung 1-1: Entwicklung des Finanzierungssaldos in den Jahren 2010 bis 2019



Die Verbesserung des Finanzierungssaldos um 1.455,6 Mio. Euro im Haushaltsvollzug 2019 gegenüber dem Plan wurde nur im Umfang von 97,8 Mio. Euro zur Schuldentilgung genutzt. Im Vergleich zum Haushaltsplan wurden netto 1.342,0 Mio. Euro zusätzlich verschiedenen Rücklagen zugeführt.²

Der Rechnungshof erachtet den **materiellen Haushaltsausgleich** als wichtige Bedingung für **langfristig stabile Landesfinanzen**. Um Vorsorge für schlechtere Zeiten zu treffen, sollten günstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen, wie sie noch im Jahr 2019 bestanden, konsequenter zur Tilgung von Altschulden

² Eine weitere „Verwendung“ des Finanzierungssaldos ist ein Ausgabenüberhang bei haushaltstechnischen Verrechnungen in Höhe von 15,9 Mio. Euro, der konzeptionell nicht zu erklären ist. Im Vergleich mit früheren Jahren sind Ausgabenüberhänge der Jahre 2018 und 2019 auffällig hoch.

genutzt und zukünftige Landeshaushalte von Zins- und Tilgungsausgaben entlastet werden.

1.2.2 Jährlichkeit

Ausnahmen sind Ausgabereste, Vorgriffe und Rücklagen

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

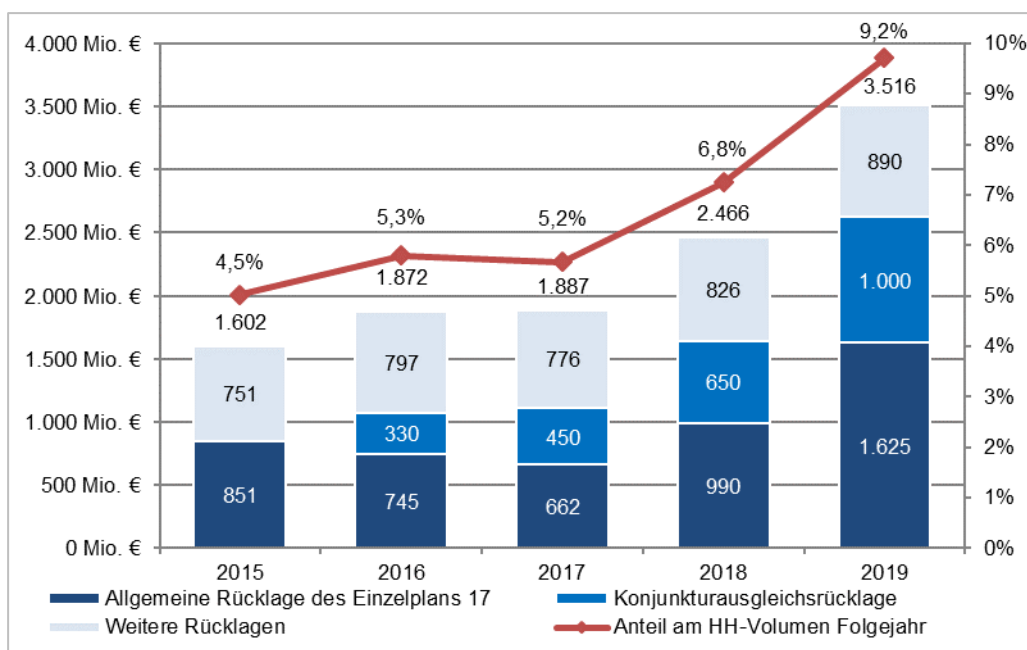
Ausgabereste und Vorgriffe: 2 Prozent des Haushaltsvolumens

Im Jahr 2019 übertrug die Landesregierung 859,7 Mio. Euro als Ausgabereste auf das Jahr 2020. Von den Haushaltsansätzen 2020 nutzte sie vorab 38,5 Mio. Euro, um bei EU-Förderungen den Anteil der EU vorzufinanzieren. Saldiert entspricht dies 2 Prozent des Haushaltsvolumens 2020.

Rücklagen: 9 Prozent des Haushaltsvolumens

Mit haushaltsgesetzlicher Ermächtigung erhöhte das Finanzministerium in 2019 die Rücklagen um 43 Prozent auf 3,5 Mrd. Euro. Das entspricht über 9 Prozent des Haushaltsvolumens 2020.

Abbildung 1-2: Entwicklung der Rücklagen und ihres Anteils am Haushaltsvolumen des Folgejahres zum Ende der Haushaltsjahre 2015 bis 2019



Mit 1,6 Mrd. Euro ist die „Allgemeine Rücklage des Einzelplans 17“ die höchste Rücklage. Sie darf zur Deckung von Ausgaberesten und anderen Verpflichtungen in künftigen Haushaltsjahren gebildet werden und kann zur Begrenzung der Neuverschuldung aufgelöst werden.³ Die „Konjunkturausgleichsrücklage“ wird aus Steuermehreinnahmen gespeist. Ihr Bestand von 1 Mrd. Euro ist zum Ausgleich von konjunkturbedingten Mindereinnahmen in Folgejahren zu verwenden.⁴ Die „weiteren Rücklagen“ sind Fachverwaltungen (Kapiteln) zugeordnet. Für diese Rücklagenbildung gibt es entweder spezielle Haushaltsvermerke oder die Verwaltung verwendet die Vorschriften zur Deckungsfähigkeit.⁵ Von den „Weiteren Rücklagen“ sind 175 Mio. Euro zweckgebunden durch rechtlich bindende Verwendungsaufgaben Dritter.⁶ Der übrige Betrag der „weiteren Rücklagen“ von 715 Mio. Euro wurde aus nicht genutzten Ausgabeermächtigungen gebildet.

³ § 14 Abs. 2 HG 2018/2019.

⁴ § 14 Abs. 1 HG 2018/2019 i. V. m. § 5 Abs. 1 Artikel-141-Gesetz.

⁵ § 3 Abs. 2 und 3 HG 2018/2019.

⁶ Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Bundesmittel zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (43 Mio. Euro), für den Breitbandausbau (40 Mio. Euro) und für die Umsetzung des „Gute-Kita“-Gesetzes (37 Mio. Euro).

Aus den Rücklagen kann die Fachverwaltung zukünftige Ausgaben finanzieren. Abgesehen von verwaltungsinternen Zweckbindungen nutzt sie dies in der Praxis unabhängig vom Zweck der ursprünglichen Ausgabeermächtigung.

Im Gegensatz zu Ausgaberesten und Vorgriffen verschieben Rücklagenbildungen keine Ausgabeermächtigung. Sie werden als Ausgabe gebucht. Die Entnahme aus der Rücklage wird als Haushaltseinnahme gebucht. Durch diese entsteht im Jahr der Entnahme eine zusätzliche Ausgabeermächtigung.⁷ Einsparungen an anderer Stelle zur Finanzierung der zusätzlichen Ausgaben sind daher nicht notwendig. Gleichwohl kann die Rücklagenbildung eine wirtschaftliche Mittelverwendung im Sinne der Neuen Verwaltungssteuerung fördern. Zur Wahrung des parlamentarischen Einflusses auf die Haushaltsführung ist allerdings die Rücklagenbildung als Ausnahme vom Grundsatz der Jährlichkeit zurückhaltend einzusetzen.⁸

1.2.3 Einheit und Vollständigkeit

Grundsatz: Es soll nur einen Haushaltsplan geben

Alle haushaltsmäßigen Aktivitäten des Landes sind in einem einzigen Haushaltsplan darzustellen, damit der Haushaltsplan einen umfassenden Überblick über sämtliche finanzwirtschaftliche Vorgänge gewährleistet. Haushaltspolitische Entscheidungen über die Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel können auf dieser Basis getroffen werden.

Ausnahmen sind Landesbetriebe, Sondervermögen und Stiftungen

Ausgliederungen in Landesbetriebe, Sondervermögen, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts als rechtlich abgesonderte Teile der Landesverwaltung mit eigener Wirtschaftsführung sind zwar zulässig, allerdings erschweren sie den Gesamtüberblick. Denn für sie zeigt der kamerale Haushalt nur, in welcher Höhe sie Zuschüsse erhalten und Einnahmen abführen.

Welche weiteren Informationen der Haushaltsplan über die finanzwirtschaftlichen Aktivitäten der ausgegliederten Bereiche gibt, hängt von der Art der Aus-

⁷ Mehreinnahmen erhöhen die Ausgabeermächtigung, § 3 Abs. 4 Satz 1 HG 2018/2019.

⁸ Siekmann in: Sachs, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 110 GG, Rn. 63.

gliederung ab. Die Angaben zu den haushaltsmäßigen Aktivitäten von Landesbetrieben sind in Bezug auf Detaillierungsgrad und Verbindlichkeit mit denen über nicht ausgegliederte Bereiche vergleichbar. Zu Sondervermögen enthält der Haushaltsplan bereits deutlich komprimierte Erläuterungen. Da Sondervermögen kein Bestandteil des Kernhaushalts sind, werden die Angaben dem Haushaltsplan als Anlage beigefügt. Zu Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts, die einen Rechtsanspruch auf Unterhaltung haben, wird in der hessischen Praxis auf Übersichten über Einnahmen und Ausgaben verzichtet.⁹

Gründe für Ausgliederungen in Sondervermögen

Sofern es keine unabweisbare rechtliche Verpflichtung zur Gründung eines Sondervermögens gibt, handelt es sich um eine Ermessensentscheidung. Die Ausgliederung ist begründet, wenn die Aufgabe besser durch Verwaltung außerhalb des Landeshaushalts als durch Veranschlagung innerhalb des Haushalts wahrgenommen werden kann. Bei der Entscheidung sind zumindest abzuwägen

- Art und Umfang der auszugliedernden Aufgaben (Beschränkung auf „notwendige Randbereiche“),
- die Transparenz der Darstellung inner- und außerhalb des Landeshaushalts und
- die Auswirkung auf die Kontrollbefugnisse des Parlaments.¹⁰

Die sechs hessischen Sondervermögen

Im Haushaltsjahr 2019 gab es in Hessen sechs Sondervermögen. Zwei davon – die Versorgungsrücklage und der Pflegeausbildungsfonds – wurden aufgrund unabweisbarer rechtlicher Verpflichtungen gebildet. Beide fordern ein „Umlageverfahren“:

- beim Pflegeausbildungsfonds zwischen ausbildenden und nicht ausbildenden Betrieben¹¹ und

⁹ Ausgenommen hiervon sind die haushaltsmäßigen Aktivitäten der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main. Sie sind wie bei Landesbetrieben und den anderen Universitäten in einem Wirtschaftsplan dargestellt. Er ist Einzelplan 15 als Anlage 1 beigefügt.

¹⁰ Tappe in Gröpl, BHO/LHO, Staatliches Haushaltsrecht, Kommentar, § 11 LHO Rn. 21.

¹¹ Vgl. § 26 Abs. 4 Pflegeberufegesetz.

- bei der Versorgungsrücklage in Form von Vorsorge für zukünftige Pensionszahlungen als „Altersspargbuch“¹².

Für die anderen vier Sondervermögen gibt es keine rechtliche Verpflichtung. Inhaltlich ist ihnen gemeinsam, dass durch sie Förderungen gewährt werden. Im Fall des Sondervermögens „Hessischer Investitionsfonds“ und des Sondervermögens „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“ allerdings nur mittelbar (Darlehensgeber ist jeweils die Helaba/WIBank). Das Sondervermögen „Universitätsbibliothek Frankfurt am Main und Wohnraum- und Wohnumfeldförderung“ fördert durch Zuwendungen. Ohne Zuschüsse aus dem Landeshaushalt schmälert sich sein Vermögen. Über das Sondervermögen Hessenkasse wurde im Jahr 2018 die Entschuldung der Kommunen von Kassenkrediten organisiert. Da die Kommunen Eigenbeiträge leisten, hat die Hessenkasse auch einen Abwicklungsauftrag zwischen Land und Kommunen.

Aufgaben und Vermögenswerte der hessischen Sondervermögen

Die in Sondervermögen ausgegliederten Mittel dürfen nur für Aufgaben des Sondervermögens verwendet werden, denn sie sind zweckgebunden.

Tabelle 1-2: Übersicht über Zweck und Bestände der Sondervermögen des Landes Hessen

Name	errichtet	ausgelagerte Aufgaben (Zweck)	Bestand 31.12.2019	Anteil am HH-Volumen 2019
Hessischer Investitionsfonds	15.07.1970	Vor der Einlage in die Helaba: - Förderung kommunaler Investitionen mit Darlehen und Zuweisungen zur Zinsverbilligung von Kapitalmarktdarlehen. Nach der Einlage in die Helaba: - Bereitstellung von haftendem Eigenkapital für die Helaba.	Sonstige Ausleihung (Stille Einlage): 0,6 Mrd. Euro ¹³	Vermögen: 1,3%
Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen	17.12.1998	Vor der Einlage in die Helaba: - Förderung des sozialen Wohnungsbaus und - Förderung der Infrastrukturentwicklung, von Technologien und Innovation Nach der Einlage in die Helaba: Bereitstellung von haftendem Eigenkapital für die Helaba.	Sonstige Ausleihung (Stille Einlage): 1,3 Mrd. Euro ¹⁴	Vermögen: 2,8%

¹² Vgl. § 14a BBesG.

¹³ Das Sondervermögen Hessischer Investitionsfonds wurde mit Vertrag vom 30. September 2005 in die Helaba eingelegt. Damit sind die Bestände in das Eigentum der Helaba übergegangen. An die ursprünglich gesetzliche Zweckbindung ist die Helaba/WIBank durch den Einlagevertrag gebunden.

¹⁴ Das Sondervermögen Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen wurde mit Vertrag vom 30. Dezember 1998 in die Helaba eingelegt. I.Ü. vgl. Fn 13.

Name	errichtet	ausgelagerte Aufgaben (Zweck)	Bestand 31.12.2019	Anteil am HH- Volumen 2019
Versorgungsrücklage des Landes Hessen	01.01.1999	Schaffung eines Kapitalstocks, der Erträge zur langfristigen Finanzierung künftiger Pensionszahlungen erwirtschaftet	Vermögen: 3,7 Mrd. Euro	9,4%
Hessenkasse	09.05.2018	- Ablösung der Kassenkredite von Kommunen - Förderung von Investitionen finanz- oder strukturschwacher Kommunen ohne Kassenkredite	Vermögen: 2,0 Mrd. Euro Passiva: -5,8 Mrd. Euro	Vermögen: 5,0% Passiva: 14,7%
Universitätsbibliothek Frankfurt am Main und Wohnraum- und Wohnumfeldförderung	04.09.2018	Zweckbindung Veräußerungserlös altes Polizeipräsidium Frankfurt für: - Bibliotheksneubau Johann Wolfgang Goethe-Universität - Schaffung von bezahlbarem Wohnraum in Frankfurt und im Rhein-Main-Gebiet - Infrastrukturinvestitionen im Wohnumfeld	Vermögen: 0,1 Mrd. Euro	0,3%
Pflegeausbildungsfonds (ab 2020)	12.11.2019	Umlageverfahren zur Finanzierung der Pflegeausbildung nach § 26 Pflegeberufegesetz	keiner	

Sondervermögen Universitätsbibliothek Frankfurt am Main und Wohnraum- und Wohnumfeldförderung

Aus den Gesamteinnahmen in Zusammenhang mit der Veräußerung des alten Polizeipräsidiums Frankfurt flossen 208,8 Mio. Euro im Jahr 2019 als Einnahme an das Sondervermögen „Universitätsbibliothek Frankfurt am Main und Wohnraum- und Wohnumfeldförderung“ (Universitätsbibliothek). Dieser Veräußerungserlös wurde auf Beschluss des Landtags nicht zuerst im Landeshaushalt erfasst und weitergeleitet, sondern direkt im Sondervermögen als Einnahme gebucht.

Die Ausgaben des Sondervermögens betrugen 105 Mio. Euro. Dieser Betrag floss an die Johann Wolfgang Goethe-Universität für den Neubau der Bibliothek. Für die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum und Infrastrukturinvestitionen in Frankfurt und Umgebung waren 44,5 Mio. Euro vorgesehen. Solche Ausgaben fielen 2019 nicht an.

Würdigung

Eine direkte Zuführung von Mitteln an ein Sondervermögen außerhalb des Haushaltsplans (ohne die Einnahmen zuvor im Haushalt zu vereinnahmen und verausgaben) tangiert die Haushaltsgrundsätze der Einheit und Vollständigkeit.

Darauf wies der Rechnungshof bereits in seiner Stellungnahme zum Errichtungsgesetz und den Bemerkungen 2018 hin.¹⁵

Kapital von Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts: Mindestens 760 Mio. Euro

Einen Überblick über das Kapital von einigen Stiftungen und Anstalten des Landes geben die Anlagen 3 und 4 zum Gesamtabchluss. Weder Haushaltsplan noch Haushaltsrechnung enthalten einen solchen Überblick. Außerdem weisen Haushaltsplan und Haushaltsrechnung die Höhe der Zuwendungen des Landes an einzelne Stiftungen nur gelegentlich separat aus.

Das Vermögen der in Anlagen 3 und 4 zum Gesamtabchluss genannten 19 Stiftungen beträgt in Summe 760 Mio. Euro. Die beiden aufgeführten Anstalten weisen in Summe eine Verschuldung von 137,3 Mio. Euro aus. Das Vermögen der Hessischen Tierseuchenkasse beläuft sich auf 16,2 Mio. Euro. Die Verschuldung des Klinikums der Johann Wolfgang Goethe-Universität ist mit 153,5 Mio. Euro angegeben.

Darüber hinaus unterstützt das Land weitere Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts. Sie werden weder im Haushaltsplan noch in der Haushaltsrechnung noch im Gesamtabchluss aufgelistet.

Würdigung

§ 26 LHO fordert für alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die das Land aufgrund einer rechtlichen Verpflichtung ganz oder zum Teil unterhält, Übersichten über ihre Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan. Der Minister der Finanzen kann Ausnahmen zulassen. Diese Ausnahmen sind bei den Stiftungen und Anstalten zur Regel geworden. Mit Blick auf die Höhe des Kapitals von Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts regt der Rechnungshof an, auf die Ausnahme zu verzichten und Haushaltsplan sowie Haushaltsrechnung entsprechende Übersichten beizufügen. Wäre der doppelte Gesamtabchluss Bestandteil der Haushaltsrechnung, wäre ein Gesamtüberblick über Kernhaushalt und Nebenhaushalte sichergestellt.

¹⁵ Siehe Ausschussvorlage HHA 19/46 vom 6. Juni 2018 und vgl. Bemerkungen 2018, S. 41 f.

1.3 Staatsschulden

1.3.1 Schuldenausweis in der Haushaltsrechnung

Die Staatsschulden sind in einer Übersicht auszuweisen. Diese wird als Anlage 9 der Haushaltsrechnung beigelegt. Die Übersicht stellte bis zur Haushaltsrechnung 2018 die Haushaltsschulden dar und führte in einem als „nachrichtlich“ ausgewiesenen Teil außerdem die Eventualverbindlichkeiten des Landes, seine Sicherheitsleistungen im Collateralmanagement und seine Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank auf. Mit der Haushaltsrechnung 2019 verzichtet das Finanzministerium erstmals auf die nachrichtlichen Angaben.

Zum Ende des Haushaltsjahres 2019 weist Anlage 9 **Haushaltsschulden** in Höhe von **42.420,5 Mio. Euro** aus. Sie umfassen die **Schulden am Kreditmarkt** und die **Schulden im öffentlichen Bereich**. Kassenkredite werden nicht dazu gezählt.

Nicht mehr aufgeführt wurden die zum Stichtag 31. Dezember 2019 bestehenden **Bürgschaften und Garantien** (Eventualverbindlichkeiten) in Höhe von 1.500,5 Mio. Euro und die Verpflichtungen zu **Sicherheitsleistungen im Collateralmanagement** in Höhe von 7.205,5 Mio. Euro.¹⁶ Tatsächlich wurden zum Stichtag Barmittel in Höhe von 4.451,1 Mio. Euro als Sicherheitsleistungen im Collateralmanagement hinterlegt. Ebenfalls nicht mehr enthalten sind **Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank** in Höhe von 6.940,4 Mio. Euro. Bei den Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank handelt es sich um Verbindlichkeiten nach dem Schutzschirmgesetz von 2.261,4 Mio. Euro und Verbindlichkeiten des Sondervermögens Hessenkasse von 4.679,0 Mio. Euro. Diese Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank sind in den ausgewiesenen Haushaltsschulden nicht enthalten.

Würdigung

In den Bemerkungen 2018 hatte der Rechnungshof sich mit der Finanzierung des Entschuldungsprogramms Hessenkasse beschäftigt. Dabei hat er Fragen zur Abbildung der übernommenen Verbindlichkeiten aufgeworfen sowie die Vereinbarkeit mit den Regelungen über die Kreditaufnahme thematisiert. Der

¹⁶ Diesen standen positive Barwerte in Höhe von 111,2 Mio. Euro gegenüber.

Rechnungshof hat die verschiedenen Rechtsauffassungen in seinen Bemerkungen 2018 (Abschnitt 1.5) dargestellt.¹⁷

Der Rechnungshof weist erneut auf die grundsätzliche Bedeutung dieser Frage hin. Er kritisiert die Abänderung der Anlage 9. Der Rechnungshof empfiehlt, die Anlage 9 in Form von 2018 fortzuführen.

Stellungnahme des Finanzministeriums

Mit Verweis auf die unterschiedlichen Rechtsauffassungen erklärt das Finanzministerium, an seiner bisherigen Auffassung zur haushaltsrechtlichen Zulässigkeit des HessenkasseG festzuhalten.

Abschließende Würdigung des Rechnungshofs

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass es aus Sicht des Finanzministeriums konsequent ist, die Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank nicht in der Schuldenübersicht auszuweisen, da es die Auffassung vertritt, dass es sich nicht um Kreditverbindlichkeiten (Finanzierungsschulden) handele. Angesichts unterschiedlicher Rechtsauffassungen zu dieser bedeutenden Grundsatzfrage bekräftigt der Rechnungshof seine Empfehlung zu einem umfassenden Schuldenausweis: Anlage 9 in der Form von 2018 berichtet nicht nur über Finanzierungsschulden des Landes und seiner Sondervermögen, sondern auch über Eventualverbindlichkeiten und Sicherheitsleistungen im Collateralmanagement. Diese Gliederung der Übersicht über die Staatsschulden bietet ein höheres Maß an Transparenz und sollte daher fortgeführt werden.

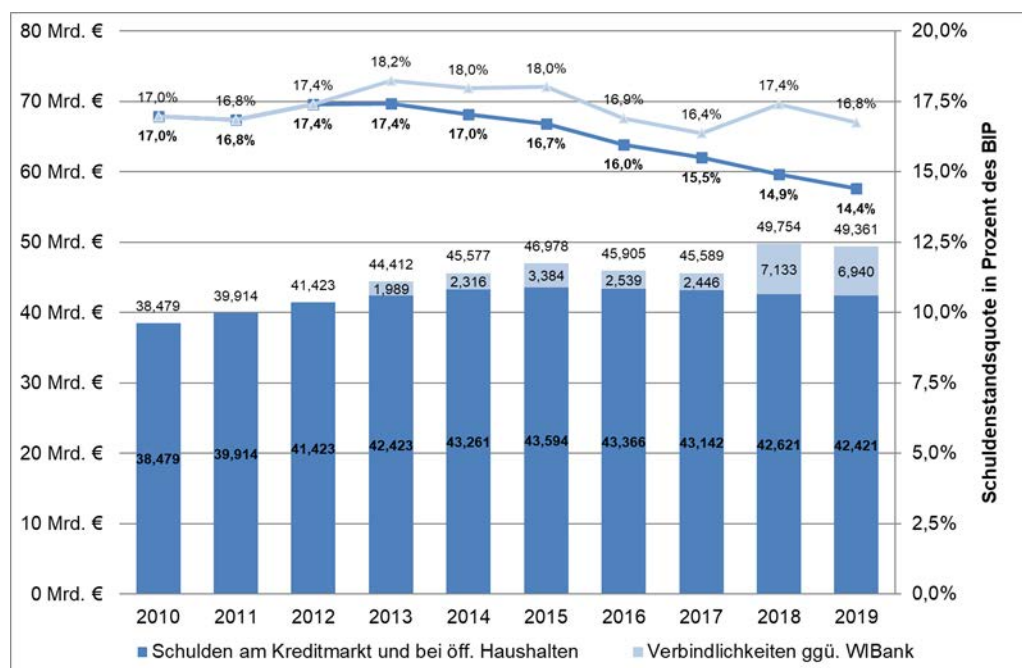
1.3.2 Die Entwicklung des Schuldenstands

Das Land hat im Jahr 2019 den positiven Finanzierungssaldo in Höhe von 1.599,5 Mio. Euro auch dazu verwendet, die ausgewiesenen **Kreditschulden** um 200,3 Mio. Euro auf 42.420,5 Mio. Euro abzubauen. Gegenüber dem Vorjahr entsprach dies einer Reduktion um 0,5 Prozent. Unter Einbeziehung von Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank aus Schutzschirm und Hessenkasse

¹⁷ Bemerkungen 2018, S. 54 ff.

ist der Schuldenstand von 49.753,8 Mio. Euro auf 49.361,0 Mio. Euro gesunken.¹⁸

Abbildung 1-3: Kreditschulden zum Ende der Haushaltsjahre 2010 bis 2019



Während die in Anlage 9 ausgewiesenen Schulden seit dem Jahr 2015 rückläufig sind, erreichten die Schulden unter Einbeziehung der Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank in 2019 ihren zweithöchsten Stand im Betrachtungszeitraum. Auch die **Schuldenstandsquote**¹⁹ bezogen auf die ausgewiesenen Schulden nahm seit 2014 tendenziell ab: Ende 2019 lag sie bei 14,4 Prozent des hessischen Bruttoinlandsproduktes (BIP). Die Schulden unter Einbeziehung der Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank gingen auf 16,8 Prozent zurück. Hauptursache für die rückläufigen Schuldenstandsquoten ist das stetige Wachstum des hessischen BIP (vgl. Kapitel 1.6).

1.4 Regeln zur Begrenzung der Schuldenaufnahme

In Hessen wurde durch eine verfassungsändernde Volksabstimmung im März 2011 die **Schuldenbremse** in **Art. 141 HV** aufgenommen. Demnach ist der Landeshaushalt ab dem Jahr 2020 grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen.

¹⁸ Davon abweichend werden Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank zum Ende des Kalenderjahres (31. Dezember) ausgewiesen.

¹⁹ Die Schuldenstandsquote bezeichnet das Verhältnis von Staatsschulden zu Bruttoinlandsprodukt.

1.4.1 Grenzen der investitionsorientierten Schuldenregel

Für die Beurteilung der Verfassungskonformität beider Kreditobergrenzen in der Übergangsphase bis 2020 ist nach Art. 141 HV a. F. der Haushaltsplan maßgebend. Er weist eine **Nettokredittilgung** von **102,5 Mio. Euro** aus. Die Nettokreditaufnahme bzw. -tilgung ist die Differenz aus der Aufnahme und der Tilgung von Schulden am Kreditmarkt. Im Vollzug tilgte das Land laut Haushaltsrechnung 200,3 Mio. Euro netto.²⁰

Tabelle 1-3: Ermittlung der Nettokreditaufnahme bzw. Nettokredittilgung 2019

Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 2019	Haushaltsplan	Haushaltsvollzug
	Mio. Euro	Mio. Euro
Aufnahme von Kreditmarktmitteln im Kernhaushalt (brutto)	2.935,3	5.785,5
Tilgung von Kreditmarktmitteln im Kernhaushalt (brutto)	-3.037,8	-5.985,8
Nettokreditaufnahme (+) bzw. Nettokredittilgung (-) im Kernhaushalt	-102,5	-200,3

Basierend auf Haushaltsplan und -rechnung wurden im Haushaltsjahr 2019 sowohl die enge als auch die weite **Kreditobergrenze eingehalten**.

1.4.2 Grenze der Schuldenbremse in der Übergangsphase bis 2020

Die **Schuldenbremse** in Art. 141 HV n. F. sieht vor, dass der Landeshaushalt ab 2020 grundsätzlich ohne Kredite ausgeglichen werden muss. Während der Übergangszeit bis einschließlich 2019 gilt das Ausführungsgesetz zur Schuldenbremse, das die Abbauregelung des Art. 161 HV konkretisiert.

Danach ist im Jahr 2019 erstmals eine strukturelle Nettokreditaufnahme nicht mehr zulässig. Fortan ist der Haushalt grundsätzlich strukturell auszugleichen.

Für das Haushaltsjahr 2019 wurden Ex-ante-Konjunkturkomponente und Basissteuern ausnahmsweise zweimal festgestellt: im Frühjahr 2017 für den Doppelhaushalt 2018/2019 und im Sommer 2019 für den Nachtragshaushalt 2019. Bei den Berechnungen wurde zunächst auf die **gesamtwirtschaftliche Projektion** der Bundesregierung vom April 2017 und die Mai-Steuerschätzung 2017 zu-

²⁰ Wenn die vertraglichen Verpflichtungen gegenüber der WIBank aus der Hessenkasse als Haushalts-schulden des Landes zu werten sind, ist über den Kernhaushalt hinaus eine Nettokredittilgung des Sondervermögens Hessenkasse in Höhe von ca. 100,1 Mio. Euro zu berücksichtigen.

rückgegriffen. Durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2019 wurde die Datengrundlage aktualisiert, so dass die Konjunkturkomponente nunmehr auf der Frühjahrsprojektion und der Mai-Steuerschätzung 2018 basiert.

Tabelle 1-4: Ermittlung der Konjunkturkomponente 2019

1. Ermittlung der Ex-ante-Konjunkturkomponente 2019		Doppelhaushalt 2018/2019	Nachtragshaushalt 2019	Haushaltsvollzug
(1)	Nominale Produktionslücke Gesamtstaat (in Mio. Euro)	1.000	-31.300	-31.300
(2)	Budgetsensitivität Länder	13,0%	13,0%	13,0%
(3)=(1)x(2)	Ex-ante-Konjunkturkomponente (in Mio. Euro)	130,0	-4.069,0	-4.069,0
(4)	Anteil Hessens an Steuereinnahmen Ländergesamtheit (nach LFA)	7,40%	7,18%	7,18%
(I)=(3)x(4)	Ex-ante-Konjunkturkomponente Hessen (in Mio. Euro)	9,6	-292,2	-292,2
2. Ermittlung der Steuerabweichungskomponente 2019		Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro
(5)	Basissteuern (Steuerschätzung)	16.323,0	16.762,0	16.762,0
(6)	Steuereinnahmen lt. Plan bzw. Ist	16.393,0	16.828,2	17.342,0
(7)	Auswirkungen Steuerrechtsänderungen		214,2	235,5
(II)=(5)-(6)+(7)	Steuerabweichungskomponente	-70,0	148,0	-344,5
3. Ermittlung der Konjunkturkomponente 2019 (ex-post)		Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro
(III)=(I)+(II)	Konjunkturkomponente insgesamt	-60,4	-144,2	-636,7
4. nachrichtlich: konjunkturbereinigte Steuereinnahmen 2019		Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro
(IV)=(6)+(III)	konjunkturbereinigte Steuereinnahmen	16.332,6	16.684,0	16.705,3

Während die Frühjahrsprojektion 2017 für das Jahr 2019 eine leichte Unterauslastung der deutschen Volkswirtschaft vorhergesagt hatte (Produktionslücke 1.000 Mio. Euro), erwartete die Bundesregierung im Frühjahr 2018, dass die Wirtschaftsleistung im Jahr 2019 die Normallage um 31.300 Mio. Euro überstieg.²¹ Folglich erforderte die **Ex-ante-Konjunkturkomponente** für Hessen eine Nettokredittilgung in Höhe von 292,2 Mio. Euro, anstatt eine Nettokreditaufnahme von 9,6 Mio. Euro zu erlauben (siehe Tabelle 1-4). Gleichzeitig führte die besser eingeschätzte konjunkturelle Lage zu einem deutlichen Anstieg der geschätzten Steuereinnahmen: Die **Steuereinnahmen** sollten um 439,0 Mio. Euro auf 16.762,0 Mio. Euro steigen.

²¹ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium der Finanzen: Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten - Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung, 25. April 2018, Tabelle 1.

Die Summe aus Steuereinnahmen und der Konjunkturkomponente, in deren Höhe Kredite aufgenommen werden dürfen, steht zur Deckung von Haushaltsausgaben zur Verfügung.²² Dieser im Folgenden **konjunkturbereinigte Steuereinnahmen** genannte Betrag belief sich im Doppelhaushalt 2018/2019 ursprünglich auf 16.332,6 Mio. Euro und erhöhte sich im Nachtragshaushalt 2019 um 351,4 Mio. Euro auf 16.684,0 Mio. Euro. Von diesem Zuwachs gingen 214,2 Mio. Euro auf Steuerrechtsänderungen und 137,2 Mio. Euro auf die Neuberechnung der Konjunkturkomponente zurück. Während im Haushaltsvollzug Mehreinnahmen aufgrund von Steuerrechtsänderungen verausgabt werden dürfen, müssen konjunkturbedingte Steuermehreinnahmen zur Schuldentilgung verwendet werden.²³ Im Ergebnis führt diese Neuberechnung dazu, dass Steuermehreinnahmen i. H. v. 137,2 Mio. Euro nicht zur Schuldentilgung vorgesehen wurden, sondern frei zur Deckung von Ausgaben verplant werden konnten.

Im **Haushaltsvollzug** wurden Steuereinnahmen von 17.342,0 Mio. Euro erzielt. Somit ergaben sich Mehreinnahmen gegenüber dem Nachtragshaushalt in Höhe von 580,0 Mio. Euro. Davon gingen 235,5 Mio. Euro auf Steuerrechtsänderungen zurück und 344,5 Mio. Euro waren konjunkturbedingt. Letztere werden in der **Steuerabweichungskomponente** erfasst. Nach Haushaltsabschluss wurde folglich eine **(Ex-post-) Konjunkturkomponente von -636,7 Mio. Euro** für das Jahr 2019 ermittelt. In dieser Höhe mussten gem. § 5 Abs. 1 Artikel 141-Gesetz Kredite getilgt oder Rücklagen gebildet werden, um konjunkturbedingte Steuermehreinnahmen zu binden.

Würdigung

Die **Neuberechnung der Konjunkturkomponente** genügte den Anforderungen des § 5 Abs. 4 Satz 2 und 3 Artikel 141-Gesetz.²⁴

²² Über die Steuereinnahmen hinaus erzielt das Land weitere Einnahmen, die auch zur Ausgabendeckung zur Verfügung stehen. Hierzu zählen u.a. Verwaltungseinnahmen sowie Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen.

²³ Alternativ können konjunkturbedingte Steuermehreinnahmen der Konjunkturausgleichsrücklage zugeführt werden; vgl. § 5 Abs. 1 Satz 3 Hs. 2 Artikel 141-Gesetz.

²⁴ Ob eine Neuberechnung der Obergrenze für die Netto-Kreditaufnahme im Kontext eines Doppelhaushalts zulässig ist, ist fraglich. Nach § 5 Abs. 3 Artikel 141-Gesetz wird die Ex-ante-Konjunkturkomponente „einmalig bei der Haushaltsaufstellung“ bestimmt.

Der Rechnungshof weist im Hinblick auf die beabsichtigte **Evaluierung des Artikel 141-Gesetzes** sowie auf die dort vorgesehene regelmäßige wissenschaftliche Überprüfung des Konjunkturbereinigungsverfahrens auf mögliche Schwächen hin, die das Beispiel des Nachtragshaushalts 2019 erkennen lässt. Erstens können **Fehlanreize im Zusammenhang mit der Verabschiedung von Nachtragshaushalten** bestehen, die die symmetrische Berücksichtigung konjunktureller Schwankungen beeinträchtigen könnten. Zweitens wirkt die Feststellung, dass das Bereinigungsverfahren konjunkturelle Schwankungen der Steuereinnahmen nicht vollständig auszugleichen vermochte, die Frage auf, ob die Produktionslückenschätzungen der Bundesregierung und die Steuerschätzungen hinreichend gut aufeinander abgestimmt sind. Neben der Symmetrie im Konjunkturverlauf sollte daher auch die **Neutralität bei Revisionen von Konjunkturprognosen** evaluiert werden.

Berechnung der in 2019 maximal zulässigen Nettokreditaufnahme

Die **Berechnung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme** wird wie folgt vorgenommen: Zur zulässigen strukturellen Nettokreditaufnahme wird die Konjunkturkomponente, der Saldo der finanziellen Transaktionen sowie der Saldo der Zu- und Abführungen zum Sondervermögen Versorgungsrücklage addiert.

Tabelle 1-5: Berechnung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme nach Artikel 141-Gesetz im Haushaltsjahr 2019

Berechnung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme nach Artikel 141-Gesetz im Haushaltsjahr 2019	Doppelhaushalt 2018/2019	Nachtragshaushalt 2019	Haushaltsvollzug
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro
Zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme	—	—	—
Konjunkturkomponente	–60,4	–144,2	–636,7
(davon: Ex-ante-Konjunkturkomponente)	(9,6)	(–292,2)	(–292,2)
(davon: Steuerabweichungskomponente)	(–70,0)	(148,0)	(–344,5)
Saldo der finanziellen Transaktionen	187,5	187,5	154,9
Saldo der Versorgungsrücklage	127,0	167,0	334,0
Maximal zulässige Nettokreditaufnahme	254,2	210,3	–147,8

Im Nachtragshaushalt 2019 wurde zunächst eine maximal zulässige Nettokreditaufnahme von 210,3 Mio. Euro festgestellt. Im Haushaltsvollzug wurden demgegenüber konjunkturbedingte Steuermehreinnahmen in Höhe von

492,5 Mio. Euro²⁵ ermittelt.²⁶ Ferner lagen die saldierten Ausgaben für finanzielle Transaktionen im Haushaltsvollzug 32,6 Mio. Euro niedriger als geplant. Beides reduzierte die zulässige Nettokreditaufnahme entsprechend. Höhere Zuführungen zur Versorgungsrücklage, die im Vollzug genau das Doppelte der Planzahlen betrugen, haben die zulässige Nettokreditaufnahme hingegen um 167,0 Mio. Euro angehoben. Im Ergebnis belief sich die **maximal zulässige Nettokreditaufnahme auf -147,8 Mio. Euro**, also eine Nettokredittilgung.²⁷ Der Rückgang der Neuverschuldungsobergrenze gegenüber dem Plan ist im Wesentlichen auf konjunkturell bedingte Steuermehreinnahmen zurückzuführen. Die tatsächliche Nettokreditaufnahme muss im Haushaltsvollzug unterhalb der Neuverschuldungsobergrenze nach dem Artikel 141-Gesetz liegen.

Würdigung

Der Rechnungshof bekräftigt seine Empfehlungen, im Sinne der Transparenz und Nachvollziehbarkeit die Berechnungsmethoden und Berechnungen zur Ermittlung der Neuverschuldungsobergrenze sowie zur Fortschreibung der Konten vollständig und verständlich dargestellt zu veröffentlichen.²⁸ Er regt an, dass die Landesregierung den Bericht zur Unterrichtung des Landtags gem. § 9 Artikel 141-Gesetz bereits vorab dem Rechnungshof zur Prüfung vorlegt. Er begrüßt, dass das Finanzministerium diesen Bericht auf seiner Website²⁹ einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht hat.

²⁵ Differenz zwischen der Steuerabweichungskomponente im Nachtragshaushalt 2019 (148,0 Mio. Euro) und im Vollzug (-344,5 Mio. Euro).

²⁶ Ohne die Neuberechnung der Konjunkturkomponente im Nachtragshaushalt 2019 wären konjunkturbedingte Steuermehreinnahmen von 783,5 Mio. Euro, eine Ex-post-Konjunkturkomponente von -773,9 Mio. Euro und eine Neuverschuldungsobergrenze von -285,0 Mio. Euro ermittelt worden.

²⁷ Im Saldo der finanziellen Transaktionen ist letztmalig die Vergabe von BAföG-Darlehen in Bundesauftragsverwaltung in Höhe von netto ca. 49,1 Mio. Euro enthalten; siehe dazu Bemerkungen 2018, Satz 51 ff. Wäre die Vergabe von BAföG-Darlehen bereits im Haushaltsjahr 2019 vollständig als Darlehensverzicht berücksichtigt worden, hätte der Saldo der finanziellen Transaktionen 105,8 Mio. Euro betragen und die Obergrenze der Nettokreditaufnahme 49,1 Mio. Euro niedriger gelegen. Unter Berücksichtigung des Neuberechnungseffekts i. H. v. 137,2 Mio. Euro läge die Obergrenze im Endergebnis somit bei -334,1 Mio. Euro.

²⁸ Vgl. Bemerkungen 2018, Satz 52, sowie Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen sowie zur Änderung der Landeshaushaltsordnung, 27.05.2013, S. 13 f.

²⁹ <https://finanzen.hessen.de/haushalt/hessische-schuldenbremse/bericht-zur-schuldenbremse-0>

1.4.2.1 Wurden die Vorgaben der Schuldenbremse eingehalten?

Der Haushaltsabschluss 2019 weist eine **Nettokredittilgung** von **200,3 Mio. Euro** aus. Zusätzlich wurden der **Konjunkturausgleichsrücklage 350,0 Mio. Euro** zugeführt. In der Summe ergibt sich damit ein Unterschiedsbetrag zur zulässigen Nettokreditaufnahme von 402,5 Mio. Euro.

Die **Obergrenze für die Nettokreditaufnahme** nach § 11 Artikel 141-Gesetz wurde somit **eingehalten**.

Bestand des Kontrollkontos

Abweichungen der tatsächlichen Nettokreditaufnahme von der Obergrenze werden auf dem **Kontrollkonto** erfasst. Bei einem negativen Saldo ist auf einen Ausgleich des Kontrollkontos hinzuwirken.

Tabelle 1-6: Ermittlung des Bestands des Kontrollkontos zum Ende des Haushaltsjahres 2019 auf Grundlage der Haushaltsrechnung³⁰

Maximal zulässige Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 2019	-147,8 Mio. Euro
Tatsächliche Nettokredittilgung im Kernhaushalt im Haushaltsjahr 2019	+200,3 Mio. Euro
Zuführung zur Konjunkturausgleichsrücklage im Haushaltsjahr 2019	+350,0 Mio. Euro
Zuführung zum Kontrollkonto im Haushaltsjahr 2019	+402,5 Mio. Euro
Bestand des Kontrollkontos zu Beginn des Haushaltsjahres 2019	+1.098,8 Mio. Euro
Bestand des Kontrollkontos zum Ende des Haushaltsjahres 2019	+1.501,3 Mio. Euro

Zum Abschluss des Haushaltsjahres 2019 beträgt der **Kontostand des Kontrollkontos** damit 1.501,3 Mio. Euro. Bei einer Korrektur des Kontrollkontos für die Erfassung von BAföG-Darlehen in den Jahren 2015 bis 2019 in Höhe von insgesamt 266,2 Mio. Euro ergäbe sich ein Bestand von 1.235,1 Mio. Euro.

1.5 Im Fokus: Das Sondervermögen Versorgungsrücklage

Kapitalerträge sollen künftige Versorgungslasten mildern

Auf Grundlage des Versorgungsrücklagengesetzes führt das Land seit 1999 ein Sondervermögen. Es soll die Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben sichern. Bei Versorgungsausgaben handelt es sich um gesetzliche Leistungen

³⁰ Die Unterrichtsunterlage nach § 9 Artikel 141-Gesetz nennt eine tatsächliche Nettokredittilgung im Kernhaushalt von 200,0 Mio. Euro (anstelle von 200,4 Mio. Euro laut Anlage 11 zur Haushaltsrechnung 2018) und erhält somit einen Bestand zum Ende des Haushaltsjahres 2018 in Höhe von 1098,4 Mio. Euro.

des Staates, die er gegenüber ehemaligen aktiven Beamten zu erbringen hat. Angesichts der demografischen Entwicklung in Hessen wurde das Versorgungsrücklagengesetz im Jahr 2018 überarbeitet. Ziel ist es nunmehr, einen dauerhaften Kapitalstock zu bilden. Aus dessen Erträgen sollen künftige Versorgungsausgaben spürbar finanziert werden können.³¹

Versorgungsrücklage um 334 Mio. Euro auf ca. 3,7 Mrd. Euro aufgestockt

Im Haushaltsjahr 2019 wurden dem Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“ 334,0 Mio. Euro zugeführt. Zum 31. Dezember 2019 belief sich sein Bilanzwert auf 3.739,0 Mio. Euro und sein Kurswert auf 4.158,7 Mio. Euro.³² Die Differenz ist darauf zurückführen, dass seine Finanzaktiva bei sinn- gemäßer Anwendung der handelsrechtlichen Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung grundsätzlich nicht zum Zeitwert (Fair Value), sondern zu Anschaffungskosten bilanziert werden.

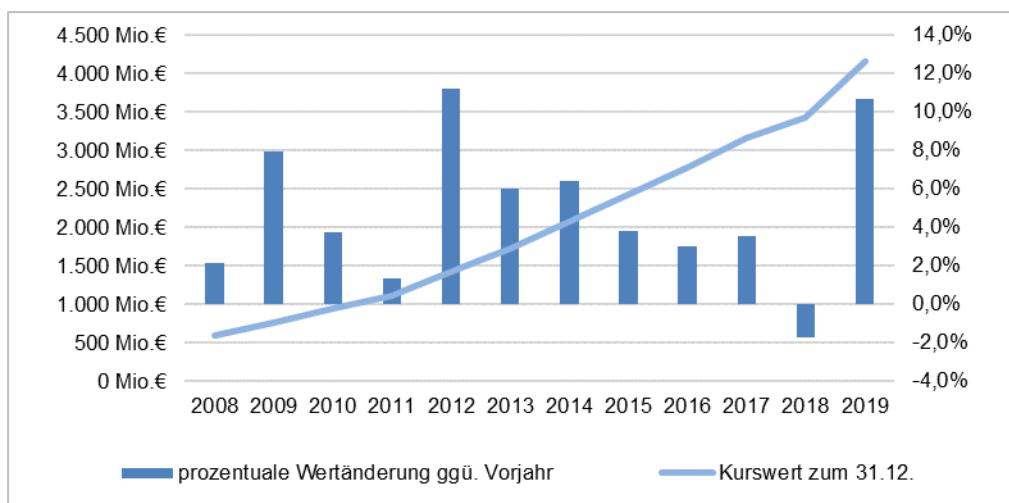
Durchschnittliche Wertentwicklung seit 2008 bei 4,75 Prozent p.a.

Durch jährliche Zuführungen und Kapitalerträge ist das Sondervermögen von einem Kurswert i.H.v. 583,7 Mio. Euro Ende 2008 auf 4.158,7 Mio. Euro Ende 2019 angestiegen. Die jährliche prozentuale Wertentwicklung lag in den vergangenen 12 Jahren zwischen minus 1,78 Prozent und plus 11,17 Prozent, im geometrischen Mittel bei 4,75 Prozent p.a.

³¹ Vgl. Bemerkungen 2018, S. 207 f.

³² Der kamerale Bestandswert zum Jahresende 2019 i.H.v. 3.767,7 Mio. Euro unterscheidet sich aufgrund nicht berücksichtigter Abschreibungen i.H.v. 38,9 Mio. Euro und einer anderen Periodenabgrenzung (Effekt: 10,3 Mio. Euro) vom Bilanzwert; vgl. Anlage 13 zur Haushaltsrechnung 2019, Überleitungsrechnung.

Abbildung 1-4: Wertentwicklung des Sondervermögens Versorgungsrücklage



Anlageuniversum: Renten, Aktien, Immobilienfonds und Geldmarktmittel

Gemäß Anlagerichtlinien sind die Mittel des Sondervermögens so anzulegen, dass möglichst große Sicherheit und Rentabilität bei ausreichender Liquidität des Sondervermögens unter Wahrung angemessener Mischung und Streuung insgesamt erreicht wird.³³ Dazu darf grundsätzlich in bestimmte Rentenpapiere, in Aktien und Genussrechte, in Anteile an Investmentfonds und an handelbaren Immobilienvermögen sowie in bestimmte Geldmarktpapiere und Guthaben bei Kreditinstituten investiert werden. Zu den zulässigen Rentenpapieren zählen u.a. europäische Staatsanleihen und Anleihen anderer öffentlicher Emittenten, Pfandbriefe, Kommunalobligationen sowie Unternehmensanleihen. Alle Schuldverschreibungen müssen Investment-Grade-Status³⁴ besitzen. Mit der Überarbeitung der Anlagerichtlinien in 2017 wurde vor dem Hintergrund des langfristigen Anlagehorizonts des Sondervermögens die zulässige Aktienquote von 30 auf 50 Prozent erhöht sowie eine Empfehlung ausgesprochen, bei der Aktienanlage anerkannte Nachhaltigkeitsstandards zu berücksichtigen.

Portfoliozusammensetzung

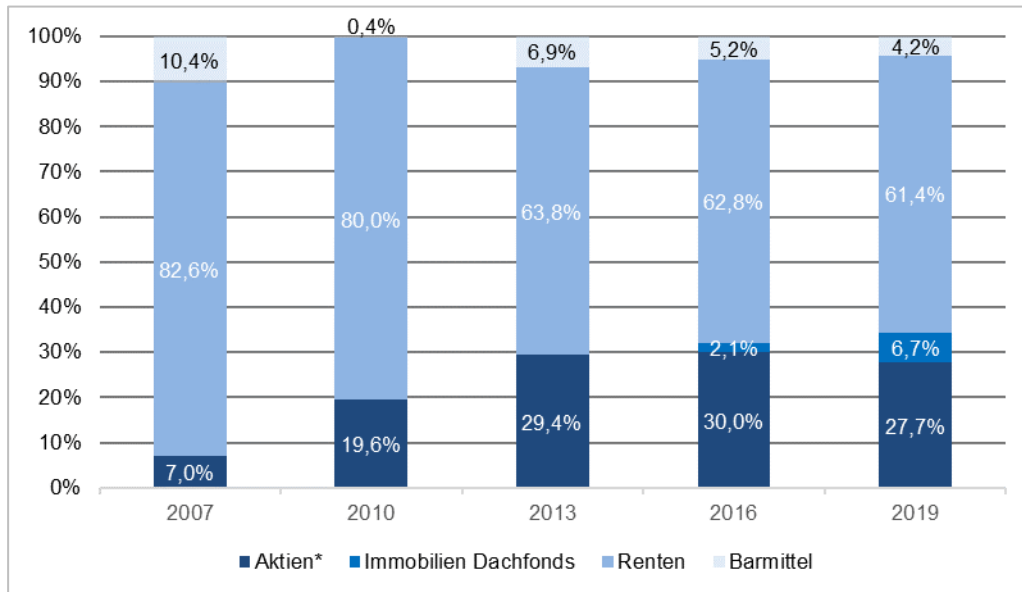
Die bedeutendste Anlageklasse stellen Rentenpapiere dar. Ihr Portfolioanteil ging in den letzten Jahren allmählich zurück und belief sich Ende 2019 auf

³³ Vgl. § 2 Abs. 1 Anlagerichtlinien für das Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“ vom 1.8.2017, HHA 19/33.

³⁴ Investment-Grade bezeichnet Schuldner mit höchster bis mittlerer Kreditwürdigkeit, gemessen an den Ratings AAA bis BBB- bzw. Aaa bis Baa3.

61,5 Prozent. Die zweitgrößte Anlageklasse sind Aktien mit einem Anteil von zuletzt 27,7 Prozent. Seit 2016 wurde zudem eine Position in einem Immobilien-Dachfonds aufgebaut. Ihr Anteil stieg 2019 auf 6,7 Prozent. Schließlich besteht das Portfolio noch zu ca. 5 Prozent aus Barmitteln.

Abbildung 1-5: Portfoliozusammensetzung auf Basis von Kurswerten³⁵

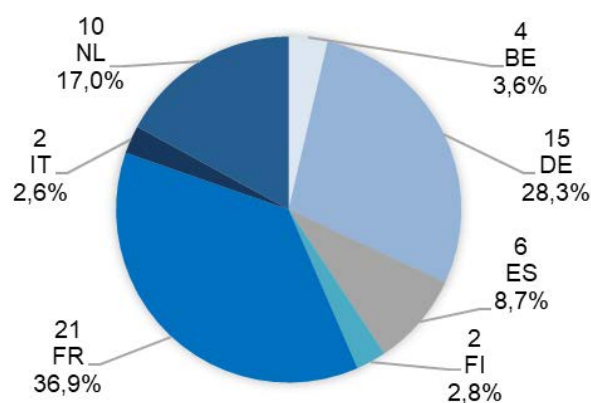


Aktienportfolio mit Fokus Westeuropa

Das Aktienportfolio belief sich zum 31. Dezember 2019 auf 1.151,8 Mio. Euro und enthielt Aktien von 60 Unternehmen aus sieben westeuropäischen Ländern. Die bedeutendsten Länder waren Frankreich (21 Unternehmen mit 36,9 Prozent), Deutschland (15 Unternehmen mit 28,3 Prozent) und die Niederlande (10 Unternehmen mit 17,0 Prozent). Die drei größten Aktienpositionen sind ASML Holding N.V., Sanofi S.A. und SAP SE mit 1,5 Prozent bzw. je 1,3 Prozent des Gesamtportfoliowertes.

³⁵ *) Aktien einschließlich Anrechte.

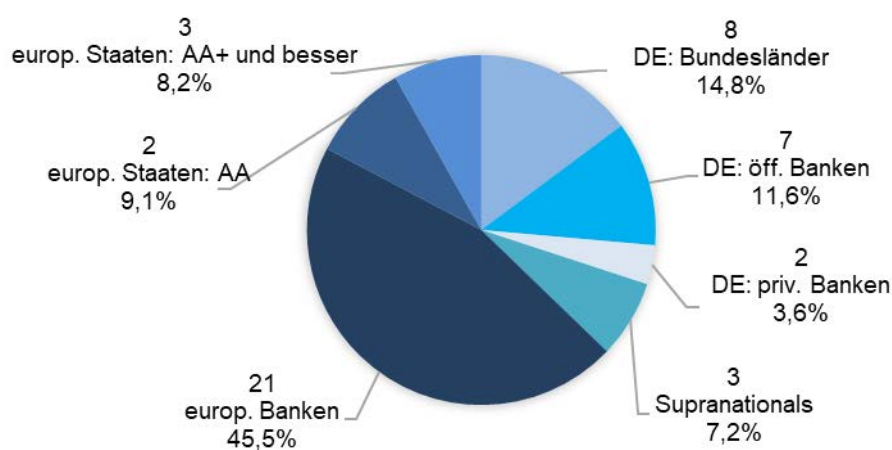
Abbildung 1-6: Zusammensetzung des Aktienportfolios nach Ländern am 31.12.2019



Rentenportfolio

Das Rentenportfolio belief sich zum 31. Dezember 2019 auf 2.553,5 Mio. Euro und enthielt Anleihen von 46 verschiedenen Schuldnern. Darunter befinden sich acht deutsche Bundesländer mit einem Anteil von 14,8 Prozent und fünf europäische Staaten mit zusammen 17,3 Prozent. Weitere staatsnahe Schuldner sind sieben deutsche öffentliche Banken (11,6 Prozent) und drei supranationale Organisationen (7,2 Prozent). 45,5 Prozent des Rentenportfolios nehmen verschiedenste Schuldverschreibungen ein, die von europäischen Banken begeben wurden und zum Teil besichert sind. Größte Einzelschuldner sind Nordrhein-Westfalen und die ABN Amro Bank mit je 3,6 Prozent des Gesamtportfolios, Coöperatieve Rabobank (3,1 Prozent) und Frankreich (2,9 Prozent).

Abbildung 1-7: Zusammensetzung des Rentenportfolios nach Schuldnern am 31.12.2019



Immobilienfondsdachfonds mit Schwerpunkt Deutschland

Die Investitionen der Versorgungsrücklage in Immobilienvermögen werden durch den Dachfonds „Versorgungsrücklage Land Hessen Immobilien Fonds“ der Helaba Invest getätigt. Zum 31. Dezember 2019 war dieser Fonds zu 98,3 Prozent in 21 Immobilienfonds investiert. Sein Marktwert lag bei 279,6 Mio. Euro. Investitionsschwerpunkt war mit 58 Prozent Deutschland, daneben wurden 42 Prozent in weiteren europäischen Ländern investiert. Wichtigste Nutzungsarten waren Büro (29 Prozent), Einzelhandel (23 Prozent), Wohnen (23 Prozent) und Logistik (19 Prozent).³⁶

1.6 Überblick: Die wirtschaftliche Lage des Landes

Gesamtwirtschaftliches Umfeld

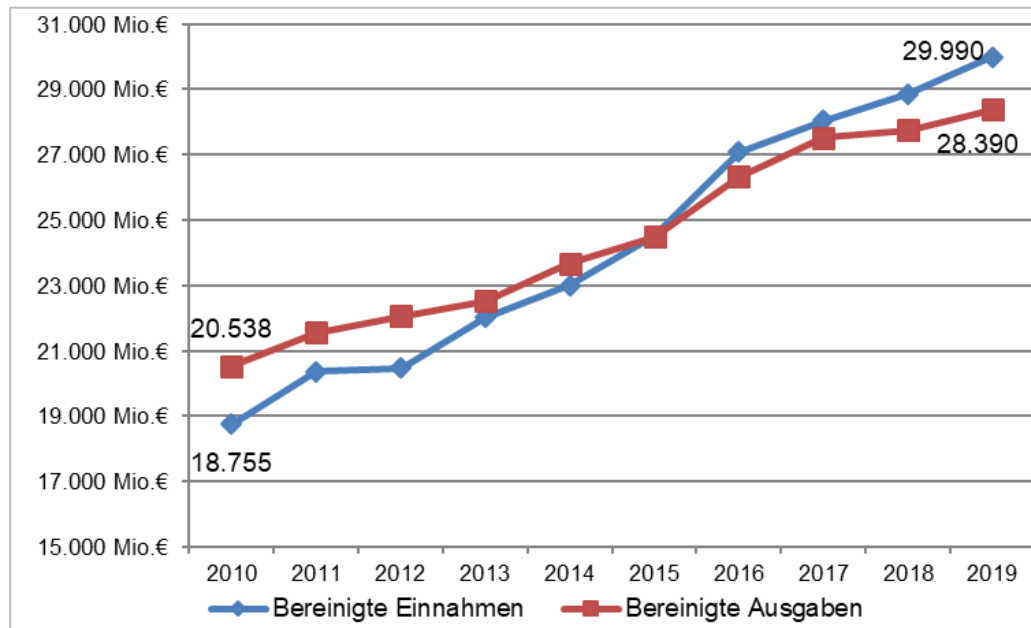
In Hessen ist seit 2016 eine Abschwächung des Zuwachses beim realen Bruttoinlandsprodukt (BIP) zu erkennen. Im Jahr 2019 wuchs das BIP um 1,1 Prozent (Vorjahr 1,3 Prozent). Dieses verlangsamte Wachstum fiel moderater aus als in der gesamtdesischen Entwicklung (-0,6 Prozent) und hatte zwei Ursachen: Die Dienstleistungsbereiche, die weniger stark von dem Rückgang betroffen waren, haben in Hessen einen höheren Anteil am BIP. Außerdem sank das produzierende Gewerbe in Hessen weniger stark ins Minus.

Die positive Lage am Arbeitsmarkt hielt auch im Jahr 2019 an. Mit einer Arbeitslosenquote von 4,4 Prozent befindet sich das Land auf dem vierten Platz im Ländervergleich und unterhalb der gesamtdesischen Quote (5 Prozent). Diese positive Entwicklung trug zum Anstieg der Einnahmen über die letzten Jahre bei.

³⁶ Vgl. Heleba Invest, HI-Versorgungsrücklage Land Hessen Immobilien-Fonds, Quartalsbericht 4. Quartal 2019.

Die Haushaltslage aus kameraler Sicht

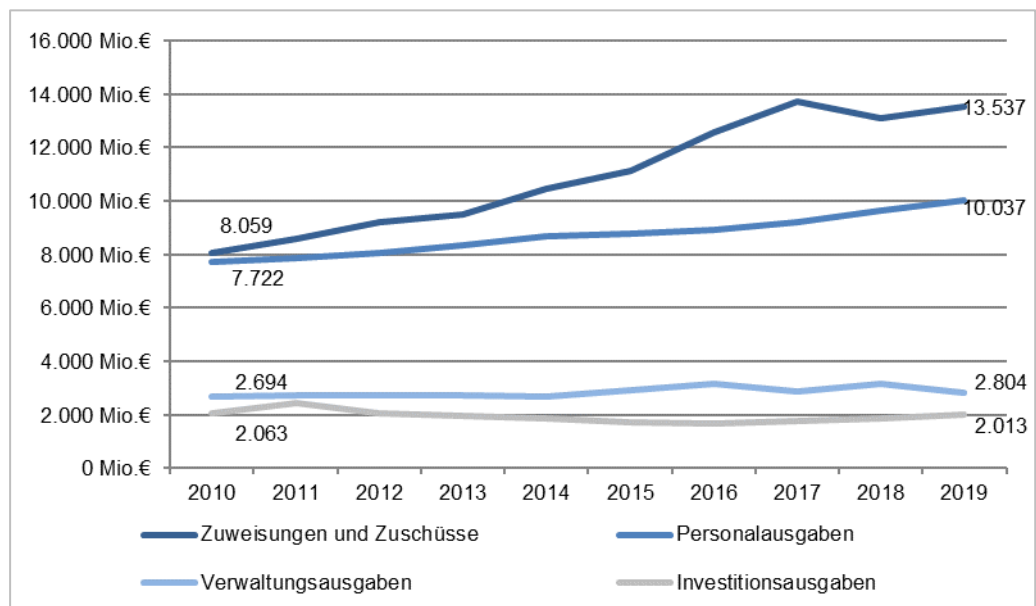
Abbildung 1-8: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben



Die bereinigten Einnahmen stiegen seit dem Jahr 2010 um fast 60 Prozent, die bereinigten Ausgaben um 38 Prozent. In 2019 lagen die bereinigten Einnahmen im fünften Jahr in Folge über den bereinigten Ausgaben.

Hauptfaktoren beim Zuwachs der bereinigten Ausgaben

Abbildung 1-9: Zusammensetzung der bereinigten Ausgaben

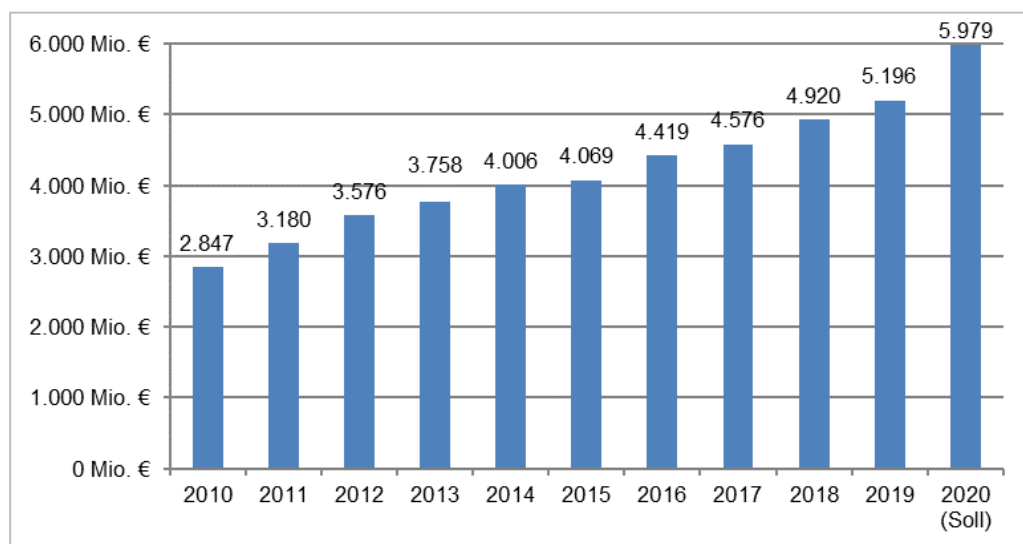


Während die Ausgaben für Verwaltung und Investitionen im letzten Jahrzehnt stagnierten, stiegen die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse um 5.478 Mio. Euro oder 68 Prozent. Die Personalausgaben wuchsen im Betrachtungszeitraum um 2.315 Mio. Euro oder 30 Prozent.

Kommunaler Finanzausgleich

Der KFA ist der größte Ausgabenblock innerhalb der Zuweisungen und Zuschüsse und trug maßgeblich zu ihrer Steigerung bei. Er enthält allerdings auch Investitionsausgaben und besondere Finanzierungsausgaben. Seit dem Jahr 2010 stieg der KFA um 2.349 Mio. Euro an.

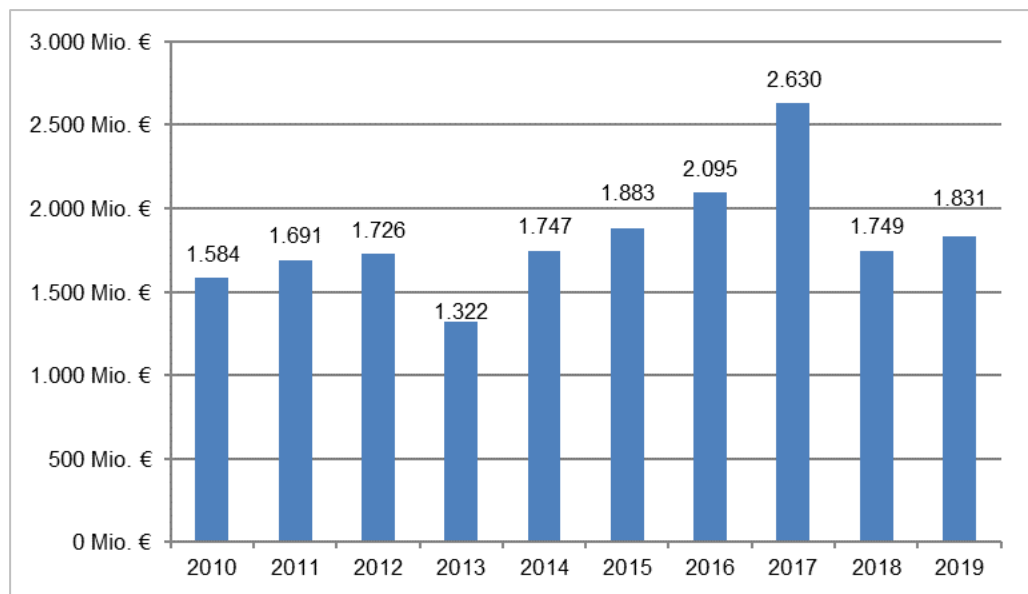
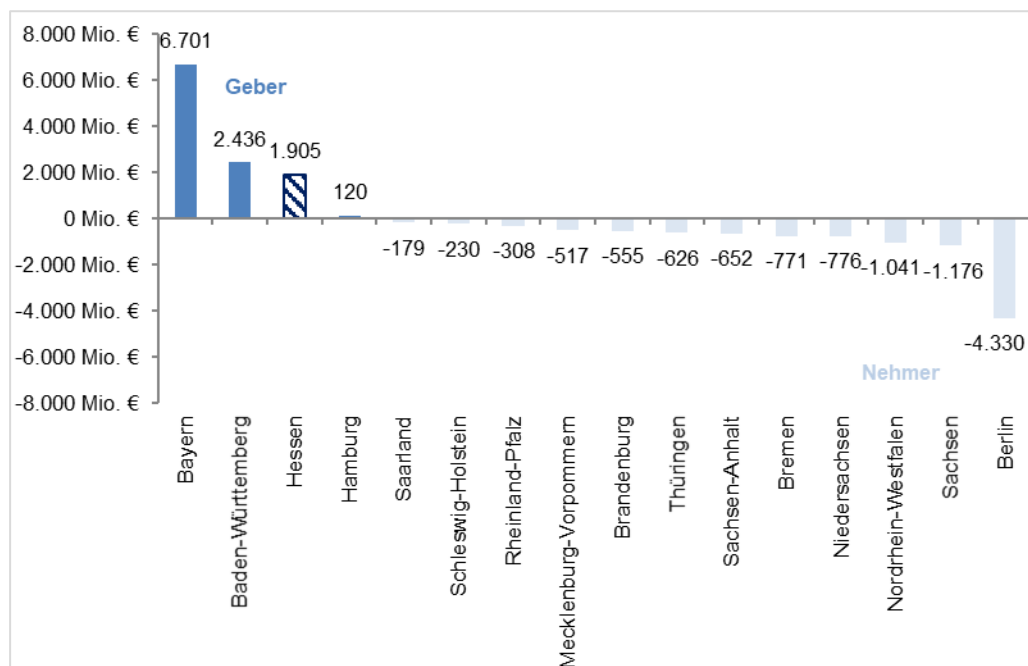
Abbildung 1-10: Entwicklung des KFA Volumens



Länderfinanzausgleich

Der LFA als zweitgrößter Einzelposten der Zuweisungen und Zuschüsse trug nur mit 247 Mio. Euro zu ihrer Steigerung seit 2010 bei. Die Zahlungen in den LFA unterlagen starken Schwankungen.

Abbildung 1-11: Kassenwirksame Zahlungen in den LFA

Abbildung 1-12: Ausgleichszahlungen LFA im Jahr 2019³⁷

Im Jahr 2019 hatte der LFA ein Volumen von 11.161 Mio. Euro. Die Ausgleichszahlungen wurden von den vier Geberländern Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Hamburg geleistet. Hessen war mit 1.905 Mio. Euro das drittgrößte Geberland.

³⁷ Vgl. Zahlungen nach aktualisierter vorläufiger Abrechnung des Länderfinanzausgleichs 2019 der BMF Dokumentation.

Ab dem Jahr 2020 wird der LFA neu geordnet. Damit entfällt das zweistufige horizontale Umverteilungsverfahren. Künftig wird der Länderfinanzausgleich bei Geber- und Nehmerländern einheitlich auf der Einnahmenseite durch Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuer erfasst. Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird nach der Einwohnerzahl auf die einzelnen Länder verteilt. Der LFA wird dann nicht mehr als Ausgabe ausgewiesen und somit die Entwicklung bei den bereinigten Einnahmen und Ausgaben des Landes im Jahr 2020 nicht mehr beeinflussen. Insgesamt rechnet die Landesregierung im Jahr 2020 mit einer Entlastung von 400 Mio. Euro.

Weitere Ausgabenposten

Die Hochschulprogramme beliefen sich im Jahr 2019 auf 1.623 Mio. Euro, die Ausgaben für Flüchtlinge auf 1.084 Mio. Euro.

Das Fördervolumen wurde erhöht. Hierbei ist zwischen Programmen zu differenzieren, die entweder ausschließlich aus Landesmitteln oder in Verbindung mit Bundesmitteln finanziert werden. Eine Ausweitung der Bundesmittel ist bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu verzeichnen. Diese durchlaufenden Posten, die keinen Einfluss auf den Landeshaushalt haben, beliefen sich im Jahr 2019 auf 1.170 Mio. Euro.

Anders beim Kommunalen Schutzschirm und der Hessenkasse: Diese Verbindlichkeiten werden durch Landesmittel und Beiträge von Kommunen bedient. Die Ausgaben für den kommunalen Schutzschirm beliefen sich im Jahr 2019 auf 116 Mio. Euro. Das Land führte im Jahr 2019 dem Sondervermögen Hessenkasse erstmalig 145 Mio. Euro zu.

2 Produkthaushalt 2019

Bei der Abrechnung des Produkthaushalts werden zunächst die Produkte mit ihren Kosten und Erlösen (Produktbudgets) betrachtet. Überschreitungen der geplanten Produktbudgets führen zu negativen, Unterschreitungen führen zu positiven Produktergebnissen. Die Summe der Produktergebnisse eines Buchungskreises ist das Leistungsergebnis. Dieses muss grundsätzlich mit dem Jahresergebnis aus der Ergebnisrechnung übereinstimmen.

Das Leistungsergebnis weist im Jahr 2019 bei einer ressortübergreifenden Betrachtung ein um 2,9 Mrd. Euro besseres Ergebnis aus, als im Haushalt geplant wurde, denn die Mehrerlöse übersteigen die Mehrkosten in entsprechender Höhe.

Gleichzeitig ergibt sich im Haushaltsvollzug unter Berücksichtigung der zentralen Finanzierungsvorgänge aus Einzelplan 17 ein in der Ergebnisrechnung ausgewiesenes Jahresergebnis von -0,2 Mrd. Euro. Dies entspricht einer Verbesserung gegenüber der Haushaltsplanung um 2,3 Mrd. Euro.

Für das verbesserte Jahresergebnis ist im Wesentlichen eine Bewertungsänderung bei den Pensions- und Beihilferückstellungen verantwortlich. Im Saldo führte dies zu einem erfolgswirksamen Einmaleffekt in Höhe von +2,4 Mrd. Euro. Ohne diesen Einmaleffekt hätte das Jahresergebnis -2,6 Mrd. Euro betragen.

2.1 Abrechnung des Produkthaushalts

2.1.1 Bestandteile der Haushaltsrechnung über den Produkthaushalt

Aufbau Produkthaushalt

Die Einzelpläne des Landes setzen sich aus mehreren Haushaltskapiteln zusammen. Jedem Haushaltskapitel ist ein Buchungskreis zugeordnet. Unterschieden wird zwischen operativen Buchungskreisen mit Personal und Fördermittelbuchungskreisen. Die Buchungskreise stellen Leistungen in Form von Produkten, Projekten, zwischenbehördlichen und externen Leistungen

zur Verfügung. Diese sind gleichzeitig Gegenstand der Budgetierung, d. h. im Haushaltsplan werden für jedes Produkt, Projekt und für jede Leistung sogenannte Produktbudgets veranschlagt. Das Produktbudget entspricht dabei dem Saldo aus geplanten Kosten und geplanten Erlösen. Finanziert werden die Produktbudgets durch die Produktabteilung, die vom zentralen Finanzierungsbuchungskreis in Einzelplan 17 bereitgestellt wird.

Nach § 7a Abs. 3 LHO sollen der Haushaltsplan und die Haushaltsrechnung des Produkthaushalts folgende Bestandteile aufweisen:

Tabelle 2-1: Bestandteile des Haushaltsplans und der Haushaltsrechnung (§ 7a Abs. 3 LHO)

Haushaltsplan	Haushaltsrechnung	Bestands-/Stromgrößen
	Vermögensrechnung	Aktiva und Passiva (Vermögen, Eigenkapital und Schulden)
Erfolgsplan	Soll-Ist Vergleich Erfolgsplan (Ergebnisrechnung)	Aufwendungen und Erträge
Leistungsplan	Soll-Ist Vergleich Leistungsplan (Leistungsbericht)	Leistungsmengen, Kosten und Erlöse der Produkte
Finanzplan	Soll-Ist-Vergleich Finanzplan (Finanzrechnung)	Einzahlungen und Auszahlungen

Die Leistungspläne werden auf Kapitel- bzw. Buchungskreisebene aufgestellt und durch Gegenüberstellung der Leistungsberichte abgerechnet. Die Leistungspläne umfassen für das Jahr 2019 insgesamt 554 Produkte, 24 Projekte, 28 externe Leistungen und 165 zwischenbehördliche Leistungen. Überschreitungen der Produktbudgets und der Mengenkorridore werden in der Haushaltsrechnung erläutert. Im Einzelplan 17 weisen die Vorsorgekasse und der Fördermittelbuchungskreis Produkte aus. Für den Finanzierungsbuchungskreis wird bisher kein Produkthaushalt aufgestellt.

Eine Aggregation der Soll-Ist-Vergleiche der Leistungspläne sowie der Erfolgspläne auf Einzel- und Gesamtplanebene wurde dem Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung in den Jahren 2015 bis 2018 separat vom Finanzministerium zur Verfügung gestellt. Mit der Haushaltsrechnung 2019 sind diese Aggregationen erstmals Bestandteil der Haushaltsrechnung. Damit wird der Grundstein für eine Überleitung der Ergebnisse aus der Abrechnung des Produkthaushalts zum doppischen Jahresergebnis gelegt (vgl. Abschnitt 2.2).

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

2.1.2 Rechnungslegung über den Produkthaushalt

Der Produkthaushalt wurde mit dem Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 (HG 2018/2019) vom 2. Februar 2019 und dem Nachtragshaushalt 2019 (NHG 2019) vom 19. Juni 2019 festgestellt (zusammen: HG 2019). Das HG 2019 konkretisiert die mit § 7a Abs. 3 LHO geschaffene Möglichkeit, den Haushaltsplan leistungsbezogen aufzustellen und abzurechnen.

Nach § 2 Abs. 1 HG 2019 sind die im Haushaltsplan beschriebenen Produkte nach ihrem Zweck und nach Art und Umfang verbindlich. Entsprechendes gilt grundsätzlich für Projekte sowie externe und zwischenbehördliche Leistungen.

Von wenigen Ausnahmen abgesehen (Hochschulen und Staatstheater), sind die in den Leistungsplänen der Kapitel bzw. Buchungskreise ausgewiesenen Gesamtkosten eines Produkts verbindlich. Überschreitungen sind bis zu 5 Prozent der Gesamtkosten eines Produkts zulässig³⁸, wenn ein Ausgleich innerhalb des Buchungskreises sichergestellt werden kann (§ 2 Abs. 3 Satz 1 HG 2019). Der Haushaltsplan kann bestimmen, dass bei einzelnen Produkten eine Überschreitung von mehr als 5 Prozent zulässig ist (§ 2 Abs. 3 Satz 1 HG 2019) oder Produkte gegenseitig deckungsfähig sind (Bewirtschaftungsvermerke). Abweichungen bei Kosten, Erlösen oder Kennzahlen im Haushaltsvollzug verändern die Produktabgeltung nicht (§ 2 Abs. 2 Satz 3 HG 2019). Für Überschreitungen der Gesamtkosten eines Produkts sind die Vorschriften zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben (§ 37 Abs. 1, 3 und 4 LHO) entsprechend anzuwenden (§ 2 Abs. 5 HG 2019). Ausgenommen davon sind Kostenüberschreitungen, die erst im Rahmen der Erstellung des Jahresabschlusses festgestellt werden können und nicht zu einer Auszahlung geführt haben (Kostenüberschreitungen nach § 2 Abs. 5 Satz 5 HG 2019).

³⁸ Dies gilt nicht für Fördermittelbuchungskreise (vgl. § 2 Abs. 3 Satz 2 HG 2019).

Bei Hochschulen und Staatstheatern, für die generell die Menge und der Preis je Mengeneinheit eines Produkts im Haushaltsplan für verbindlich erklärt wurden, reduziert sich bei Mengenunterschreitungen grundsätzlich die Produktabgeltung. Bei Mengenüberschreitungen gilt grundsätzlich § 37 Abs. 1 LHO zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben entsprechend (§ 2 Abs. 6 HG 2019). Das Haushaltsgesetz kann Abweichungen von diesen Grundsätzen enthalten.

2.1.3 Gesamtergebnis des Produkthaushalts

Um einen Überblick über die Abweichungen bei Gesamtkosten, Erlösen und Produktabgeltungen des Produkthaushalts 2019 zu erhalten, hat der Rechnungshof die Soll-Ist-Vergleiche aller Leistungspläne und Leistungsberichte über alle Buchungskreise hinweg zusammengefasst und mit dem Finanzministerium abgestimmt.

Die in der Haushaltsrechnung (Anlage 5) ausgewiesenen Produktergebnisse summieren sich im Haushaltsjahr 2019 – unter Berücksichtigung der Produktabgeltung – auf insgesamt 2.912,8 Mio. Euro.

Maßgeblich für die Abrechnung der Produkte nach § 2 Abs. 3 HG 2019 sind jedoch die Gesamtkosten inklusive der Mehr- oder Mindererlöse (Ermächtigungsrahmen) ohne Berücksichtigung der Produktabgeltung. Dies entspricht der Differenz aus Ist-Ergebnis und Plan-Ergebnis pro Einzelplan. Ohne die über den Einzelplan 17 (Finanzierungsbuchungskreis) bereitgestellten Produktabgeltungen ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 2-2: Soll-Ist-Vergleich des Produkthaushalts 2019 ohne Produktabteilungen³⁹

Einzelpläne		Ist-Gesamtkosten	Soll-Gesamtkosten	Ist-Erlöse	Soll-Erlöse	Ist-Ergebnis	Soll-Ergebnis	Abw. Ergebnis/ Ermächtigungsrahmen
		in Mio. Euro						
		1	2	3	4	5=3-1	6=4-2	7=5-6 7=2+(3-4)
01	Landtag	79,1	85,5	13,8	4,8	-65,3	-80,6	15,4
02	Ministerpräsident	114,8	284,0	14,6	14,6	-100,1	-269,3	169,2
03	HMdIS	2.742,1	2.785,3	839,7	805,3	-1.902,4	-1.980,0	77,6
04	HKM	5.561,8	5.514,9	232,3	212,4	-5.329,5	-5.302,4	-27,0
05	HMdJ	1.542,5	1.507,1	729,4	625,5	-813,1	-881,6	68,5
06	HMdF	2.062,8	1.884,1	1.163,7	961,7	-899,1	-922,4	23,3
07	HMWEVW	2.125,9	2.037,6	1.544,5	1.090,5	-581,4	-947,1	365,7
08	HMSI	1.869,1	1.959,6	264,3	144,9	-1.604,8	-1.814,8	210,0
09	HMUKLV	1.189,8	1.037,8	460,9	427,3	-728,9	-610,5	-118,5
10	Staatsgerichtshof	1,0	1,0	0,0	0,0	-0,9	-1,0	0,0
11	Rechnungshof	23,5	24,7	0,1	0,0	-23,3	-24,7	1,3
15	HMWK	4.954,3	4.970,1	2.024,2	2.082,2	-2.930,1	-2.887,9	-42,2
17	Allgemeine Finanzverwaltung	16.204,0	14.037,9	9.565,8	5.164,1	-6.638,1	-8.873,9	2.235,7
18	Hochbau	74,7	109,9	15,6	0,8	-59,1	-109,2	50,1
Land gesamt		38.545,4	36.239,4	16.869,1	11.534,1	-21.676,3	-24.705,3	3.029,0

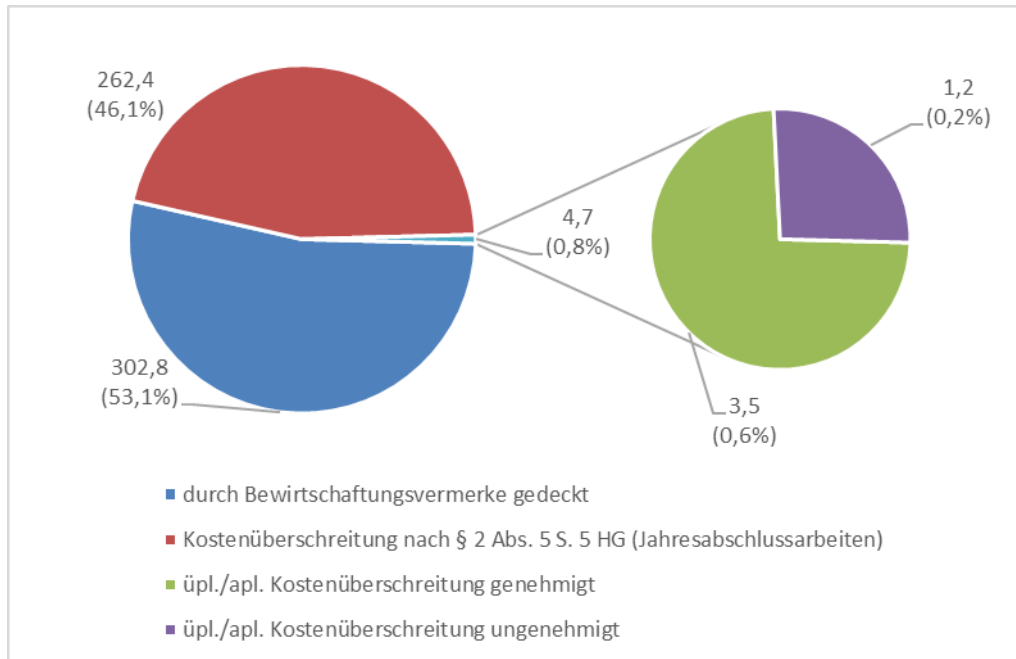
Das Ergebnis ohne Berücksichtigung der Produktabteilung ist im Jahr 2019 mit 3.029,0 Mio. Euro erstmals besser als geplant. Die positive Abweichung resultiert im Wesentlichen aus dem Produkt „Versorgung und Vorsorge“ aus Einzelplan 17, das dem Buchungskreis Vorsorgekasse (Kapitel 17 18) zugeordnet ist (vgl. Abschnitt 2.1.6). Lediglich die Einzelpläne 04 HKM, 09 HMUKLV und 15 HMWK weisen geringfügig schlechtere Ist-Ergebnisse aus als geplant.

³⁹ Die Ministerien werden wie folgt abgekürzt: Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (HMdIS), Hessisches Kultusministerium (HKM), Hessisches Ministerium der Justiz (HMdJ), Hessisches Ministerium der Finanzen (HMdF), Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen (HMWEVW), Hessisches Ministerium für Soziales und Integration (HMSI), Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUKLV), Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (HMWK).

Die saldierten Gesamtkostenabweichungen von 3.029,0 Mio. Euro ergeben sich aus gegenüber der Planung um 2.305,9 Mio. Euro höheren Kosten bei gleichzeitig um 5.334,9 Mio. Euro höheren Erlösen.

2.1.4 Kosten- und Mengenüberschreitungen

Abbildung 2-1: Zusammensetzung der Kostenüberschreitungen



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

Rund 99,2 Prozent der Kostenüberschreitungen sind durch bereits im Haushaltsgesetz eingeräumte Handlungsspielräume gedeckt: Auf die Inanspruchnahme von Bewirtschaftungsvermerken entfallen 302,8 Mio. Euro (53,1 Prozent), auf Jahresabschlussbuchungen 262,4 Mio. Euro (46,1 Prozent). Die Kostenüberschreitungen werden durch positive Produktbudgets innerhalb des Buchungskreises oder der Einzelpläne ausgeglichen. Der Finanzminister stimmte über- und außerplanmäßigen Kosten von 3,5 Mio. Euro (0,6 Prozent) zu. Diese sind vom Landtag nachträglich zu genehmigen. Bei den verbleibenden Kostenüberschreitungen von 1,2 Mio. Euro (0,2 Prozent) liegt die vorherige Zustimmung nach § 37 LHO nicht vor.

Der Rechnungshof bittet wiederholt, künftig vor den Maßnahmen die Zustimmung des Finanzministers einzuholen. Eine nachträgliche Genehmigung durch den Landtag wird in der Kommentarliteratur kritisch gesehen.⁴⁰

Im Nachweis Mengenkorridor der Anlage 5 zur Haushaltsrechnung legen die Staatstheater und Hochschulen, bei denen anstelle der Produktkosten die Menge und der Preis je Mengeneinheit nach § 2 Abs. 6 HG 2019 verbindlich sind, über ihre erbrachten Mengen Rechnung. Gesamtkostenüber- bzw. -unterschreitungen haben dabei keine haushaltsrechtlichen Konsequenzen. Den geplanten Mengen werden die tatsächlichen Mengen gegenübergestellt. Abweichungen müssen nur erläutert werden, wenn sie außerhalb des im Haushaltplan festgelegten Korridors liegen. Im Jahr 2019 wurden bei insgesamt 141 Produkten, Projekten, externen oder zwischenbehördlichen Leistungen Mengenkorridore von 10 bis 100 Prozent eingeräumt. In 32 Fällen kam es zu Mengenunterschreitungen, die entweder innerhalb des Korridors lagen oder ggf. eine Kürzung der Produktabgeltung zur Folge hatten. In 30 Fällen kam es zu einer Mengenüberschreitung, die sich innerhalb des Mengenkorridors bewegte. In drei Fällen wurde einer überplanmäßigen Mengenüberschreitung gemäß § 37 LHO zugestimmt. Wobei die Mengenüberschreitung von 11.800 Bilddokumenten beim Produkt „Bildarchiv Foto Marburg“ der Philipps-Universität Marburg lediglich in einer Höhe von 8.000 genehmigt wurde. In Höhe von 3.800 Bilddokumenten liegt eine ungenehmigte Mengenüberschreitung vor. Die überplanmäßigen Mengenüberschreitungen werden ebenso wie die überplanmäßigen Kosten der anderen Buchungskreise dem Landtag zur nachträglichen Genehmigung vorgelegt.

Der Rechnungshof empfiehlt, geeignete Kontrollmaßnahmen zu ergreifen und für alle überplanmäßigen Mengenüberschreitungen die vorherige Zustimmung des Ministers der Finanzen nach § 37 LHO einzuholen.

⁴⁰ Vgl. Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen, Loseblatt-Kommentar, Stand 16. Ergänzungslieferung, 1999, Art. 143 Erl. VIII 1, S. 19.

2.1.5 Wesentliche Kostenüberschreitungen

Tabelle 2-3: Produkte mit den (saldiert) größten Soll-Ist-Abweichungen (Überschreitungen) bei Kosten und Erlösen im Produkthaushalt 2019

Produkte		Ist-Gesamt-kosten	Soll-Gesamt-kosten	Ist-Erlöse	Soll-Erlöse	Ist-Produkt-abgeltung	Soll-Produkt-abgeltung	Ist-Ergebnis	Abw. Gesamtkosten inkl. Abw. Erlöse
		In Mio. Euro							
		1	2	3	4	5	6	7= (3+5)-1	8= (3-4)-(1-2)
1	Min Wald und nachhaltige Forstwirtschaft, Jagd und Fischerei	106,7	9,3	0,2	0,2	9,1	9,1	-97,4	-97,4
2	Allgemeine Finanzzuweisungen, Investitionspauschalen im ländlichen Raum, Kosten und Entschädigungen nach dem Konnexitätsgesetz	3.690,5	3.626,3	78,2	74,0	3.552,3	3.552,3	-60,0	-60,0
3	Staatswaldbewirtschaftung	220,1	140,2	164,6	127,7	12,4	12,4	-43,1	-43,1
4	Gemeinsame Forschungsförderung Bund/Land nach Art 91b GG sowie Projektförderung	329,5	283,0	56,2	49,8	222,5	233,2	-50,9	-40,2
5	Prävention vor sonderpädagogischer Förderung/ inklusive Beschulung/ Förderung kranker Schülerinnen und Schüler	241,6	205,4	0,9	0,1	205,3	205,3	-35,5	-35,5
6	Freistellung Kindergartenbeitrag	336,6	310,0	155,0	155,0	241,8	155,0	60,2	-26,6
7	Ganztagsschulangebote	230,1	202,4	2,9	1,2	203,4	201,2	-23,8	-26,0
8	Bürgschaften Krankenhausfinanzierung	22,8	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	-22,7	-22,7
9	Allgemeine Vollzugsaufgaben	732,2	712,0	12,6	9,4	714,9	702,7	-4,8	-17,0
10	Ausbildungs- und Berufsvorbereitung an beruflichen Schulen sowie Mittelstufe an Schulen für Erwachsene	164,3	149,2	1,6	2,7	148,6	146,5	-14,1	-16,2
Summe		6.074,5	5.638,0	472,3	420,4	5.310,3	5.217,6	-291,9	-384,6

Die zehn Produkte mit den saldiert größten Kostenüberschreitungen gegenüber dem Haushaltsplan sind in Summe für Abweichungen in Höhe von 384,6 Mio. Euro verantwortlich. Dies entspricht 67,5 Prozent der Kostenüberschreitungen insgesamt. Der überwiegende Teil der Abweichungen wurde über zusätzlich gewährte Produktabgeltungen und Deckungsvermerke ausgeglichen.

Wald und nachhaltige Forstwirtschaft, Jagd und Fischerei

Das ministerielle Fachprodukt „Wald und nachhaltige Forstwirtschaft, Jagd und Fischerei“ im Einzelplan 09 (Produkt 41, HMuKLV, Kapitel 09 01 Ministerium) umfasst u. a. die Fachaufsicht für die Förderprodukte des Bereichs „Forsten“ (Kapitel 09 22). Die saldierten Kostenüberschreitungen von 97,4 Mio. Euro resultieren im Wesentlichen aus der Erfassung von Prozessrisiken im Rahmen der Holzbewirtschaftung. In Höhe von rund 90,4 Mio. Euro wird der Verlust auf neue Rechnung vorgetragen (§ 2 Abs. 5 Satz 5 HG 2019).

Allgemeine Finanzausweisungen, Investitionspauschalen im ländlichen Raum, Kosten und Entschädigungen nach dem Konnexitätsgesetz

Das Förderprodukt „Allgemeine Finanzausweisungen, Investitionspauschalen im ländlichen Raum, Kosten und Entschädigungen nach dem Konnexitätsgesetz“ ist Einzelplan 17 (Produkt 7, Fördermittelbuchungskreis des HMdF, Kapitel 17 20 Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich (KFA) im Bereich des HMdF) zugeordnet. Die saldierten Kostenüberschreitungen von 60,0 Mio. Euro sind im Wesentlichen buchungstechnisch verursacht. Abweichend von der Planung sind – wie bereits im Vorjahr – die Mittel zur Abmilderung von Übergangshärten in Höhe von 60,0 Mio. Euro über dieses Produkt abgerechnet worden. Veranschlagt waren die Mittel bei Förderprodukt 65 „Zuweisungen zur Abmilderung von Übergangshärten“ (Kapitel 17 42). Hieraus resultiert bei Förderprodukt 7 eine Gesamtkostenüberschreitung, die der Gesamtkostenüberschreitung bei Förderprodukt 65 entspricht (vgl. Abschnitt 2.1.6).

Staatswaldbewirtschaftung

In Einzelplan 09 (Produkt 1, HMuKLV, Kapitel 09 60 Landesbetrieb Hessen Forst) ist das Produkt „Staatswaldbewirtschaftung“ abgebildet. Das Produkt weist saldierte Kostenüberschreitungen von 43,1 Mio. Euro aus. In Höhe von 32,8 Mio. Euro wurden außerplanmäßige Abschreibungen beim Waldvermögen aufgrund der Kalamitäten in den Jahren 2018 und 2019 vorgenommen. Der Verlust wird überwiegend auf neue Rechnung vorgetragen (§ 2 Abs. 5 Satz 5 HG 2019).

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

Die saldierten Kostenüberschreitungen bei dem Produkt „Gemeinsame Forschungsförderung Bund/Land nach Art. 91b GG sowie gemeinsame Projektförderung“ in Einzelplan 15 (Produkt 2, Fördermittelbuchungskreis des HMWK, Kapitel 15 02) in Höhe von 40,2 Mio. Euro resultieren im Wesentlichen aus zwei gegenläufigen Effekten. Zum einem wurde eine Rückstellung von rund 88,0 Mio. Euro gebildet, die die vertragliche Verpflichtung des Landes gegenüber dem GSI Helmholtzzentrum für Schwerionenforschung in Darmstadt für den Bau der Teilchenbeschleunigeranlage FAIR ausweist. Gegenläufig wirken sich zum anderen diverse nicht in Anspruch genommene Neubewilligungen bei Wissenschaftseinrichtungen nach Art. 91b GG aus (z. B. GSI-FAIR Projekt, Fraunhofer-Institut für öffentliche Sicherheit, etc.). Die Kostenüberschreitungen konnten innerhalb des Fördermittelbuchungskreises gedeckt werden.

Prävention vor sonderpädagogischer Förderung/ inklusive Beschulung/ Förderung kranker Schülerinnen und Schüler

Im Einzelplan 04 (Produkt 20, HKM, Kapitel 04 59 Schulen) ist das Produkt „Prävention vor sonderpädagogischer Förderung/ inklusive Beschulung/ Förderung kranker Schülerinnen und Schüler“ angesiedelt. Das Produkt weist saldierte Kostenüberschreitungen von 35,5 Mio. Euro aus. Diese resultieren aus einem höheren Lehrkräfteeinsatz, der auf eine steigende Inanspruchnahme von inklusivem Unterricht zurückzuführen ist. Zudem führten höhere Personalkostenrückstellungen sowie Mehrausgaben infolge der Tarif- und Besoldungserhöhung zu höheren Kosten.

Die Kostenüberschreitungen konnten durch die Inanspruchnahme eines 30 Prozent Deckungsvermerks innerhalb des eigenen Buchungskreises gedeckt werden. Lediglich ein Anteil von 3,5 Mio. Euro resultiert aus einer ungeplanten Rückstellungsbuchung und wird gemäß § 2 Abs. 5 Satz 5 HG 2019 als Verlust auf neue Rechnung vorgetragen.

Zuweisung zur Freistellung von Kindergartenbeiträgen

In Einzelplan 17 (Produkt 30 des Fördermittelbuchungskreises des HMdF, Kapitel 17 32 Zuweisungen aus dem KFA im Bereich des HMSI, soweit nicht bei

Kap 17 36) ist das Förderprodukt „Zuweisung zur Freistellung von Kindergartenbeiträgen“ abgebildet. Die saldierte Überschreitung von 26,6 Mio. Euro ist auf eine höhere Anzahl an Kindern zurückzuführen, die im Jahr 2019 unter die gesetzliche Beitragsfreistellung fallen. Die Kostenüberschreitung wird aufgrund der Deckungsfähigkeiten innerhalb des Buchungskreises gedeckt.

Ganztagsangebote

Dem Einzelplan 04 (Produkt 19, HKM, Kapitel 04 59 Schulen) wird das Produkt „Ganztagsangebote“ zugeordnet. Die saldierten Kostenüberschreitungen in Höhe von 26,0 Mio. Euro sind – wie bereits im Vorjahr – insbesondere auf höhere Kosten für den sukzessiven Ausbau der Ganztagsangebote zurückzuführen. Die Neuaufnahme von Grundschulen in das Ganztagsprogramm und der Profilwechsel von Schulen führten zu einer höheren Zuweisung von Lehrerstellen und Mitteln. Die Kostenüberschreitung konnte in Höhe von 20,2 Mio. Euro aufgrund von Bewirtschaftungsvermerken durch das Produkt „Förderung von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund“ im eigenen Buchungskreis gedeckt werden. Die Mehrkosten aufgrund der Tarif- und Besoldungserhöhung (2,2 Mio. Euro) wurden vom zentralen Finanzierungsbuchungskreis übernommen. Der Anteil in Höhe von 3,6 Mio. Euro, der auf die Buchung einer ungeplanten Rückstellung zurückzuführen ist, wurde als Verlust auf neue Rechnung vorgetragen (§ 2 Abs. 5 Satz 5 HG 2019).

Bürgschaften zur Sicherung von Krankenhausinvestitionen

Das Förderprodukt „Bürgschaften zur Sicherung von Krankenhausinvestitionen“ ist Einzelplan 17 (Produkt 5, Fördermittelbuchungskreis des HMdF, Kapitel 17 07 Bürgschaften und Garantien zur Krankenhausfinanzierung) zugeordnet. Die Kostenüberschreitungen von 22,7 Mio. Euro sind auf eine erstmals in 2019 gebildete Rückstellung für ausfallgefährdete Engagements zurückzuführen. Die Kostenüberschreitungen wurden in voller Höhe als Verlust auf neue Rechnung (§ 2 Abs. 5.Satz 5 HG 2019) vorgetragen.

Allgemeine Vollzugsaufgaben

Die saldierten Gesamtkostenüberschreitungen von 17,0 Mio. Euro bei dem Produkt „Allgemeine Vollzugsaufgaben“ in Einzelplan 03 (Produkt 1, HMdluS,

Kap. 03 81 Polizeibehörden) sind im Wesentlichen auf die Tarif- und Besoldungserhöhung (12,2 Mio. Euro) sowie in Höhe von 4,8 Mio. Euro auf ungeplante Rückstellungsbuchungen für Lebensarbeitszeitkonten und Dienstjubiläen zurückzuführen. Die Tarif- und Besoldungserhöhung wurde vom zentralen Finanzierungsbuchungskreis übernommen. Die Überschreitungen aufgrund der nicht im Jahr 2019 liquiditätswirksamen Jahresabschlussbuchungen werden als Verlust auf neue Rechnung vorgetragen (§ 2 Abs. 5 Satz 5 HG 2019).

Ausbildungs- und Berufsvorbereitung an beruflichen Schulen sowie Mittelstufe an Schulen für Erwachsene

Das Produkt „Ausbildungs- und Berufsvorbereitung an beruflichen Schulen sowie Mittelstufe an Schulen für Erwachsene“ ist in Einzelplan 04 (Produkt 33, HKM, Kap. 04 59 Schulen) abgebildet. Die saldierten Gesamtkostenüberschreitungen von 16,2 Mio. Euro sind im Wesentlichen durch einen höheren Ressourceneinsatz für den Unterricht im Bereich „Berufsfachschule zum Übergang in Ausbildung“ (BÜA) zurückzuführen. 2,1 Mio. Euro Mehrkosten aufgrund der Tarif- und Besoldungserhöhung werden vom zentralen Finanzierungsbuchungskreis ausgeglichen. Der überwiegende Teil von 14,1 Mio. Euro ist durch eine ungeplante Rückstellungsbuchung verursacht und wird als Verlust auf neue Rechnung vorgetragen (§ 2 Abs. 5 Satz 5 HG 2019).

2.1.6 Wesentliche Kostenunterschreitungen

Tabelle 2-4: Produkte mit den (saldiert) größten Soll-Ist-Abweichungen (Unterschreitungen) bei Kosten und Erlösen im Produkthaushalt 2019

Produkte		Ist-Gesamtkosten	Soll-Gesamtkosten	Ist-Erlöse	Soll-Erlöse	Ist-Produktabgeltung	Soll-Produktabgeltung	Ist-Ergebnis	Abw. Gesamtkosten inkl. Abw. Erlöse
		in Mio. Euro							
		1	2	3	4	5	6	7= (3+5)-1	8= (3-4)-(1-2)
1	Versorgung und Vorsorge	9.296,8	7.273,7	7.081,8	3.142,8	4.130,9	4.130,9	1.915,9	1.915,9
2	Finanzierung von Nahverkehrseinrichtungen	104,0	233,0	83,0	0,0	233,0	233,0	212,0	212,0
3	Sammler	132,2	0,0	326,1	0,0	0,0	0,0	193,9	193,9
4	Förderung Breitbandausbau	14,9	106,1	4,6	11,8	94,3	94,3	84,0	84,0
5	Landesvermögensverwaltung	24,9	87,7	104,2	87,7	0,0	0,0	79,3	79,3

Produkte		Ist-Gesamtkosten	Soll-Gesamtkosten	Ist-Erlöse	Soll-Erlöse	Ist-Produktabgeltung	Soll-Produktabgeltung	Ist-Ergebnis	Abw. Gesamtkosten inkl. Abw. Erlöse
		in Mio. Euro							
		1	2	3	4	5	6	7= (3+5)-1	8= (3-4)-(1-2)
6	Mittel zur Abmilderung von Übergangshärten	0,0	60,0	0,0	0,0	60,0	60,0	60,0	60,0
7	Flüchtlinge, Spätaussiedler, Wiedergutmachung	307,9	356,0	5,2	0,0	356,0	356,0	53,3	53,3
8	Förderung Mobilfunkausbau	0,0	50,0	0,0	0,0	50,0	50,0	50,0	50,0
9	Frühkindliche Bildung, Erziehung und Betreuung	286,0	328,6	0,3	0,0	328,0	328,6	42,3	42,9
10	Abschreibungen Infrastrukturvermögen	196,5	217,0	23,9	2,6	214,4	214,4	41,7	41,7
Summe		10.363,2	8.712,1	7.629,1	3.244,9	5.466,6	5.467,2	2.732,5	2.733,1

Kostenunterschreitungen werden aufgrund entsprechender Haushaltsvermerke häufig zur Deckung von Kostenüberschreitungen herangezogen und sind haushaltsrechtlich bisher nicht erläuterungspflichtig. Die zehn Produkte mit den saldiert größten Kostenunterschreitungen gegenüber dem Haushaltsplan sind in Summe für Abweichungen in Höhe von 2.733,1 Mio. Euro verantwortlich. Die nachfolgenden Ausführungen wurden mit dem Finanzministerium abgestimmt:

Versorgung und Vorsorge

Das Produkt „Versorgung und Vorsorge“ im Einzelplan 17 (Produkt 1, HMdF, Kapitel 17 18 Vorsorgekasse) umfasst u. a. die laufenden Versorgungsbezüge und Beihilfen sowie die Veränderungen der Pensions- und Beihilferückstellungen. Die saldierten Kostenunterschreitungen von 1.915,9 Mio. Euro resultieren im Wesentlichen aus dem Wechsel der Bewertungsmethode bei den Pensions- und Beihilferückstellungen⁴¹. Hierdurch entsteht im Jahr 2019 per Saldo ein einmaliger Ertrag von 2,4 Mrd. Euro.

⁴¹ Im Jahr 2019 hat das Finanzministerium entschieden, die Bewertungsmethodik zur Verteilung der erdienten Anwartschaften von der Teilwertmethode auf das Anwartschaftsbarwertverfahren (Projected Unit Credit Methode – PUC) umzustellen.

Finanzierung von Nahverkehrseinrichtungen

Das Produkt „Finanzierung von Nahverkehrseinrichtungen“ des Einzelplans 17 (Produkt 24, Fördermittelbuchungskreis des HMdF, Kapitel 17 30 Zuweisungen aus dem KFA im Bereich des Wirtschaftsministeriums) dient der Kofinanzierung von Großprojekten im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Für das Jahr 2019 weist das Produkt eine saldierte Kostenunterschreitung von 212,0 Mio. Euro aus. Das Wirtschaftsministerium begründet diesen Überschuss mit dem unvorhersehbaren Bauablauf, der unmittelbar von Dritten abhängig sei. Das Produkt wies bereits in den Jahren 2015 bis 2019 deutliche Kostenunterschreitungen auf (2018: 218,9 Mio. Euro; 2017: 293,6 Mio. Euro, 2016: 154,2 Mio. Euro und 2015: 217,0 Mio. Euro), die im Rahmen von Bewirtschaftungsvermerken als Deckungsmasse für Überschreitungen bei anderen Produkten des Fördermittelbuchungskreises genutzt wurden. Insgesamt wurden in den letzten sechs Jahren Fördermittel im Umfang von 1,1 Mrd. Euro nicht wie im Haushalt veranschlagt zur Finanzierung von Nahverkehrseinrichtungen genutzt.

Sammler im Förderbereich Städtebau und Wohnungswesen

Im Förderbereich des Einzelplans 07 werden sogenannte „Sammler“ (Produkt 99, Fördermittelbuchungskreis des HMWEVW, Kapitel 07 25 Förderungen im Bereich Städtebau und Wohnungswesen) ausgebracht, die nach Einschätzung des Wirtschaftsministeriums nicht produktbezogene Einnahmen und Ausgaben abwickeln. Eine Planung erfolgt auf diesen Sammlern nicht. Mittels Haushaltsvermerk sind positive „Produktergebnisse“ an den Landeshaushalt abzuführen und Fehlbeträge vom Landeshaushalt zu übernehmen. Die saldierten Kostenunterschreitungen von 193,9 Mio. Euro beruhen im Wesentlichen auf hohen Erlösen aus der Veräußerung des ehemaligen Polizeipräsidiums Frankfurt am Main (im Sondervermögen „Universitätsbibliothek Frankfurt am Main und Wohnraum- und Wohnumfeldförderung“ abgebildet). Weiterhin wurden die Kompensationsmittel des Bundes für soziale Wohnraumförderung ertragswirksam vereinnahmt (vgl. auch Bemerkungsbeitrag 9 „Sondervermögen Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen – Darstellung im kameraleen Haushalt und im Produkthaushalt“).

Förderung Breitbandausbau

Das Förderprodukt „Förderung Breitbandausbau“ ist Einzelplan 02 (Produkt 8, Fördermittelbuchungskreis Hessischer Ministerpräsident, Kapitel 02 06 Allgemeine Bewilligungen) zugeordnet. Dieses Produkt wurde im Rahmen des Nachtragshaushalts 2019 vom Wirtschaftsministerium zum Ministerium für Digitale Strategie und Entwicklung umgesetzt. Die saldierten Kostenunterschreitungen betrugen 84,0 Mio. Euro. Sie werden hauptsächlich mit der Komplexität der Maßnahme begründet, bei der durch unvorhergesehene Umstände (z. B. Knappheit bei Tiefbauressourcen, Wetterlage etc.) der Baubeginn sowie die Bauausführung verzögert und somit die Mittel deutlich später als geplant abgerufen werden. Zudem handelt es sich um eine Kofinanzierung des Bundes, bei dem die Landesmittel erst nach Bewilligung der Bundesmittel in Anspruch genommen werden können.

Landesvermögensverwaltung

Das Förderprodukt „Landesvermögensverwaltung“ ist in Einzelplan 17 (Produkt 2, Fördermittelbuchungskreis des HMdF, Kapitel 17 04 Landesvermögensverwaltung) ausgewiesen. Die saldierten Kostenunterschreitungen belaufen sich auf 79,3 Mio. Euro. Hintergrund ist die Abweichung der tatsächlichen Buchungslogik von derjenigen, die der Haushaltsplanung zugrunde lag: In der Haushaltsplanung wurde die Gewinnabführung als Kosten geplant, so dass das Produkt in Kosten und Erlösen ausgeglichen war. Der Rechnungshof hat diese Darstellung kritisiert, da Gewinnabführungen aus betriebswirtschaftlicher Sicht keine Kosten sind. Eine Änderung der Planung ist für den Haushalt 2021 vorgesehen.

Zuweisungen zur Abmilderung von Übergangshärten

Ebenfalls dem Einzelplan 17 ist das Förderprodukt „Zuweisungen zur Abmilderung von Übergangshärten“ (Produkt 65, Fördermittelbuchungskreis des HMdF, Kapitel 17 42 Leistungen an die Kommunen zur Abmilderung von Übergangshärten) zugeordnet. Die Kostenunterschreitungen von 60,0 Mio. Euro sind buchungstechnisch verursacht. Die Mittel zur Deckung der Übergangshärten und der Belastungen aus der Asylthematik wurden in der Haushaltsplanung 2019 bei diesem Produkt veranschlagt. Die Abrechnung in der Haushaltsrechnung

erfolgte über Förderprodukt 7 (Kapitel 17 20). Hieraus resultiert bei Förderprodukt 65 eine Gesamtkostenüberschreitung, die einen Teil der Gesamtkostenüberschreitungen bei Förderprodukt 7 erklärt. Über entsprechende Bewirtschaftungsvermerke wurde der Ausgleich aus Förderprodukt 65 geleistet (vgl. auch Abschnitt 2.1.5.)

Flüchtlinge, Spätaussiedler, Wiedergutmachung

Das Fachprodukt „Flüchtlinge, Spätaussiedler, Wiedergutmachung“ ist in Einzelplan 08 (Produkt 6, HMSI, Kapitel 08 01 Ministerium) abgebildet. Es weist saldiert eine Kostenüberschreitung von 53,3 Mio. Euro (Vorjahr: 42,8 Mio. Euro) aus. Diese resultiert im Wesentlichen aus niedrigeren Erstattungsanträgen von kommunalen Gebietskörperschaften für die Unterbringung und Betreuung von Asylbewerbern und Flüchtlingen („Große“ und „Kleine“ Pauschale) als geplant.

Förderung Mobilfunkausbau

Das Förderprodukt „Förderung Mobilfunkausbau“ ist Einzelplan 02 (Produkt 9, Fördermittelbuchungskreis Hessischer Ministerpräsident, Kapitel 02 06 Allgemeine Bewilligungen) zugeordnet. Dieses Produkt wurde im Rahmen des Nachtragshaushalts 2019 vom Wirtschaftsministerium zum Ministerium für Digitale Strategie und Entwicklung umgesetzt. Da für die Umsetzung des Förderprogramms zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung noch kein Konzept vorlag, wurde das Programm zwar mit dem vollen Fördervolumen geplant, konnte aber nicht abgerufen werden. Hierdurch entstand die saldierte Kostenüberschreitung von 50,0 Mio. Euro. Mit der Förderung des Mobilfunkausbaus soll im Jahr 2020 begonnen werden.

Frühkindliche Bildung, Erziehung und Betreuung

Das Förderprodukt „Frühkindliche Bildung, Erziehung und Betreuung“ ist Einzelplan 08 (Produkt 51, HMSI, Kapitel 08 06 Freiwillige Transferleistungen) zugeordnet. Im Nachtragshaushalt 2019 wurden bei diesem Produkt die dem Land zufließenden Bundesmittel für das Gute-Kita-Gesetz als aufwandswirksame Zuführung einer kameraleen Rücklage geplant. Mit Anpassung der Buchungssystematik für Rücklagenzuführungen im Rahmen des Jahresabschlusses 2019

wurde die Rücklage erfolgsneutral erfasst. Aufgrund der weggefallenen Aufwendungen bzw. Kosten wurden die saldierten Kostenunterschreitungen von 42,9 Mio. Euro verursacht.

Abschreibungen Infrastrukturvermögen

In Einzelplan 07 (Produkt 20, HMWEVW, Kapitel 07 20 Hessen Mobil – Straßen- und Verkehrsmanagement) ist das Produkt „Abschreibungen Infrastrukturvermögen“ abgebildet. Die Landesbehörde Hessen Mobil Straßen- und Verkehrsmanagement bilanziert das aus Straßen, Brücken, Radwegen, Ingenieurbauwerken und sonstiger Straßenausstattung bestehende Infrastrukturvermögen. Die jährliche Abschreibungshöhe definiert den aus kaufmännischer Sicht entstandenen Wertverlust des Infrastrukturvermögens und wird aus der Produktabteilung finanziert. Das Produkt enthält auch die Erlöse aus aktivierten Eigenleistungen für die Bearbeitung von werterhöhenden Baumaßnahmen des Landesstraßeninfrastrukturvermögens. Es weist saldiert eine Kostenunterschreitung in Höhe von 41,7 Mio. Euro (Vorjahr 37,9 Mio. Euro) aus. Diese ergibt sich einerseits aus der Verzögerung der Fertigstellung verschiedener Bauprojekte und damit dem Wegfall von Abschreibungen, andererseits kam es zu unerwarteten Mehrerlösen aus aktivierten Eigenleistungen.

2.2 Überleitung vom Leistungsergebnis zum Jahresergebnis der Ergebnisrechnung

2.2.1 Aggregierter Erfolgsplan und aggregierte Ergebnisrechnung

Ein aggregierter Erfolgsplan bzw. eine aggregierte Ergebnisrechnung sind seit der Rechnungslegung für das Jahr 2019 Bestandteil der Haushaltsrechnung. Zuvor wurde die Aggregation lediglich dem Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung im Nachgang zur Haushaltsrechnung zur Verfügung gestellt. Der Rechnungshof und das Finanzministerium haben die Erfolgspläne aller Buchungskreise aus dem Haushaltsplan für das Jahr 2019 und alle Ergebnisrechnungen aus der Haushaltsrechnung 2019 zusammengefasst und abgestimmt. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der Erfolgsplan des Kapitels 17 01 Allgemeine Finanzierungsvorgänge (Finanzierungsbuchungskreis) nicht verbindlich ist.⁴² Aus diesem Grund findet sich in der Haushaltsrechnung bisher

⁴² In Kapitel 17 01 Allgemeine Finanzierungsvorgänge ist kein Produkthaushalt ausgeprägt. Vorherrschend ist die kamerale Sichtweise mit Einnahmen und Ausgaben. Außerdem ist im Wirtschaftsplan des Kapitels

keine Ergebnisrechnung für das Kapitel 17 01 Allgemeine Finanzierungsvorgänge. Die entsprechenden Werte aus dem Haushaltsvollzug wurden zu Vergleichszwecken ergänzt.

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

Tabelle 2-5: Gegenüberstellung von Ergebnisrechnung und Erfolgsplan auf Landesebene

Erträge/Aufwendungen	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Abw. Mio. Euro	Abw. in %
Steuererträge und steuerähnliche Erträge	25.275,7	25.764,4	-488,8	-1,9
Erträge aus Finanzausgleichsbeziehungen	317,1	211,3	105,8	50,1
Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen	4.943,6	4.710,2	233,4	5,0
Erträge aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse	31.177,1	30.972,0	205,1	0,7
Bestandsveränderungen/ aktivierte Eigenleistungen	35,5	4,5	31,1	694,1
Sonstige Erträge	6.218,7	1.230,2	4.988,5	405,5
Summe Erträge	67.967,7	62.892,6	5.075,1	8,1
Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit	29.366,8	29.456,5	-89,7	-0,3
Personalaufwand	17.420,5	15.625,7	1.794,8	11,5
Abschreibungen	691,7	640,8	50,9	8,0
Aufwendungen aus Finanzausgleichsbeziehungen	7.264,6	7.511,9	-247,2	-3,3
Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse	8.747,2	8.517,4	229,8	2,7
Sonstige Aufwendungen	1.563,2	654,8	908,4	138,7
Summe Aufwendungen	65.054,1	62.407,1	2.647,0	4,2
Verwaltungsergebnis	2.913,6	485,5	2.428,1	500,1
Erträge aus Beteiligungen	3.690,4	395,4	3.295,0	833,4
Erträge aus anderen Wertpapieren und Ausleihungen des Finanzanlagevermögens	258,4	101,4	157,0	154,7
Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	238,5	29,8	208,7	700,0
Abschreibungen aus Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens	27,0	0,6	26,4	4.198,5
Aufwendungen aus Verlustübernahmen	162,8	7,8	154,9	1.975,1
Zinsen und ähnliche Aufwendungen	4.023,4	3.419,2	604,2	17,7
Finanzergebnis	-25,8	-2.901,0	2.875,2	-99,1

17 01 das Kapitel 17 03 Kommunalinvestitionsprogramme des Bundes und des Landes enthalten. Für das Kapitel 17 03 wird daher auf einen eigenen Wirtschaftsplan verzichtet.

Erträge/Aufwendungen	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Abw. Mio. Euro	Abw. in %
Ergebnis der gewöhnlichen Verwaltungstätigkeit	2.887,8	-2.415,5	5.303,3	-219,6
Steuern	24,9	16,5	8,4	50,7
Erträge aus Verlustübernahme/ Aufwendungen aus Gewinnabführung	-3.196,6	-171,8	-3.024,8	1.760,4
Jahresüberschuss/ Jahresfehlbetrag vor Rücklagenbildung	-333,7	-2.603,8	2.270,1	-87,2
Erträge aus der Auflösung von Rücklagen	317,0	211,5	105,5	49,9
Aufwendungen aus der Zuführung von Rücklagen	190,6	100,8	89,9	89,2
Jahresüberschuss/ Jahresfehlbetrag	-207,3	-2.493,1	2.285,8	-91,7

Das Jahresergebnis ist zwar mit -207,3 Mio. Euro negativ, stellt aber eine Verbesserung des geplanten Ergebnisses um 2.285,8 Mio. Euro dar. Das negative Planergebnis in Höhe von -2.493,1 Mio. Euro spiegelt die im Haushaltsplan 2019 erwartete Eigenkapitalveränderung wider.

Die Plan-Abweichungen im Haushaltsvollzug resultieren im Wesentlichen aus einem deutlich verbesserten Verwaltungsergebnis (+2.428,1 Mio. Euro gegenüber dem Haushaltsplan), das maßgeblich durch die Bewertungsänderung bei den Pensions- und Beihilferückstellungen beeinflusst ist. Aufgrund dieser Maßnahme sind die sonstigen Erträge um 4,7 Mrd. Euro und der Personalaufwand um 2,3 Mrd. Euro erhöht. Per Saldo führt dies zu einem Ergebniseffekt von +2,4 Mrd. Euro. Im Gesamtabschluss wird die Auflösung der Pensions- und Beihilferückstellungen – abweichend von der Darstellung in der Haushaltsrechnung – nicht in den sonstigen Erträgen gezeigt. Stattdessen wird der entsprechende Ertrag mit dem Personalaufwand saldiert. D. h. im Gesamtabschluss sind sowohl die sonstigen Erträge als auch der Personalaufwand niedriger als in der Haushaltsrechnung.

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

2.2.2 Erläuterung wesentlicher Plan-Ist-Abweichungen

Die festgestellten Plan-Abweichungen resultieren überwiegend aus Einzelplan 17:

Tabelle 2-6: Gegenüberstellung von Ergebnisrechnung und Erfolgsplan für Einzelplan 17

Erträge/Aufwendungen	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Abw. Mio. Euro	Abw. in %
Steuererträge und steuerähnliche Erträge	25.250,0	25.741,8	-491,8	-1,9
Erträge aus Finanzausgleichsbeziehungen	317,1	211,3	105,8	50,1
Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen	2.557,1	2.626,0	-68,9	-2,6
Erträge aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse	11.076,3	11.059,0	17,3	0,2
Bestandsveränderungen/ aktivierte Eigenleistungen	0,0	0,0	0,0	0,0
Sonstige Erträge	5.573,4	959,4	4.614,0	480,9
Summe Erträge	44.773,9	40.597,5	4.176,4	10,3
Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit	24.569,6	24.557,6	12,0	0,0
Personalaufwand	6.427,3	4.781,1	1.646,1	34,4
Abschreibungen	0,0	0,0	0,0	0,0
Aufwendungen aus Finanzausgleichsbeziehungen	7.264,6	7.511,9	-247,2	-3,3
Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse	3.483,5	3.151,7	331,8	10,5
Sonstige Aufwendungen	896,9	185,1	711,8	384,6
Summe Aufwendungen	42.641,9	40.187,4	2.454,5	6,1
Verwaltungsergebnis	2.132,0	410,2	1.721,9	419,8
Erträge aus Beteiligungen	3.690,1	395,1	3.295,0	834,0
Erträge aus anderen Wertpapieren und Ausleihungen des Finanzanlagevermögens	255,7	98,6	157,1	159,4
Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	234,5	25,5	209,0	819,4
Abschreibungen aus Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens	23,3	0,2	23,1	11.805,4
Aufwendungen aus Verlustübernahmen	162,8	7,8	154,9	1.975,1
Zinsen und ähnliche Aufwendungen	3.938,1	3.357,9	580,3	17,3
Finanzergebnis	56,1	-2.846,7	2.902,8	-102,0
Ergebnis der gewöhnlichen Verwaltungstätigkeit	2.188,1	-2.436,6	4.624,7	-189,8
Steuern	21,3	13,6	7,7	56,2
Erträge aus Verlustübernahme/ Aufwendungen aus Gewinnabführung	-2.273,0	-64,6	-2.208,5	3.421,2
Jahresüberschuss/ Jahresfehlbetrag vor Rücklagenbildung	-106,2	-2.514,7	2.408,6	-95,8
Erträge aus der Auflösung von Rücklagen	22,8	22,8	0,0	0,0
Aufwendungen aus der Zuführung von Rücklagen	0,0	0,0	0,0	0,0
Jahresüberschuss/ Jahresfehlbetrag	-83,4	-2.491,9	2.408,6	-96,7

Der Haushaltsvollzug schließt gegenüber der Haushaltsplanung um 2.408,6 Mio. Euro besser ab.

Im Wesentlichen führen höhere sonstige Erträge, die nur zum Teil durch einen höheren Personalaufwand und höheren sonstigen Aufwand kompensiert werden, zu einem um 1.721,9 Mio. Euro gegenüber der Planung verbesserten Verwaltungsergebnis. Ursächlich ist im Wesentlichen die Bewertungsänderung bei den Pensions- und Beihilferückstellungen.

2.2.3 Überleitung des Jahresergebnisses von der Haushaltsrechnung zum Gesamtabchluss des Landes

Das in Abschnitt 2.1.3 erläuterte Leistungsergebnis aus dem Vollzug des Produkthaushalts hat ohne Kenntnis der in Abschnitt 2.2.2 dargestellten Ergebnisbeiträge aus Einzelplan 17 nur eine eingeschränkte Aussagekraft. Insbesondere die in Kapitel 17 01 abgebildeten ergebniswirksamen Finanzierungsvorgänge haben maßgeblichen Einfluss auf das Jahresergebnis. Die Angaben in der Haushaltsrechnung können nur mit einigem Aufwand zusammengefasst und in das Jahresergebnis des Gesamtabchlusses überführt werden.

Tabelle 2-7: Überleitung des Jahresergebnisses 2019

	Ist 2019 Mio. Euro
Leistungsergebnis	2.912,8
Jahresergebnis Finanzierungsbuchungskreis (Kapitel 17 01)	-46,1
Sonstige nicht im Leistungsergebnis erfasste Ergebnisbeiträge	-3.074,0
Jahresergebnis Haushaltsrechnung	-207,3
Konsolidierungsbedingte und sonstige Anpassungen	208,1
Jahresergebnis Gesamtabchluss	0,8

Die sonstigen nicht im Leistungsergebnis erfassten Ergebnisbeiträge sowie die konsolidierungsbedingten und sonstigen Anpassungen werden bisher nicht in der Haushaltsrechnung erläutert. Bei den sonstigen nicht im Leistungsergebnis erfassten Ergebnisbeiträgen handelt es sich um einen Korrekturposten, mit dem im Wesentlichen die an den Finanzierungsbuchungskreis abgeführten Gewinne der anderen Buchungskreise eliminiert werden.

2.3 Wesentliche Feststellungen

2.3.1 Behandlung der Rücklagen im Produkthaushalt

Bei der Prüfung der Haushaltsrechnung 2018 hatte der Rechnungshof festgestellt, dass Rücklagenentnahmen und -zuführungen für konsumtive Zwecke als Erlöse bzw. Kosten auf einzelnen Produkten erfasst wurden. Dies führte zu einer überhöhten Darstellung von Kosten und Erlösen. Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, dass solche Rücklagenbewegungen einen Finanzierungsvorgang darstellen und nicht auf den Produkten abgebildet werden dürfen. Das Finanzministerium hat daraufhin seine konzeptionellen Vorgaben zum Umgang mit den Rücklagen für die Erstellung des Jahresabschlusses 2019 angepasst. Für den Jahresabschluss 2019 sollen Zuführungen und Entnahmen von kammerrücklagen grundsätzlich nur noch erfolgsneutral, d. h. ohne Auswirkung auf die Ergebnisrechnung oder den Leistungsbericht, gebucht werden. Lediglich Erträge aus der Entnahme von kammerrücklagen dürfen noch auf die Produkte erfasst werden, wenn sie zur Erhöhung des Ermächtigungsrahmens eines Produktes (Mehrerlöse im Sinne § 2 Abs. 2 Satz 2 HG 2019) benötigt werden.

Die Ressorts haben diese Neuregelung bei der Erstellung des Jahresabschlusses 2019 grundsätzlich befolgt.

Der Rechnungshof weist nochmals darauf hin, dass Rücklagenentnahmen grundsätzlich reine Finanzierungsvorgänge darstellen, die sich nicht in den Produkten widerspiegeln dürfen. Damit ist gleichzeitig verbunden, dass zukünftig bei der Planung der Produkte, die Kosten und Erlöse nicht mehr ausgeglichen sein können, sofern Entnahmen aus einer Rücklage geplant sind. Vielmehr wird anhand geplanter negativer Produktergebnisse transparent, welche Produkte aus Rücklagen finanziert werden.

2.3.2 Globalhaushalte

Im Produkthaushalt sind die Gesamtkosten eines Produkts grundsätzlich verbindlich. Überschreitungen sind bis zu 5 Prozent der Gesamtkosten eines Produkts zulässig. Allerdings kann der Haushaltsplan bestimmen, dass bei einzelnen Produkten eine Überschreitung von mehr als 5 Prozent zulässig ist (§ 2

Abs. 3 Satz 1 HG 2019) oder Produkte gegenseitig deckungsfähig sind (Bewirtschaftungsvermerke). Der Rechnungshof hat bei seinen Prüfungen des Produkthaushalts festgestellt, dass diese Ausnahmeregelung bei immer mehr Produkten Anwendung findet (siehe auch Ziffer 2.1.4).

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Verrechnungsmöglichkeiten für Kostenüberschreitungen bei den einzelnen Produkten immer umfangreicher werden. Der Grundsatz der Spezialität wird zunehmend ausgehöhlt. Zusätzlich sieht der Rechnungshof die Gefahr, dass die Beantragung und Genehmigung überplanmäßiger Kostenüberschreitungen zur Ausnahme wird. Der Minister der Finanzen und der Landtag verlieren zunehmend ihre Kontrollmöglichkeiten, was die Einhaltung der Budgetvorgaben im Haushaltsplan angeht.

2.3.3 Drittmittel im Förderbereich

Bei stichprobenartigen Prüfungen in den Fördermittelbuchungskreisen wurde festgestellt, dass Drittmittel, die dem Land vom Bund oder der EU für bestimmte Zwecke und mit einer Verwendungsfrist zur Verfügung gestellt werden, teilweise im Zeitpunkt des Zuflusses in voller Höhe ertragswirksam vereinnahmt werden. Dies widerspricht der konzeptionellen Vorgabe, wonach im Voraus vereinnahmte Drittmittel als erhaltene Anzahlungen und somit zunächst erfolgsneutral zu behandeln sind. Erst bei tatsächlicher Bewilligung der Gelder sind ein Förderaufwand zu buchen und die Anzahlungen ertragswirksam aufzulösen.

Der Rechnungshof bittet zu überprüfen, inwieweit Drittmittel einer Zweckbindung sowie Verwendungsfrist unterliegen und wie diese gebucht werden. Er empfiehlt, zukünftig eine einheitliche Buchung der Drittmittel sicherzustellen und die betreffenden Mitarbeiter entsprechend zu schulen.

2.3.4 Buchung der Produktabgeltung

Die Produktabgeltung, die ein Buchungskreis zur Erstellung seiner Produkte vom zentralen Finanzierungsbuchungskreis erhält, wird im jeweiligen Buchungskreis als Ertrag aus Produktabgeltung ausgewiesen. Spiegelbildlich wird im zentralen Finanzierungsbuchungskreis der Aufwand für die Produktabgeltung dargestellt. Ertrag und Aufwand aus der Produktabgeltung müssen sich grundsätzlich betragsgleich gegenüberstehen. Im Jahr 2019 werden auf Ge-

samtlandebene Erträge aus Produktabgeltung von 24.769,9 Mio. Euro und Aufwendungen aus Produktabgeltung von 24.534,6 Mio. Euro ausgewiesen. Die Erträge sind um 235,3 Mio. Euro höher als die Aufwendungen. Im aggregierten Haushaltsplan betrug die Differenz 292,5 Mio. Euro.

Der Rechnungshof bittet wiederholt darum, die Differenzen aufzuklären und zukünftig darauf zu achten, dass die Erträge und Aufwendungen aus Produktabgeltung betragsgleich sind.

3 Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht 2019

Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht 2019 wurden von einer unabhängigen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft im Auftrag des Rechnungshofs geprüft und erhielten ein uneingeschränktes Testat. Der Rechnungshof schließt sich diesem Prüfungsurteil an und stellte den Gesamtabschluss und den Gesamtlagebericht 2019 am 18. Juni 2020 fest.

Die Prüfung des Gesamtabchlusses und des Gesamtlageberichts liefert einen Beitrag zur Verlässlichkeit und Qualität der Rechenschaftslegung von Landesregierung und gesamter Landesverwaltung. Die im Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht vermittelten Informationen sind als Entscheidungsgrundlage konzipiert, sowohl im Rahmen des parlamentarischen Kontrollverfahrens als auch für Landesregierung und Landesverwaltung. Der Rechnungshof empfiehlt, die mit der doppelten Buchführung bereitgestellten Informationen verstärkt als Steuerungsgrundlage zu verwenden und den Gesamtabschluss als Bestandteil der Haushaltsrechnung dem Entlastungsverfahren der Landesregierung zugrunde zu legen.

Im Jahr 2019 hat das bilanzielle Vermögen stärker zugenommen als die bilanziell ausgewiesenen Schulden. In der Folge wurde erstmals ein positives Jahresergebnis ausgewiesen. Maßgeblich hierfür war ein aus der Änderung der Bewertungsmethode für die Pensions- und Beihilfeverpflichtungen des Landes resultierender entlastender Ergebniseffekt in Höhe von 2.442 Mio. Euro.

Die Landesregierung hat in den letzten beiden Jahren den Ausweis und die Bewertung der Pensions- und Beihilfeverpflichtungen so angepasst, dass die Aussagekraft des Jahresergebnisses sukzessive gesteigert wird. Auf dieser Grundlage empfiehlt der Rechnungshof, die Diskussion um den doppelten Haushaltsausgleich zu intensivieren.

3.1 Prüfung von Gesamtabchluss und Gesamtlagebericht

3.1.1 Ordnungsmäßigkeit als Prüfungsmaßstab

Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht werden im Auftrag des Rechnungshofs von einer unabhängigen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geprüft und testiert. Die Abschlussprüfung erfolgt in analoger Anwendung der Vorschriften des Handelsgesetzbuches (§§ 316 ff. HGB). Geprüft wird, ob die dem Gesamtabschluss zugrunde liegende doppelte Buchführung ordnungsgemäß ist.

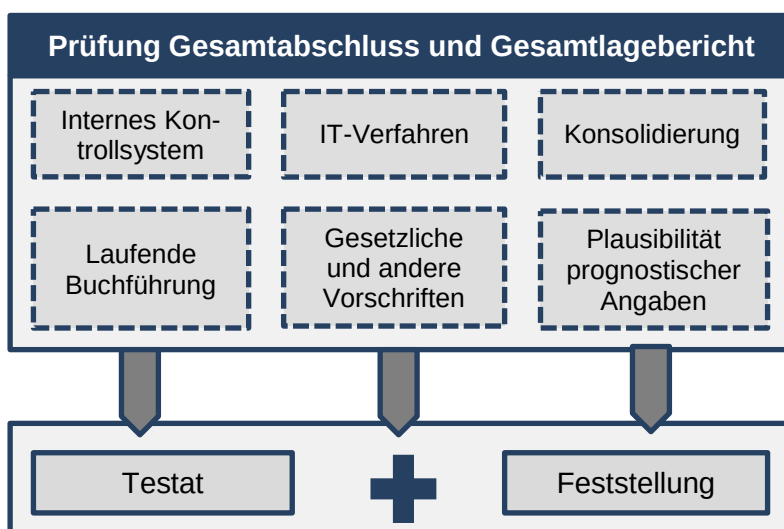
Es findet ein risikoorientierter Prüfungsansatz Anwendung. Die Prüfungsstrategie basiert auf der Einschätzung der Lage, der Geschäftsrisiken und des Umfelds, des rechnungslegungsbezogenen internen Kontrollsystems sowie dem Verständnis des Prozesses der Abschlusserstellung.

Ziel ist es, die Prüfung so zu planen und durchzuführen, dass Unrichtigkeiten und Verstöße, die sich auf das durch den Gesamtabschluss und den Gesamtlagebericht vermittelte Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Landes wesentlich auswirken, mit hinreichender Sicherheit erkannt werden.

3.1.2 Informationswert der Abschlussprüfung

Um dieses Ziel zu erreichen, umfasst die jährliche Abschlussprüfung nicht nur sämtliche Buchungen im SAP-System, sondern betrachtet weitere für die Abschlusserstellung relevante Bereiche.

Abbildung 3-1: Relevante Bereiche der Abschlussprüfung



Ein Schwerpunkt der Abschlussprüfung ist die Beurteilung der Wirksamkeit des rechnungslegungsbezogenen internen Kontrollsystems. Dies sind die vom Land eingerichteten Mechanismen, um die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit seiner Geschäftstätigkeit (auch Schutz des Landesvermögens, einschließlich Verhinderung und Aufdeckung von Vermögensschädigungen), die Ordnungsmäßigkeit und Verlässlichkeit der internen und externen Rechnungslegung sowie die Einhaltung der für das Land maßgeblichen rechtlichen Vorschriften sicherzustellen. Des Weiteren beurteilt der Prüfer in jedem Jahr die Verlässlichkeit der im Rahmen der Abschlusserstellung einbezogenen IT-Verfahren und Prozesse. Die Abschlussprüfung sichert auf diese Weise für die Rechnungslegung der Landesregierung und der gesamten Landesverwaltung ein hohes Maß an Qualität und Verlässlichkeit.

3.1.3 Exkurs: Zusätzliche CSR-Berichterstattung

Unter „Corporate Social Responsibility“ (CSR) wird die gesellschaftliche Verantwortung im Sinne eines nachhaltigen Wirtschaftens verstanden. Die CSR-Berichterstattung geht von den sozialen, ökologischen und ökonomischen Risiken der Geschäftstätigkeit aus, welche die Gesellschaft und die Umwelt negativ beeinflussen können, und beschreibt die Maßnahmen, mit denen der Abschlussersteller diesen Risiken begegnet.

Das HGB verpflichtet große Kapitalgesellschaften zur CSR-Berichterstattung in Form einer nichtfinanziellen Erklärung. Sie kann entweder in den Lagebericht oder in einen separaten Bericht aufgenommen werden. Für die bilanzierenden Einheiten im öffentlichen Sektor stellt sich damit die Frage, ob sie ebenfalls über die Maßnahmen der CSR Bericht erstatten. Eine Pflicht zur Erstellung einer nichtfinanziellen Erklärung besteht nach den einschlägigen Regelungen derzeit nicht.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben sich in der „Bonner Erklärung zur Nachhaltigkeit“ dafür ausgesprochen, Nachhaltigkeitsaspekte stärker in ihren Prüfungen zu berücksichtigen. Dementsprechend hat der Hessische Rechnungshof einen Fragenkatalog zur sozialen Verantwortung und Nachhaltigkeit erarbeitet und um dessen Beantwortung im Rahmen der Schlussgespräche zu den Abschlussprüfungen gebeten. Der Fragenkatalog orientiert sich unter anderem an den Leitlinien des

Bundesrechnungshofs zur Nachhaltigkeit, dem Deutschen Nachhaltigkeitskodex und der Global Reporting Initiative. Mit den Umwelt-, Arbeitnehmer- und Sozialbelangen sowie der Achtung von Menschenrechten und der Bekämpfung von Korruption und Bestechung berücksichtigt der Fragenkatalog außerdem die fünf Berichtsaspekte, die handelsrechtlich verbindlich vorgeschrieben sind.

Mit den Antworten erhält der Rechnungshof Einblicke in die von der Landesregierung gewählten Projekte zum Thema soziale Verantwortung und Nachhaltigkeit. Mit der „Nachhaltigkeitsstrategie Hessen“ wurden ressortübergreifende Ziele festgelegt und Projekte in die Wege geleitet, um die nachhaltige Entwicklung der Haushaltswirtschaft zu fördern. Zudem berichten die obersten Landesbehörden über ressortspezifische Maßnahmen, die getroffen werden, um die Nachhaltigkeit im jeweiligen Geschäftsbereich zu stärken.

3.1.4 Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht 2019 erhalten uneingeschränktes Testat und uneingeschränkte Feststellung

Am 16. Juni 2020 testierte die PricewaterhouseCoopers GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (PwC) Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht des Landes zum 31. Dezember 2019 uneingeschränkt.

Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 3 RHG stellt der Rechnungshof den Gesamtabschluss fest. Als Teil seiner eigenen Prüfungshandlungen begleitete er die Wirtschaftsprüfung eng und nahm an Terminen mit den obersten Landesbehörden teil. Zudem übermittelt der Rechnungshof den geprüften obersten Landesbehörden Feststellungen aus der Abschlussprüfung, die zwar nicht im Prüfungsbericht aufgeführt sind, aber dennoch Verbesserungsmöglichkeiten in der Gestaltung der Rechnungslegung aufzeigen.

Der Rechnungshof schließt sich nach eigener Prüfung dem Prüfungsurteil von PwC an und stellt den Gesamtabschluss und den Gesamtlagebericht 2019 mit Datum vom 18. Juni 2020 fest.

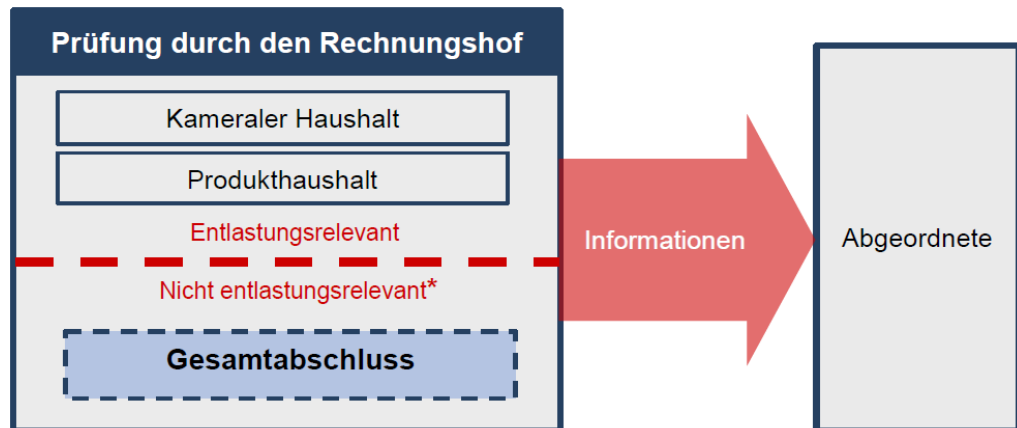
3.1.5 Mehrdimensionalität der Rechnungslegung

Die Rechnungslegung im Land wird aktuell in zwei Rechenstilen parallel geführt. Neben den kameralen Informationen aus der Haushaltsrechnung werden mit dem Produkthaushalt und dem Gesamtabchluss des Landes auch Informationen aus der doppelten Buchführung für die Abgeordneten bereitgestellt.

Grundlage für die jährliche Entlastung der Landesregierung durch den Landtag sind die Haushaltsrechnung zum kameralen Haushalt und zum Produkthaushalt sowie die Bemerkungen des Rechnungshofs. Der Gesamtabschluss ist bisher nicht Bestandteil der Haushaltsrechnung und somit nicht entlastungsrelevant.

Alle Berichtsinstrumente werden durch den Rechnungshof geprüft. Die Prüfungsergebnisse werden in den jährlichen Bemerkungen zusammengefasst.

Abbildung 3-2: Gesamtabschluss und Entlastungsverfahren der Landesregierung



* Nicht entlastungsrelevant sind insbesondere die Auswirkungen der Beteiligungen, der Landesbetriebe, der Hochschulen und der Sondervermögen auf die Vermögens- und Ertragslage des Landes.

Für eine Entlastung benötigen die Abgeordneten möglichst vollständige Informationen über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Landes. Mit dem Gesamtabschluss liegen qualitativ hochwertige, auf Ordnungsmäßigkeit und Zuverlässigkeit der Geschäftsführung geprüfte und somit belastbare Informationen vor. Der Rechnungshof regt daher an, den Gesamtabchluss des Landes zum Bestandteil der Haushaltsrechnung und damit entlastungsrelevant zu machen.

3.2 Entwicklung des Vermögens und der Schulden

3.2.1 Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag sinkt erstmalig leicht

Seit der Einführung der doppelten Buchführung im Jahr 2009 erstellt und veröffentlicht die Landesregierung jährlich einen Geschäftsbericht. Dieser enthält insbesondere den Gesamtabschluss und den Gesamtlagebericht des Landes

einschließlich des Bestätigungsvermerks der Wirtschaftsprüfer und der Feststellung des Rechnungshofs. Die Vermögensrechnung fasst die Vermögens- und Schuldposten des Landes mit den Wertansätzen zum Abschlussstichtag zusammen:

Tabelle 3-1: Kurzdarstellung der Vermögensrechnung

Aktiva			Passiva		
	31.12.2018 Mio. Euro	31.12.2019 Mio. Euro		31.12.2018 Mio. Euro	31.12.2019 Mio. Euro
Anlagevermögen	28.581	29.192	Eigenkapital	-	-
Umlaufvermögen	15.857	17.425	Sonderposten für Investitionen	721	770
Aktive Rechnungs- Abgrenzung	430	433	Rückstellungen	102.204	104.315
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	120.143	120.142	Verbindlichkeiten	62.020	62.004
			Passive Rechnungs- Abgrenzung	66	104
Summe Aktiva	165.011	167.192	Summe Passiva	165.011	167.192

Da das Vermögen auf der Aktivseite im Jahr 2019 erstmals stärker angestiegen ist als die Schulden auf der Passivseite, sinkt per Saldo der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag um knapp 1 Mio. Euro.

3.2.2 Vermögen des Landes nimmt zu

Die Zunahme des Landesvermögens ist auf mehrere einzelne Sachverhalte zurückzuführen, wie etwa:

Zuführungen zum Sondervermögen Versorgungsrücklage

So resultiert der Anstieg des langfristigen Anlagevermögens von 611 Mio. Euro insbesondere aus der Erhöhung des Sondervermögens Versorgungsrücklage zur Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben. Insgesamt erhöht sich das Sondervermögen im Vergleich zum Vorjahr um 512 Mio. Euro. Zum einen leistet das Land sowohl die gesetzlich vorgeschriebenen Zuführungen⁴³ in Höhe von 167 Mio. Euro als auch freiwillige Zuführungen in gleicher Höhe. Zum anderen ist die Erhöhung im Wesentlichen auf Zins- und Dividendenerträge in

⁴³ Vgl. § 7 Abs. 1 des Gesetzes zur Neuordnung von Sondervermögen zur Sicherung der Versorgungsleistungen vom 12. September 2018, GVBl. 2018, S. 578.

Höhe von 71 Mio. Euro und aus reinvestierten Verkäufen von 81 Mio. Euro zurückzuführen.

Pensionslast-Finanzierungsquote steigt

Das Versorgungssicherungsgesetz aus dem Jahr 2018 sieht einen dauerhaften und unbefristeten Aufbau des Sondervermögens Versorgungsrücklage vor. Es ist im Jahr 2019 auf 3.739 Mio. Euro angestiegen und soll zukünftige Haushalte bei der Finanzierung der bereits verursachten Pensionsverpflichtungen entlasten. Das Gesetz erlaubt Entnahmen hieraus erst, wenn der Anteil des Sondervermögens an den bilanziell ausgewiesenen Pensionsrückstellungen 10 Prozent beträgt. Entnommen werden dürfen dann allein die Erträge aus dem Sondervermögen, sodass der Bestand des Sondervermögens aufgrund der jährlichen Zuführungen auch zukünftig anwächst.

Der Anteil des Sondervermögens Versorgungsrücklage an den bilanziell ausgewiesenen Pensionsrückstellungen wird als Pensionslast-Finanzierungsquote bezeichnet. Sie stieg in diesem Zeitraum kontinuierlich an und hat im Berichtsjahr 4,68 Prozent erreicht (Vorjahr 4,07 Prozent; Vorvorjahr: 3,94 Prozent). Ob die von der Landesregierung im Jahr 2018 geschätzte Erreichung der 10-Prozent-Grenze im Jahr 2030 tatsächlich erreicht werden wird, ist maßgeblich von der weiteren Entwicklung der Pensionsverpflichtungen abhängig.

Wertzuwachs bei den geleisteten Anzahlungen und Anlagen im Bau

Neben den Zuführungen zu dem Sondervermögen Versorgungsrücklage haben des Weiteren die geleisteten Anzahlungen und Anlagen im Bau mit einem Anstieg um 112 Mio. Euro zur Mehrung des Anlagevermögens beigetragen. Der Anstieg resultiert im Wesentlichen aus der Bautätigkeit des Landes im Hochschulbereich.

Wertzuwächse bei den Landesbeteiligungen

Auch die Buchwerte der Beteiligungen des Landes an Unternehmen in privater Rechtsform haben mit insgesamt 100 Mio. Euro zu dem Anstieg des Anlagevermögens beigetragen. Der Anstieg spiegelt die positive Kapitalentwicklung bei den Beteiligungsunternehmen wider.

Hinterlegung von Barsicherheiten bei Kreditinstituten gestiegen

Das kurzfristige Umlaufvermögen ist im Vergleich zum Vorjahr um 1.568 Mio. Euro gestiegen. Eine wesentliche Ursache für diesen Anstieg ist die in Höhe von 957 Mio. Euro seitens des Landes erforderlich gewordene Hinterlegung von Barsicherheiten im Rahmen des Collateral Managements. Zum Stichtag sind die Hinterlegungen auf einen Umfang von insgesamt rund 4.451 Mio. Euro angestiegen.

Die Sicherheiten sind im Wesentlichen erforderlich geworden, weil sich die Barwerte aus dem Derivategeschäft des Landes negativ entwickelt haben. Das Land bilanziert die Hinterlegungen entsprechend den üblichen Regelungen als (Rückforderungs-)Anspruch gegenüber den Kreditinstituten unter den Sonstigen Vermögensgegenständen.

3.2.3 Schulden des Landes nehmen ebenfalls zu

Vergleichsweise geringer Anstieg der Pensions- und Beihilferückstellungen

Die in der Vermögensrechnung ausgewiesenen Schulden setzen sich zusammen aus den Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten und drohende Verluste und den (nach Grund und Höhe gewissen) Verbindlichkeiten gegenüber außenstehenden Dritten.

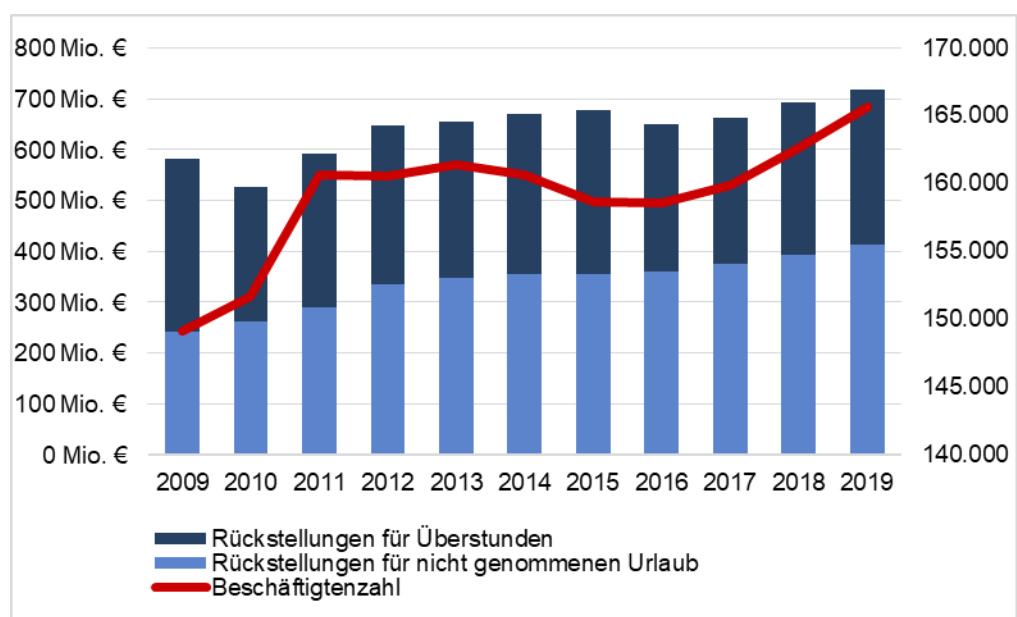
Die größten Rückstellungsarten bilden die Pensionen gefolgt von den Beihilfen. Der Anstieg der Pensionsrückstellungen betrug 397 Mio. Euro, derjenige der Beihilferückstellungen 370 Mio. Euro. Er fällt mit insgesamt 767 Mio. Euro zum Bilanzstichtag (Vorjahr: 7.609 Mio. Euro) vergleichsweise gering aus. Während im Vorjahr mehrere Bewertungseffekte bilanzpolitisch zusammengefasst wurden, die insgesamt eine hohe Zunahme der Pensions- und Beihilferückstellungen zur Folge hatten, ist im Jahr 2019 vor allem ein einmaliger, den Anstieg mindernder Bewertungseffekt in Höhe von 2.442 Mio. Euro wirksam, der aus der Umstellung der Bewertungsmethode vom Teilwertverfahren auf das international übliche Anwartschaftsbarwertverfahren („Projected-Unit-Credit-Methode“) resultiert.

Drohverlustrückstellungen mehr als verdoppelt

Das Land bildet Rückstellungen für drohende Verluste aus seinen schwebenden Geschäften. Bei diesen Geschäften handelt es sich im Wesentlichen um die Derivategeschäfte. Im Jahr 2019 haben die Drohverlustrückstellungen um über 692 Mio. Euro zugenommen und sich damit im Vergleich zum Vorjahr mehr als verdoppelt. Ursache hierfür ist das innerhalb der vereinbarten Laufzeiten gesunkene Zinsniveau.

Überstunden- und Urlaubsrückstellungen steigen weiter

Abbildung 3-3: Entwicklung der Urlaubs- und Überstundenrückstellungen



Im Jahr 2019 sind auch die Urlaubs- und Überstundenrückstellungen um über 25 Mio. Euro (Vorjahr: 31 Mio. Euro; Vorvorjahr: 11 Mio. Euro) erneut gewachsen und belaufen sich gemeinsam auf 718 Mio. Euro. Zwar hat sich der Anstieg im Vergleich zum Vorjahr etwas verlangsamt, doch bewegt sich die absolute Höhe der Urlaubsrückstände und Überstunden auf dem bislang höchsten Niveau. Anders als in den Jahren 2014 und 2015, in denen die Überstunden und ausstehenden Urlaubstage wertmäßig zugenommen haben und die Beschäftigtenzahlen abnahmen, steigen nunmehr die Überstunden- und Urlaubsrückstellungen trotz wachsender Beschäftigtenzahlen. Bei mehr Beschäftigten sollte ein Abbau der ausstehenden Urlaubstage und Überstunden angestrebt werden.

Erstmalige Bildung von Jubiläumsrückstellungen

Das Land hat zum Bilanzstichtag erstmals für seine Verpflichtung zur Gewährung von Jubiläumszuwendungen an seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit 25-, 40- und 50-jähriger Zugehörigkeit im öffentlichen Dienst Rückstellungen gebildet. Die Rückstellung wurde mit 53,2 Mio. Euro in der Vermögensrechnung angesetzt. Das Land entspricht mit dieser Erfassung sowohl den Vorgaben des Handelsrechts als auch den Standards staatlicher Doppik.

Verbindlichkeiten nehmen insgesamt ab

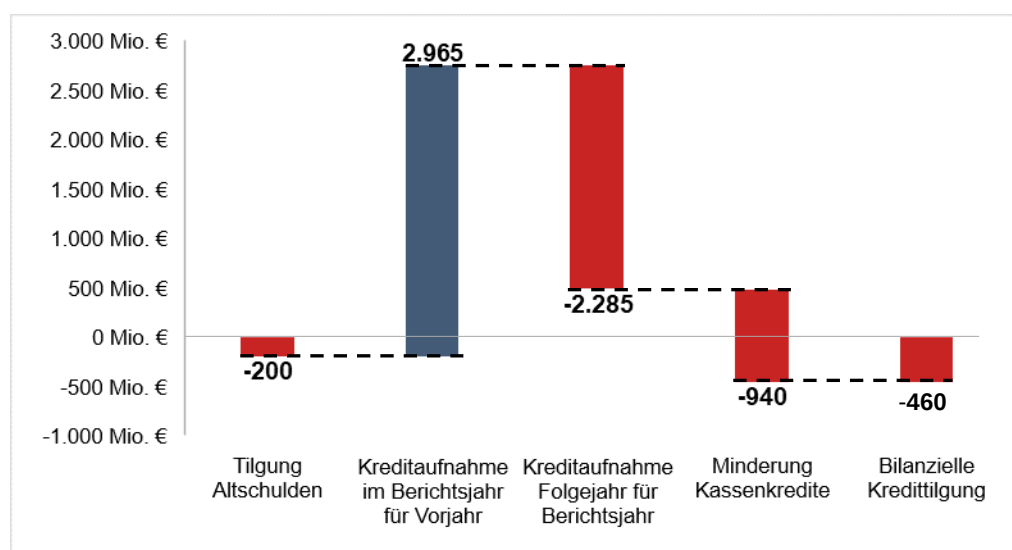
Die in der Vermögensrechnung unter den Verbindlichkeiten ausgewiesenen Posten haben sich im Jahr 2019 unterschiedlich entwickelt: Zum einen sind etwa der Umfang der emittierten Landesschatzanweisungen um 510 Mio. Euro und die Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen um 398 Mio. Euro angestiegen; zum anderen minderten sich vor allem die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten um 256 Mio. Euro, die Verbindlichkeiten aus Steuer- verteilung und Finanzausgleich um 96 Mio. Euro und die sonstigen Verbindlichkeiten um 563 Mio. Euro. Die gesamten ausgewiesenen Verbindlichkeiten sind im Jahr 2019 per Saldo um 15 Mio. Euro zurückgegangen.

3.2.4 Überleitung der Nettokredittilgung von der Haushaltsrechnung zum Gesamtabschluss

Überleitungsrechnung

Die Kreditschulden des Landes werden haushaltsrechtlich anders bestimmt als im Gesamtabschluss. Zwar weisen beide Rechnungen im Jahr 2019 Nettokredittilgungen aus – doch in unterschiedlichem Umfang: Während haushaltsrechtlich Nettokredittilgungen in einem Umfang von 200 Mio. Euro ausgewiesen werden, sind es im Gesamtabschluss sogar 460 Mio. Euro.

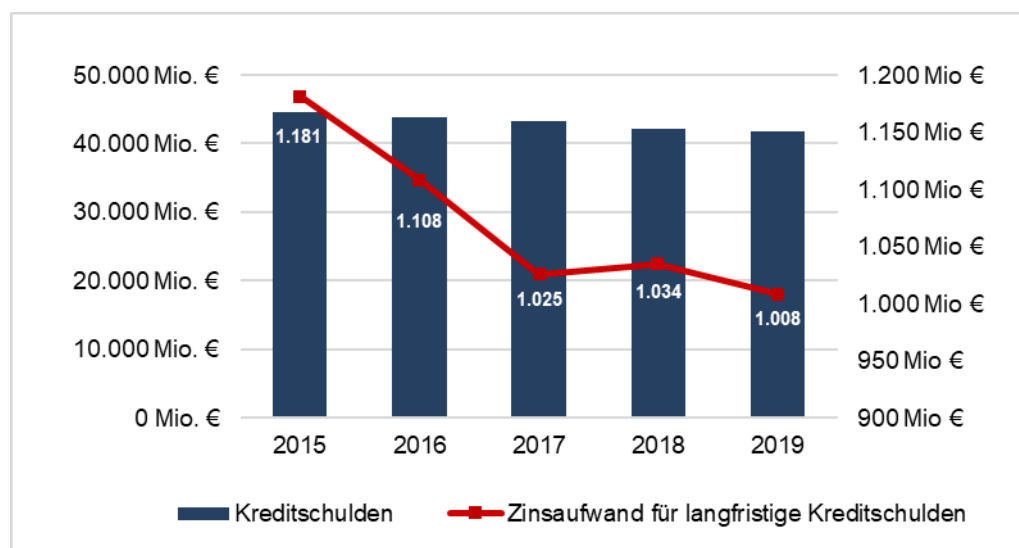
Abbildung 3-4: Überleitung der Nettokredittilgung von der Haushaltsrechnung zum Gesamtabschluss



Die Überleitung zeigt für das Jahr 2019 zwei grundlegende Ursachen für die unterschiedliche Höhe der Nettokredittilgung: die unterschiedliche Periodenzuordnung der Restkreditaufnahme und die unterschiedliche Behandlung der kurzfristigen Kassenkredite.

Kreditschulden und Zinsaufwand

Abbildung 3-5: Kreditschulden und Zinsaufwendungen für langfristige Kreditschulden



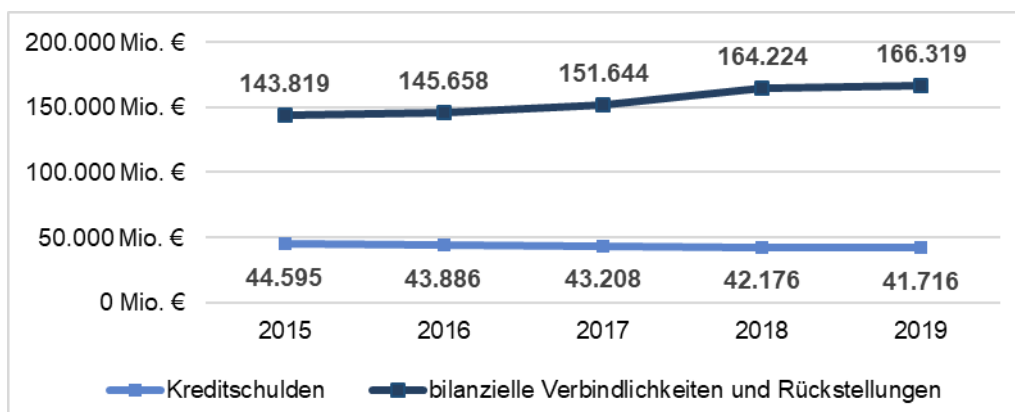
Es wird deutlich, dass die Verbindlichkeiten aus Kreditschulden im vierten Jahr in Folge abgebaut werden. Beim entsprechenden Zinsaufwand spiegelt sich das anhaltend niedrige Zinsniveau wider.

Kreditschulden und Verbindlichkeiten im Gesamtabschluss

Bei der Bestimmung der Nettokreditaufnahme bzw. der Nettokredittilgung legt das geltende Haushaltsrecht den Fokus auf die am Kreditmarkt aufgenommenen Schuldtitel. Kredite anderer Gebietskörperschaften (z. B. Bundesdarlehen) werden hierbei ebenso wenig berücksichtigt wie die zur Sicherung der Liquidität vorgesehenen kurzfristigen Kassenkredite. Schließlich werden nur die Schulden des Kernhaushalts berücksichtigt, nicht aber die in Sondervermögen ausgliederten Schulden.

Ein Vergleich der Kreditschulden mit den im Gesamtabchluss ausgewiesenen Verbindlichkeiten und Rückstellungen (einschließlich der passiven Rechnungsabgrenzungsposten) zeigt, wie begrenzt der haushaltsrechtliche Fokus bei der Bestimmung der Nettokreditaufnahme ist und wie viele weitere Verpflichtungen des Landes hierbei unberücksichtigt bleiben. Für eine an der Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit des Haushalts orientierte Haushaltswirtschaft weitet der Gesamtabschluss den Blick auf die umfangreichen weiteren Lasten für die zukünftigen Haushalte, indem er in der Vermögensrechnung außer den Kreditschulden alle weiteren Verbindlichkeiten und Rückstellungen des Landes bewertet und ausweist.

Abbildung 3-6: Kreditschulden und bilanziell ausgewiesene Verbindlichkeiten und Rückstellungen



3.3 Entwicklung der Ertragslage

3.3.1 Erstmals positives Jahresergebnis im Gesamtabchluss

Die Ergebnisrechnung fasst die Aufwendungen und Erträge eines Jahres zusammen.

Tabelle 3-2: Kurzdarstellung der Ergebnisrechnung

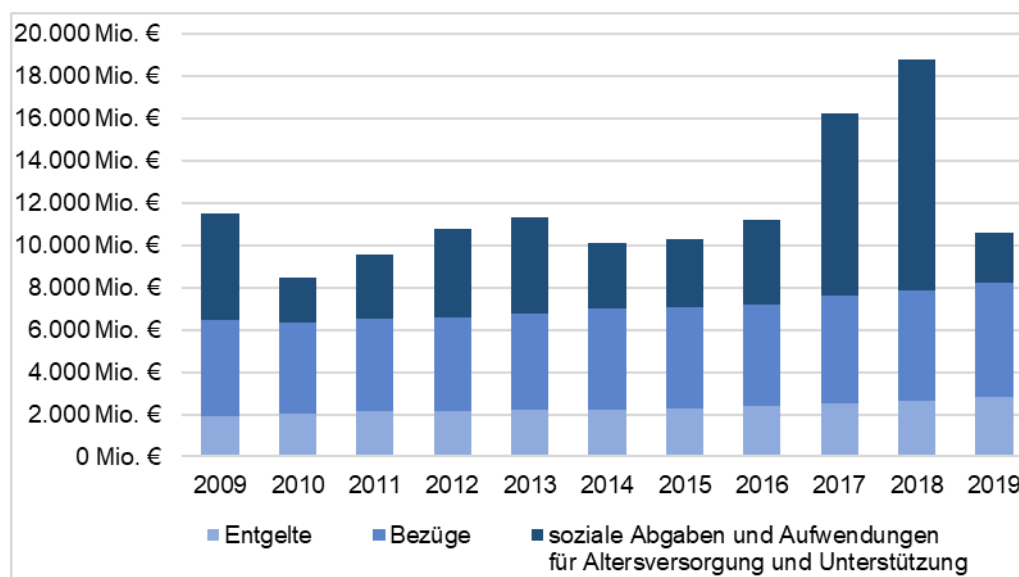
	31.12.2018 Mio. Euro	31.12.2019 Mio. Euro
Steuern und steuerähnliche Erträge	24.542,3	25.275,5
Ergebnis aus Finanzausgleichsbeziehungen	-6.472,5	-6.947,5
Steuerergebnis nach Finanzausgleich	18.069,8	18.328,0
Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen	6.124,3	3.873,9
Aufwendungen aus Zuweisungen und Zuschüssen	-13.017,7	-7.429,1
Transferergebnis	-6.893,4	-3.555,2
Übrige Erträge	5.077,1	4.355,1
Personalaufwand	-18.742,7	-10.589,6
Abschreibungen	-629,9	-691,7
Übrige Aufwendungen	-8.377,0	-4.475,2
übriges Verwaltungsergebnis	-22.672,4	-11.401,4
Verwaltungsergebnis	-11.496,0	3.371,4
Finanzergebnis	2.102,4	-3.345,7
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	-9.393,6	25,7
Steuern	-22,9	-24,9
Jahresergebnis	-9.416,5	0,8

Die Ergebnisrechnung des Jahres 2019 weist erstmals seit der Einführung der doppelten Buchführung ein positives Ergebnis aus. Die gesamten Erträge übersteigen die gesamten Aufwendungen um knapp 1 Mio. Euro. Der Personalaufwand sinkt deutlich.

Der Vergleich mit dem Vorjahr zeigt einen Anstieg des Jahresergebnisses um 9.417 Mio. Euro, was maßgeblich auf den deutlichen Rückgang des Personalaufwands im Jahr 2019 zurückzuführen ist. Im Personalaufwand werden neben den Bezügen und Entgelten insbesondere auch die Aufwendungen für die Altersversorgung erfasst, die sich simultan zur Bewertung der Pensions- und Beihilferückstellungen entwickeln. Diese Aufwendungen für die Altersversorgung sind – trotz der steigenden Zahl von Beamten und Richtern und der Besoldungsanpassung – im Jahr 2019 um insgesamt 8.153 Mio. Euro gesunken.

Gründe hierfür ist zum einen der Wegfall einmaliger Belastungen in 2018, resultierend aus der Fixierung bestimmter finanzmathematischer Bewertungsparameter und der Nachholung des bis dato nicht bilanzierten Unterschiedsbetrags der Pensions- und Beihilferückstellungen aus der Änderung des Handelsgesetzbuchs (BilMoG-Umstellung). Zum anderen führte im Berichtsjahr der Wechsel der Bewertungsmethode für die Pensions- und Beihilferückstellungen vom Teilwertverfahren zum Anwartschaftsbarwertverfahren zu einer entsprechenden Minderung der Personalaufwendungen.

Abbildung 3-7: Entwicklung der Personalaufwendungen



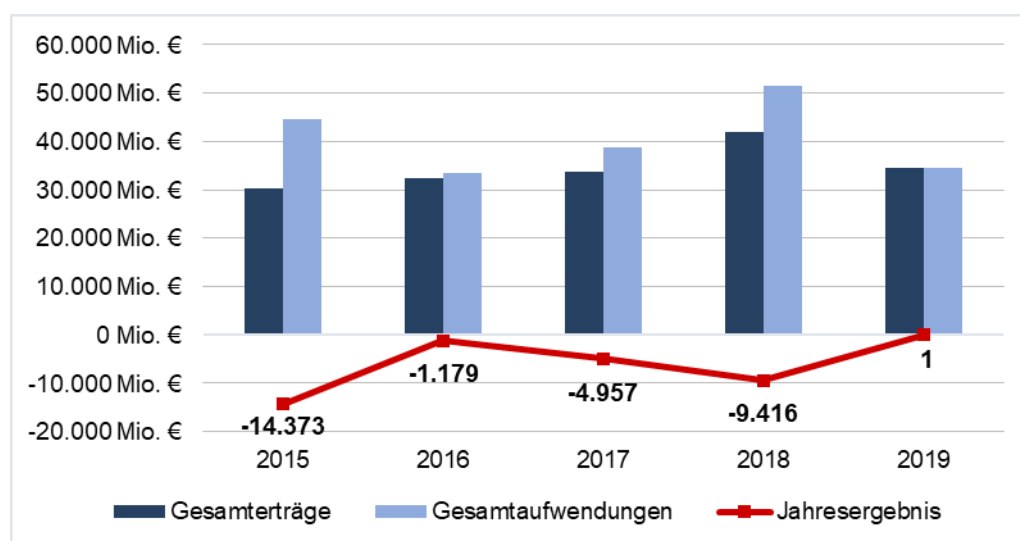
Im Jahr 2019 sind die Personalaufwendungen wieder auf das Niveau von 2016 gesunken. Aufgrund der vom Land vorgenommenen Anpassungen beim Ausweis der Pensions- und Beihilferückstellungen kann davon ausgegangen werden, dass die Entwicklung der Personalaufwendungen in Zukunft maßgeblich vom Personalaufwuchs, von den künftigen Besoldungsanpassungen und dem jährlichen Anstieg der Pensionsanwartschaften bzw. der gewährten Beihilfen bestimmt sein wird.

Abbildung 3-8 zeigt die Entwicklung des Jahresergebnisses einschließlich der gesamten Aufwendungen und Erträge.⁴⁴ Im Vergleich mit Abbildung 3-7 ist das

⁴⁴ Hinsichtlich der weiteren Entwicklung des Jahresergebnisses prognostiziert das Finanzministerium aufgrund der Corona-Pandemie für das Jahr 2020 einen Jahresfehlbetrag in einer Größenordnung zwischen 9 und 11 Mrd. Euro (vgl. Geschäftsbericht 2019 des Landes Hessen, S. 68).

Jahresergebnis maßgeblich von der Entwicklung der Personalaufwendungen geprägt.

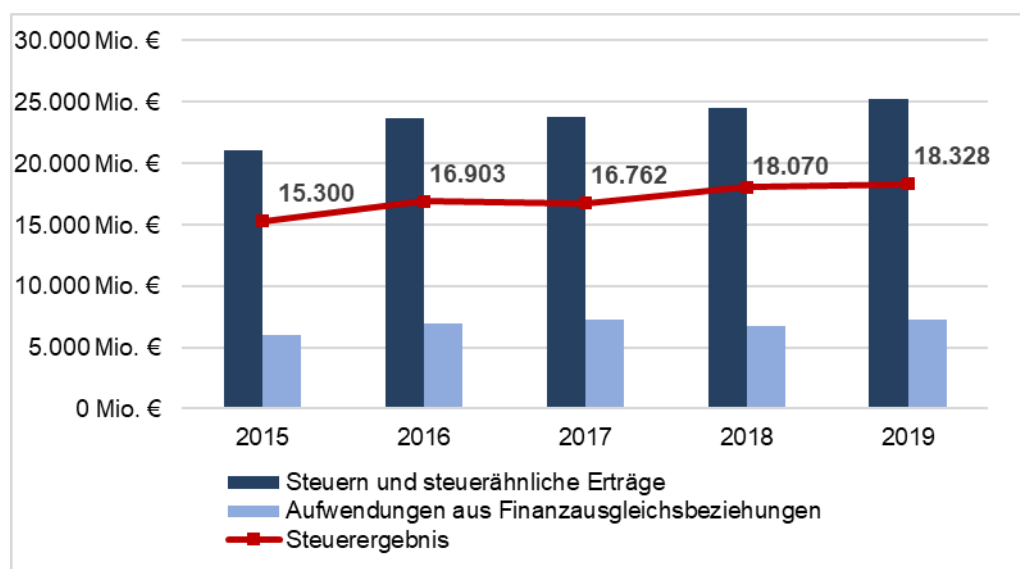
Abbildung 3-8: Entwicklung des Jahresergebnisses



3.3.2 Entwicklung des Steuerergebnisses nach Finanzausgleich

Das Steuerergebnis zeigt das effektiv dem Land zustehende Steueraufkommen des Jahres. Die Ermittlung erfolgt über eine Saldierung der Erträge aus Steuern und steuerähnlichen Erträgen mit den Aufwendungen aus Finanzausgleichsbeziehungen.

Abbildung 3-9: Entwicklung des Steuerergebnisses



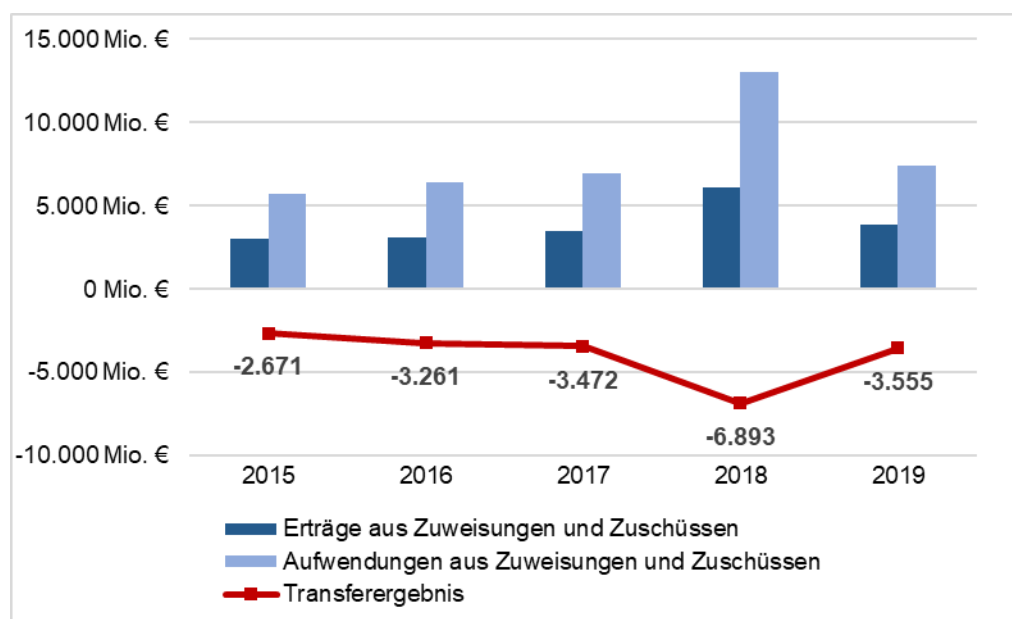
Im Jahr 2019 wurde ein Steuerergebnis von 18.328 Mio. Euro erzielt (Vorjahr: 18.070 Mio. Euro), wobei Erträge aus Steuern und steuerähnliche Erträge in

Höhe von 25.276 Mio. Euro (Vorjahr: 24.542 Mio. Euro) angefallen sind. Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die Erträge aus Steuern und steuerähnlichen Erträgen insgesamt um 733 Mio. Euro an. Den Steuererträgen stehen die Aufwendungen aus Steuern gegenüber, die im Wesentlichen den LFA (1.719 Mio. Euro) sowie den KFA (5.321 Mio. Euro) umfassen. Die positive Entwicklung des Steuerergebnisses setzte sich auch im Berichtsjahr fort: Das Steuerergebnis nach Finanzausgleich verbesserte sich im Vergleich zum Vorjahr um 258 Mio. Euro.

3.3.3 Entwicklung des Transferergebnisses

Das Transferergebnis stellt die effektiv vom Land selbst erbrachten Transferleistungen dar. Es wird über eine Saldierung der Aufwendungen und Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen ermittelt.

Abbildung 3-10: Entwicklung des Transferergebnisses



Im Jahr 2019 wurde ein Transferergebnis in Höhe von -3.555 Mio. Euro erzielt. Die Aufwendungen aus Zuweisungen und Zuschüssen belaufen sich im Jahr 2019 insgesamt auf 7.429 Mio. Euro (Vorjahr: 13.018 Mio. Euro). Die Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen umfassen 3.874 Mio. Euro (Vorjahr: 6.124 Mio. Euro) und beruhen überwiegend auf Zuweisungen und Zuschüssen des Bundes und der Europäischen Union. Das Transferergebnis von -3.555 Mio. Euro hat sich im Vergleich zum Vorjahr um 3.338 Mio. Euro verbessert und damit wieder die Größenordnung aus dem Jahr 2017 erreicht. Dies ist vor allem

zurückzuführen auf die im Berichtsjahr um 5.532 Mio. Euro gesunkenen Aufwendungen aus dem Entschuldungsprogramm der Hessenkasse zur Ablösung kommunaler Kassenkredite sowie den um 2.134 Mio. Euro gesunkenen Erträgen aus den Eigenbeträgen der an der Hessenkasse teilnehmenden Kommunen.

3.3.4 Entwicklung der übrigen Aufwendungen und Erträge

Übrige Aufwendungen sinken deutlich

Die übrigen Aufwendungen des Vorjahres waren geprägt von der einmaligen Nachholung des aus der Neubewertung der Pensionen und Beihilfen im Zuge einer Änderung des Handelsgesetzbuchs (BilMoG) entstandenen und nicht bilanzierungspflichtigen Unterschiedsbetrags in Höhe von 4.876 Mio. Euro. Der Wegfall dieses Ergebniseffekts im Berichtsjahr erklärt im Wesentlichen den Rückgang der übrigen Aufwendungen von 3.092 Mio. Euro.

Die übrigen Aufwendungen des Berichtsjahres setzen sich aus den in der Ergebnisrechnung gesondert ausgewiesenen Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit in Höhe von 3.351 Mio. Euro und den sonstigen Aufwendungen in Höhe von 1.124 Mio. Euro zusammen. Die Aufwendungen für bezogene Leistungen (1.595 Mio. Euro) und für die Inanspruchnahme von Rechten und Diensten (925 Mio. Euro) sowie die Zuführungen zu den Drohverlustrückstellungen im Bereich der Finanzderivate (719 Mio. Euro) sind hierbei die größten Positionen.

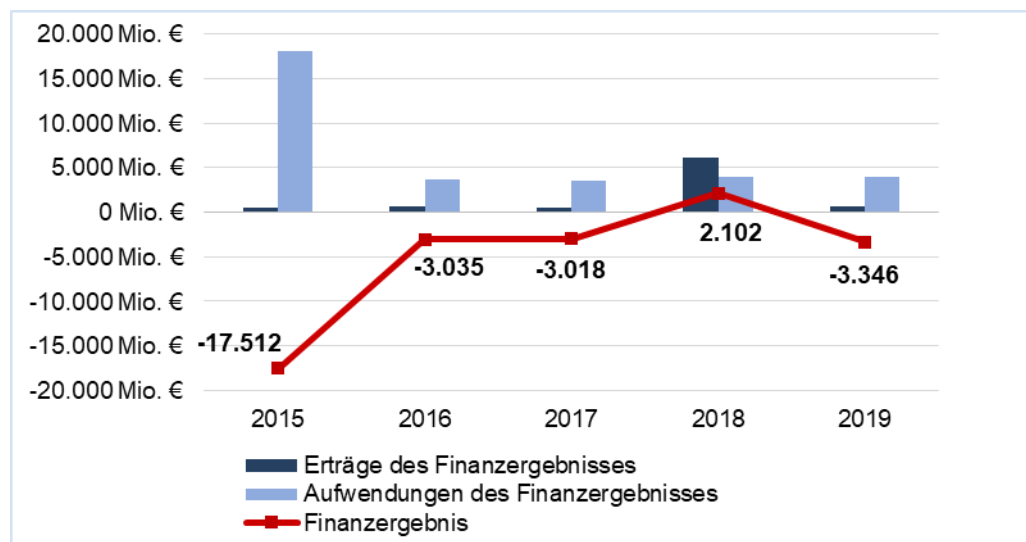
Übrige Erträge sinken wegen Ausweisänderung bei Pensionen und Beihilfen

Mit der Umstellung des Bewertungsverfahrens bei den Pensions- und Beihilferückstellungen hat die Landesregierung zugleich eine Ausweisänderung der zugehörigen Rückstellungsaufösungen (Wegfall des Rückstellungsgrundes, z. B. aufgrund vorzeitigen Versterbens) vorgenommen. Während die Auflösungen im Vorjahr noch gesondert als Ertrag ausgewiesen wurden, werden sie ab dem Berichtsjahr in einer Größenordnung von rund 700 Mio. Euro als Minderung der (aufwandswirksamen) Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen erfasst. Der nunmehr gewählte Ausweis führt gegenläufige Effekte aus der Bewertung der Pensionen und Beihilfen zusammen und dämpft zukünftig die Entwicklung der Personalaufwendungen.

3.3.5 Entwicklung des Finanzergebnisses

Das Finanzergebnis wird über eine Saldierung der Erträge mit den Aufwendungen des Finanzergebnisses ermittelt.

Abbildung 3-11: Entwicklung des Finanzergebnisses



Im Berichtsjahr 2019 ergab sich ein Finanzergebnis in Höhe von -3.346 Mio. Euro. Unter den Erträgen des Finanzergebnisses sind Erträge aus Beteiligungen und anderen Wertpapieren, Ausleihungen des Finanzanlagevermögens, sonstige Zinsen und ähnliche Erträge ausgewiesen. Das Finanzergebnis wird erheblich durch die Aufwendungen für die Auf- und Abzinsung von Rückstellungen in Höhe von 2.891 Mio. Euro (Vorjahr: 2.700 Mio. Euro) bestimmt. Daneben wird das Finanzergebnis durch die Zinsen und ähnlichen Aufwendungen, insbesondere die Zinsaufwendungen für langfristige Kreditschulden in Höhe von 1.008 Mio. Euro belastet. Im Vergleich zum Vorjahr verschlechterte sich das Finanzergebnis um 5.448 Mio. Euro und erreichte damit die Größenordnung der Jahre 2016 und 2017. Die Verschlechterung ist maßgeblich auf den Wegfall der Abzinsungserträge aus dem Vorjahr infolge der Anhebung des Diskontierungszinssatzes für Pensions- und Beihilferückstellungen zurückzuführen.

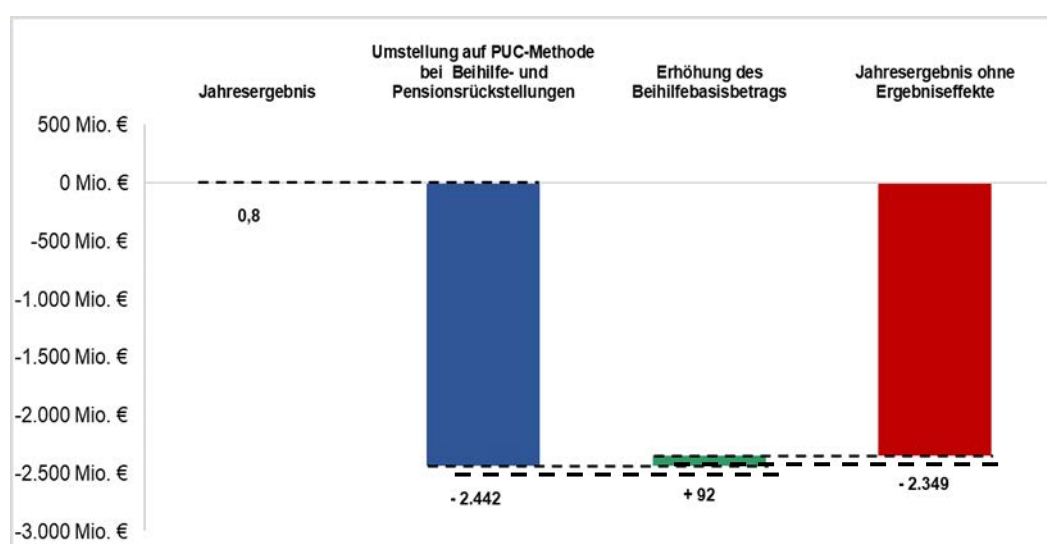
3.4 Analyse des Jahresergebnisses

3.4.1 Bereinigung des Jahresergebnisses um Effekte aus Bewertungsänderungen bei den Pensions- und Beihilferückstellungen

Das positive Jahresergebnis bedeutet, dass im Jahr 2019 in der Gesamtbetrachtung keine weiteren Lasten für künftige Haushalte aufgebaut wurden.

Der im Jahr 2019 maßgebliche Ergebniseffekt resultiert aus der Umstellung des Bewertungsverfahrens für die Rückstellungen für Pensionen und Beihilfen. Hieraus ergab sich ein einmaliger entlastender Ergebniseffekt in Höhe von 2.442 Mio. Euro. Die Entlastungen des Berichtsjahres sind indessen in den Jahren bis zum Eintritt der jeweiligen Pensionsberechtigten in den Ruhestand wieder sukzessive ergebnisbelastend zuzuführen. Des Weiteren war – wie im Vorjahr auch – der Beihilfebasisbetrag anzuheben, um die Bewertung der Beihilferückstellungen an den Umfang der tatsächlich gewährten Beihilfen anzupassen. Hieraus ergab sich ein belastender Ergebniseffekt in Höhe von 92 Mio. Euro. Derartige Anpassungen werden immer dann erforderlich, wenn Bewertungsparameter nicht mehr den Stichtagsverhältnissen entsprechen, und können daher wiederholt auftreten. Ohne die beiden Bewertungseffekte hätte sich das Jahresergebnis 2019 auf -2.349 Mio. Euro belaufen.

Abbildung 3-12: Einfluss der Bewertungseffekte auf das Jahresergebnis 2019



3.4.2 Jahresergebnis als Maßgröße für die Generationengerechtigkeit der Haushaltswirtschaft

Jahresergebnis als Maßgröße für die Generationengerechtigkeit der Haushaltswirtschaft

Mit dem im Gesamtabschluss ausgewiesenen Jahresergebnis existiert eine Maßgröße für die Generationengerechtigkeit der öffentlichen Haushaltswirtschaft: Nur, wenn die verursachten Aufwendungen durch entsprechende Erträge des Jahres gedeckt sind, hat das Land seine finanziellen Ressourcen erhalten und wirtschaftet in diesem Sinne nicht zu Lasten künftiger Haushalte.

Stärkung der Aussagekraft des Jahresergebnisses

Im Vergleich zum Jahr 2018 hat sich die Anzahl der Ergebniseffekte aus Bewertungsanpassungen auf zwei reduziert. Ergebniseinflüsse aus der Anpassung des Diskontierungszinses und des Gehaltstrends bei der Bewertung der Pensionen und Beihilfen sind im Berichtsjahr aufgrund der mit dem Rechnungshof vereinbarten Fixierung dieser Parameter nicht mehr aufgetreten. Ebenso die Nachholung der vormals nicht bilanzierten Unterschiedsbeträge bei der Bewertung der Pensionen und Beihilfen aus der BilMoG-Umstellung im Jahr 2010.

Mit den Maßnahmen der Landesregierung zur Anpassung der Bewertung und des Ausweises der Pensionen und Beihilfen aus den letzten beiden Jahren wird nicht zuletzt die Aussagekraft des Jahresergebnisses weiter verbessert. Dies zeigen auch die dargestellten Finanzkennzahlen, die sich im Berichtsjahr wieder in ihrer Größenordnung „normalisiert“ haben.

Doppischer Haushaltsausgleich

Diese Entwicklung nimmt der Rechnungshof erneut zum Anlass für seine Empfehlung, mit der in Planung befindlichen Novellierung der LHO das im Gesamtabschluss ausgewiesene Jahresergebnis verstärkt als Steuerungsgröße zu verankern.

Die von der Landesregierung angekündigte Erstellung eines zusätzlichen IPSAS-Abschlusses 2019 sollte auch zum Anlass genommen werden, die Diskussion über die Entwicklung praktikabler haushaltsrechtlicher Regelungen zum doppelten Haushaltsausgleich (Ausgleich von Aufwendungen und Erträgen in der Ergebnisrechnung) zu intensivieren. Der Rechnungshof steht der Landesregierung hierbei für konstruktive Beiträge zur Definition des Haushaltsausgleichs zur Verfügung.

Doppischer Gesamtabschluss erleichtert Gesamtüberblick

Im doppelten Gesamtabschluss wird nicht zwischen Kern- und Nebenhaushalten unterschieden, es erfolgt eine konsolidierte Betrachtung. Da der doppelte Gesamtabschluss auch Sondervermögen abbildet, gewährleistet er einen umfassenden Überblick über die Vermögens- und Ertragslage des Landes.

Demgegenüber wird im kameralen Haushalt der Vermögensstand jedes Sondervermögens in einer der Haushaltsrechnung beigefügten Anlage ausgewiesen. Dies erschwert den Überblick über die Gesamtvermögenslage des Landes. Der Rechnungshof empfiehlt in Anbetracht der steigenden Bedeutung und wachsender Volumina der Sondervermögen, den doppischen Gesamtabschluss als verpflichtenden Bestandteil der Haushaltsrechnung in der LHO zu kodifizieren.

Teil II – Bemerkungen zu den Einzelplänen

Teil II Bemerkungen zu den Einzelplänen

Einzelplan 03:

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport

4 Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr durch die Polizei

Kapitel 03 81

Verwarnungen können derzeit noch nicht bargeldlos beglichen werden. Um den Verwaltungsaufwand zu reduzieren, sollte das derzeit in der Erprobung befindliche bargeldlose Zahlungssystem kurzfristig flächendeckend angewandt werden.

Die digitale Aufnahme von Verwarnungen mittels Smartphone bietet viele Vorteile, wie beispielsweise die Erfassung von Beweisfotos vor Ort. Die direkte elektronische Übersendung des Vorgangs an die Zentrale Bußgeldstelle beschleunigt zudem dasungsverfahren. Das Innenministerium sollte auf eine verpflichtende digitale Erfassung hinwirken.

4.1 Ausgangslage

Der Rechnungshof hat die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr durch die Polizeibehörden geprüft. Örtliche Erhebungen fanden beim Innenministerium, Abteilung Landespolizeipräsidium, bei den Polizeipräsidien Mittelhessen, Westhessen, Südosthessen und Frankfurt am Main sowie bei der Zentralen Bußgeldstelle des Regierungspräsidiums Kassel statt. Der Prüfungszeitraum betraf die Jahre 2015 bis 2017. Die Gesamtsumme der vereinnahmten Barverwarnungen betrug insgesamt rund 8 Mio. Euro.

4.2 Prüfungsergebnisse

4.2.1 Mangelhafter Umgang mit Bestandsnachweisen von Verwarnungsgeldblöcken

Die Polizei bestellte ihre Verwarnungsgeldblöcke beim Hessischen Competence Center – Zentrale Beschaffung. Dieses sandte daraufhin die Verwar-

nungsgeldblöcke nebst Lieferscheinen an die Polizeidienststellen. Die Lieferscheine enthielten die Nummern der Verwarnungsgeldblöcke. Nach Erhalt waren die Nummern erlassgemäß unverzüglich im polizeieinheitlichen Bestandsnachweis einzutragen. Die Lieferscheine waren für jedes Haushaltsjahr zu sammeln. Sie dienten dem Abgleich zwischen Bestandsnachweis und vorhandenen Blöcken. Einige Polizeistationen erfassten sie nicht in den Bestandsnachweisen, sodass ein Abgleich zwischen den angelieferten und ausgegebenen Blöcken nur mit erheblichem Aufwand möglich war. Im ungünstigsten Fall könnten sie missbräuchlich entnommen und verwendet werden. In einem Fall verwendete eine Polizeistation einen selbst erstellten Bestandsnachweis.

Das Innenministerium sollte darauf hinwirken, dass die angelieferten Verwarnungsgeldblöcke – wie im Erlass geregelt – unverzüglich und ausschließlich im dafür vorgesehenen Vordruck des Bestandsnachweises erfasst werden. Auf die Verwendung selbst entworfener Vordrucke ist vollständig zu verzichten.

4.2.2 „Wer schreibt, der bleibt“ – Mehr Sorgfalt beim Ausfüllen von Verwarnungsgeldblöcken geboten

Aufgrund der Erlasslage hatten die Polizeibediensteten nach einer Verwarnung mittels Verwarnungsgeldblock auf dem sogenannten Stammabschnitt des Strafzettels die verletzte Gesetzesvorschrift oder die Zuwiderhandlung (z. B. Parken auf Gehwegen) anzugeben. Bei Kraftfahrzeugen war zusätzlich auf dem Stammabschnitt das amtliche Kennzeichen zu vermerken. Zudem waren Datum und Tatort zu erfassen. Die stichprobenartige Kontrolle des Rechnungshofs von 480 zurückgegebenen Verwarnungsgeldblöcken ergab, dass in 306 Fällen einer oder mehrere Stammabschnitte nicht ordnungsgemäß ausgefüllt worden waren. Dies entsprach rund 64 Prozent. Überwiegend fehlten genaue Angaben zur verletzten Gesetzesvorschrift sowie das Datum der Verwarnung.

Die ausgefüllten Stammabschnitte der Strafzettel dienen der Kontrolle, ob die Höhe der erteilten Verwarnung der verletzten Gesetzesvorschrift oder der geahndeten Zuwiderhandlung entspricht. Angaben über Name, Kennzeichen, Tatort und Datum dienen als Nachweis für mögliche Rückfragen aller Beteiligten. Daher ist das erlassgemäße sorgfältige und vollständige Ausfüllen der Stammabschnitte unerlässlich. Das Innenministerium sollte hierauf durch geeignete Maßnahmen, wie beispielsweise regelmäßige Kontrollen innerhalb der Polizeidienststellen, hinwirken.

4.2.3 Digitalisierung

Seit 2013 nutzt die Polizei das System owi21ToGo. Dieses ist als „App“ auf den polizeilichen Blackberry-Smartphones installiert. Damit können Verkehrsordnungswidrigkeiten gegebenenfalls mit Beweisfoto digital vor Ort erfasst und direkt an die Zentrale Bußgeldstelle des Regierungspräsidiums Kassel übermittelt werden. Dieses Verfahren sollte handschriftliche Datenermittlungsbelege ersetzen. Die Nutzung dieser „App“ ist nicht verpflichtend, allerdings ist sie aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und einer gesteigerten Datenqualität nach geltender Erlasslage zu bevorzugen. Im Prüfungszeitraum war eine steigende Nutzerzahl erkennbar.

Die Polizei hatte insgesamt 1.800 neue iOS- und Android-Smartphones beschafft, die die bisherigen Blackberry-Smartphones ersetzen sollten. Dieser Austausch befand sich in der Vorbereitung.

Aus Sicht des Rechnungshofs bietet die Anwendung von owi21ToGo viele Vorteile und beschleunigt zudem das Verwaltungsverfahren. Sobald der Austausch der Smartphones abgeschlossen ist, sollte das Innenministerium deshalb die Geräteinhaber zur ausschließlichen Nutzung von owi21ToGo verpflichten.

4.2.4 Zahlung per Kreditkarte?

Im September 2018 hatte die Polizei den Probebetrieb des bargeldlosen Bezahlens gestartet. Durch den Einsatz bargeldloser Bezahlterminals konnten seitdem Verkehrsordnungswidrigkeiten bis zur Barverwarnungsgrenze von 55 Euro direkt vor Ort mit EC- oder Kreditkarte gezahlt werden.

Bisher waren Fälle, in denen barverwarnte Personen mit der erhaltenen Verwarnung zwar einverstanden waren, sie jedoch nicht sofort zahlen konnten, verwaltungsaufwändig und mussten schriftlich von den Polizeibehörden über die Bußgeldstelle des Regierungspräsidiums Kassel abgewickelt werden. Der Rechnungshof begrüßt daher die Einführung der bargeldlosen Zahlungsmöglichkeit von Verwarnungsgeldern. Bei einem positiven Ergebnis des Probebetriebes sollte dieses Verfahren kurzfristig in den flächendeckenden Wirkbetrieb übergehen.

4.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium erklärte in seiner Stellungnahme, dass die Empfehlungen des Rechnungshofs lösungsorientiert und bereits umgesetzt worden seien. Es habe die Polizeipräsidien auf die Einhaltung des Erlasses zum Umgang mit erhaltenen Verwarnungsgeldblöcken hingewiesen.

Zudem teilt das Innenministerium die Auffassung des Rechnungshofs, dass nur eine vollständige Erfassung in den Stammabschnitten der Verwarnungsgeldblöcke die Zuordnung zu einem konkreten Verwarnungsvorgang ermöglicht. Es verdeutlichte den Polizeipräsidien daher nochmals die Notwendigkeit vollständig und korrekt ausgefüllter Stammabschnitte.

Die verpflichtende Nutzung der „App“ owi21ToGo sei voraussichtlich erst ab 2023 möglich, sobald – zumindest nahezu – „eine Personenausstattung“ mit Smartphones erreicht sei. Allerdings sprächen „fachliche Einwendungen“ gegen eine ausschließlich verpflichtende Nutzung. Auf eine Präzisierung der „fachlichen Einwendungen“ hat das Innenministerium verzichtet.

4.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Ankündigungen des Innenministeriums. Hinsichtlich des Einsatzes von owi21ToGo bleibt es jedoch aufgefordert, auf eine – soweit möglich – verpflichtende Nutzung von owi21ToGo hinzuwirken.

5 Anmerkungen zur Korruptionsprävention

Kapitel 03 01

Die Innenministerkonferenz hatte im Jahr 1995 mit der Zustimmung Hessens den Beschluss „Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption“ gefasst. Hessen setzte diesen Beschluss erst Ende 2019 mit einer Richtlinie zur Korruptionsprävention vollständig um.

Die Richtlinie bestimmt unter anderem, dass ein Gefährdungskataster zu erstellen ist. Alle Arbeitsgebiete seien deshalb mittels einer Risikoabfrage auf ihre Korruptionsgefährdung zu untersuchen. Der Rechnungshof empfiehlt, hierzu eine Arbeitshilfe zu entwickeln. Sie würde zudem die landes einheitliche Handhabung erleichtern.

Nach der Richtlinie sind Tätigkeiten in besonders korruptionsgefährdeten Gebieten auch langfristig möglich. Nach Auffassung des Rechnungshofs ist eine Personalrotation in solchen Gebieten jedoch grundsätzlich geboten. Er empfiehlt, die Richtlinie anzupassen.

5.1 Ausgangslage

Der Rechnungshof hat die „Richtlinie zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung des Landes Hessen“ (StAnz. 2019, S. 1357) geprüft.

Die Innenministerkonferenz (IMK) hatte bereits im Mai 1995 mit der Zustimmung Hessens einen Beschluss „Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption“ gefasst. Dieser Beschluss enthält zwölf Maßnahmen zur Korruptionsprävention. Hessen setzte die Maßnahmen zunächst nur lückenhaft um. Eine umfassende Richtlinie zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung für die gesamte Landesverwaltung veröffentlichte das zuständige Innenministerium erst Ende Dezember 2019 (Richtlinie). Unabhängig davon hatte die Landesregierung bereits am 19. Dezember 1995 ein Merkblatt für Beschäftigte des Landes über die Annahme von Belohnungen und Geschenken beschlossen, das mit Erlass vom 3. Januar 1996 für die gesamte Landesverwaltung verbindlich eingeführt wurde. Entsprechende Regelungen wurden in der Folgezeit kon-

tinuierlich getroffen und auch evaluiert. Die einschlägigen Verwaltungsvorschriften vom 18. Juni 2012 wurden im Staatsanzeiger 2012 Nr. 26 veröffentlicht, StAnz. S. 676, die aktuelle Fassung findet sich in StAnz. 2017, S. 1497.

5.2 Prüfungsergebnis

5.2.1 Ausgewählte Regelungen der Richtlinie

Die Richtlinie bestimmt, dass das Mehr-Augen-Prinzip das Risiko von Fehlern und den Missbrauch bei Entscheidungen verringern soll. „Wichtige Entscheidungen“ dürfen nicht von einzelnen Personen getroffen werden, sondern haben die Beteiligung oder Kontrolle durch weitere Personen bzw. automatisierte Kontrollen zur Folge. Als Orientierungshilfe für die Anwender der Richtlinie empfiehlt der Rechnungshof, Regelbeispiele zu „wichtigen Entscheidungen“ in die Richtlinie aufzunehmen. Zudem sollte geregelt werden, welche weiteren Personen zu beteiligen sind.

Die Richtlinie verpflichtet Vorgesetzte im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht nicht dazu, den Geheimschutzbeauftragten zu informieren, falls gegen Geheimnisträger ein Verdacht korrupter Handlungen besteht. Eine solche Regelung sollte ergänzt werden.

Zum Gefährdungskataster enthält die Richtlinie die Maßgabe, dass alle Arbeitsgebiete mit Hilfe einer Risikoabfrage daraufhin überprüft werden, ob eine besondere Korruptionsgefährdung vorliegen kann. Diese Feststellung soll anhand einer Bewertung im Einzelfall erfolgen. Der Rechnungshof empfiehlt, eine Handreichung für diese Bewertung zu entwickeln, weil die Richtlinie hierzu keine Kriterien enthält. Dies würde zum einen eine landesweit einheitliche Handhabung sicherstellen. Zum anderen würde den Anwendern der Richtlinie damit eine wichtige Anwendungshilfe gewährt werden. Als Beispiel bietet sich der rheinland-pfälzische „Leitfaden Risikomanagement Korruption“ an.

Die Ansprechpersonen für Korruptionsprävention sind der Richtlinie zufolge unmittelbar der Dienststellenleitung zugeordnet und deren Dienst- und Fachaufsicht unterstellt. Der Rechnungshof empfiehlt, dass die Ansprechpersonen ihre Aufgabe weisungsfrei wahrnehmen. Als Beispiel bietet sich die Regelung in der bayerischen Korruptionsbekämpfungsrichtlinie an: „Die Ansprechpartner nehmen ihre Aufgabe weisungsfrei wahr und sind direkt der Dienststellenleitung unterstellt.“

Nach der hessischen Richtlinie sind langfristige Tätigkeiten in besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten möglich. Nach Auffassung des Rechnungshofs ist jedoch eine Personalrotation in besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten grundsätzlich geboten. In Ausnahmefällen müssten die Gründe für eine unterbliebene Personalrotation dokumentiert werden. Der Rechnungshof empfiehlt, die Richtlinie anzupassen.

5.2.2 Andere Länder, andere Regelungen

Die Regelungen anderer Länder zur Korruptionsprävention und die dortigen Rechtsentwicklungen sollte das Innenministerium aufmerksam beobachten und ggf. die hessische Richtlinie anpassen. Da die Korruptionsprävention dem Schutz der Beschäftigten und der Entlastung der Behördenleitungen dient, ist sie auch Ausdruck der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers/Dienstherrn und hat nichts mit Misstrauen gegenüber den handelnden Personen zu tun. Insbesondere dieser Gedanke sollte deshalb – in Anlehnung an die Regelungen in Bayern und Sachsen-Anhalt – in die Richtlinie aufgenommen werden.

5.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium griff die zwischenzeitliche Anregung des Rechnungshofs auf, die Richtlinie bis zum 31. Dezember 2021 zu evaluieren. Im Rahmen der Evaluation ist beabsichtigt, nicht nur die bis dahin gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen bei der Umsetzung der Richtlinie zu berücksichtigen, sondern auch die Empfehlungen des Rechnungshofs mit einzubeziehen und zu prüfen.

5.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Stellungnahme des Innenministeriums. Auf dieser Grundlage sollte es möglich sein, die Korruptionsprävention in Hessen weiter zu verbessern.

Einzelplan 04:

Hessisches Kultusministerium

6 Unterstützung von Ersatzschulen

Kapitel 04 59

Neben den öffentlichen Schulen werden in Hessen auch sogenannte Ersatzschulen betrieben. Bei den Ersatzschulen handelt es sich um Schulen, die in freier Trägerschaft dasselbe Bildungsangebot bereitstellen wie die öffentlichen Schulen.

Das Land leistet den Ersatzschulen Zuschüsse zu den Personal- und Sachkosten je Schülerin oder Schüler – sogenannte Schülersätze. Die Schülersätze enthalten auch Versorgungsleistungen.

Neben den Zuschüssen können beamtete Lehrkräfte des Landes für den Unterricht an diesen Schulen beurlaubt werden. Sie werden dann dort in einem Angestelltenverhältnis beschäftigt. Das Land übernimmt die künftige Versorgung der Lehrkräfte.

Der Rechnungshof stellte fest, dass Ersatzschulen, welche beurlaubte Lehrkräfte des Landes beschäftigen, in Höhe von mindestens 13,5 Mio. Euro jährlich doppelt gefördert werden. Die Schulen erhalten Versorgungsleistungen über die Schülersätze, die sie aber nicht an die gesetzliche Rentenversicherung abführen müssen, da das Land die künftigen Versorgungsleistungen übernimmt.

Das Kultusministerium stimmte den Ausführungen zur Doppelförderung dem Grunde nach zu. Diese werde mit der Novellierung des Ersatzschulfinanzierungsgesetzes (ESchFG) zum 31. Dezember 2023 beendet. Ab dem Haushaltsjahr 2020 seien zur Sicherung der Ausgabeermächtigung und zum Ausweis der Doppelförderung Klarstellungen im Haushaltsplan erfolgt.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Doppelförderung zeitnah und nicht erst ab dem Jahr 2024 beendet wird.

6.1 Ausgangslage

Der Rechnungshof prüfte, welchen Beamtinnen und Beamten des Landes Sonderurlaub gewährt wird. Dabei wurde festgestellt, dass dieser fast ausschließlich Lehrkräften des Landes bewilligt wird, die an privaten Ersatzschulen unterrichten. Nach einer Auswertung des Innenministeriums waren zum Stichtag 1. September 2017 insgesamt mehr als 800 beamtete Lehrkräfte zur Dienstleistung an Ersatzschulen beurlaubt.

6.2 Prüfungsergebnisse

Nach § 170 Hessisches Schulgesetz sind Schulen in freier Trägerschaft dann Ersatzschulen, wenn sie die gleichen Unterrichtsinhalte wie öffentliche Schulen anbieten. Mit dem Besuch einer Ersatzschule erfüllen die Schülerinnen und Schüler die gesetzliche Schulpflicht.

Das Land leistet nach § 2 ESchFG Zuschüsse zu den Personal- und Sachkosten an berechnete Ersatzschulen je Schülerin oder Schüler – sogenannte jährliche Schülersätze. Maßgeblich für die Berechnung sind die Kosten des Landes und die bereinigten Ausgaben der kommunalen Schulträger für die öffentlichen Schulen. Die Kosten werden schulformbezogen ermittelt und durch die Anzahl der Schüler der jeweiligen Schulform geteilt. Neben der Beamtenbesoldung wird unter anderem auch die Vorsorgeprämie berücksichtigt, welche die künftigen Versorgungsleistungen an die Lehrkräfte abbildet, ähnlich der gesetzlichen Rentenversicherung bei Angestellten.

Die Staatlichen Schulämter erteilten den ohne Dienstbezüge beurlaubten Lehrkräften einen Gewährleistungsbescheid. Die Ersatzschulen werden entsprechend § 5 Abs. 1 Sozialgesetzbuch VI von den anteiligen Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung entlastet. Sie müssen auch keine Vorsorgeprämie an das Land abführen. Die Versorgungsleistungen hat das Land zu tragen.

Der Rechnungshof errechnete für das Jahr 2017 einen Betrag von rund 13,5 Mio. Euro an Vorsorgeprämien für Lehrkräfte, die beurlaubt waren und an Ersatzschulen unterrichteten.

Tabelle 6-1: Vorsorgeprämie 2017 für beurlaubte Lehrkräfte an anerkannten Ersatzschulen

Bes. Gr.	Anzahl Lehrkräfte	Vorsorgeprämie je Lehrkraft	Σ Vorsorgeprämie
A11	1	18.900 €	18.900 €
A12	19	18.900 €	359.100 €
A13 g.D.	47	18.900 €	888.300 €
A13 h.D.	298	23.400 €	6.973.200 €
A14	180	23.400 €	4.212.000 €
A15	39	23.400 €	912.600 €
A16	4	23.400 €	93.600 €
Summe	588		13.457.700 €

Das Kultusministerium teilte mit, dass sich bei Besetzung aller Leerstellen ohne Versorgungsbezüge (662) eine Summe von 14,5 Mio. Euro ergebe.

6.3 Bewertung

Die Ersatzschulen erhalten über die Schülersätze Geld für Versorgungsleistungen, die sie aufgrund der Gewährleistungsbescheide der beurlaubten Beamtinnen und Beamten nicht zu erbringen haben. Der Rechnungshof hatte aufgefördert, diese Doppelförderung zu beenden.

6.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Kultusministerium stimmte den Ausführungen des Rechnungshofs zur Frage der Doppelförderung dem Grunde nach zu.

Die Doppelförderung werde im Zuge der Novellierung des ESchFG beendet werden. Die Landesregierung beabsichtige, diese in der 20. Legislaturperiode in den Landtag einzubringen. Das Gesetz solle mit Ablauf der jetzigen Regelungen – zum 31. Dezember 2023 – in Kraft treten.

Ab dem Haushaltsjahr 2020 seien zur Sicherung der Ausgabeermächtigung und zum Ausweis der Doppelförderung im Sinne des § 35 Abs. 2 LHO entsprechende Klarstellungen im Haushaltsplan erfolgt.

Dies aus den nachfolgenden Gründen:

Aus der Privatschulfreiheit des Art. 7 Abs. 4 GG ergebe sich nicht nur eine Schutzfunktion im Sinne einer grundgesetzlich garantierten Institutsgarantie für

die Gründung von Ersatzschulen, sondern auch eine Verpflichtung zu finanziellen und weiteren Unterstützungsmaßnahmen.

Der institutionelle Schutz betreffe zwar zunächst die grundlegenden Existenzbedingungen freier Schulen. Er umfasse dem Grunde nach aber auch eine Infrastrukturgewährleistung im Hinblick auf eine ausreichende Versorgung mit qualifizierten Lehrkräften.

Unter diese weiteren Unterstützungsmaßnahmen im Rahmen einer Infrastrukturverantwortung des Landes sei auch die Gewährung von „personellen Rahmenbedingungen“ zu subsumieren.

Durch die Implementierung der Leerstellen habe sich der Landesgesetzgeber bewusst für die personelle Unterstützung der Ersatzschulen durch Lehrkräfte des Landes entschieden. Der Gesetzgeber leiste damit einen Beitrag, dass Ersatzschulen chancengleich am Markt auftreten können. Des Weiteren trage das Land damit dem Umstand Rechnung, dass (auch) diese Lehrkräfte hessische Schülerinnen und Schüler unterrichten; daneben habe das Land ein großes öffentliches Interesse an der Erfüllung des Bildungsauftrags durch entsprechend gut qualifizierte Lehrkräfte – auch an Ersatzschulen.

6.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof hält die Doppelförderung derselben Leistung für einen Verstoß gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 Abs. 1 LHO. Für den Zweck Versorgung werden im vorliegenden Fall Ausgaben zum einen über die Schülersätze an die Ersatzschulen geleistet. Für den gleichen Zweck werden die Ausgaben auch aus dem Einzelplan 17 – Vorsorgekasse – geleistet.

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Kultusministerium seine Prüfungsfeststellungen teilt und die Doppelförderung beenden will. Er erwartet allerdings, dass dies kurzfristig geschieht. Das Kultusministerium könnte sich beispielsweise von den Ersatzschulen den Betrag der Vorsorgeprämie für jede dort tätige beamtete Lehrkraft erstatten lassen.

7 Internatsschule Schloss Hansenberg – Quo vadis?

Kapitel 04 59

Als besonderes Angebot der Hochbegabtenförderung errichtete das Land im Jahr 2003 die Internatsschule Schloss Hansenberg (ISH), ein Oberstufengymnasium mit Internat für bis zu 200 leistungsstarke Schülerinnen und Schüler. Zwischen 2013 und 2016 zahlte das Land für die ISH pro Jahr im Durchschnitt 4,9 Mio. Euro. Die Kosten der Beschulung an der ISH lagen damit 3,7-mal höher als an anderen gymnasialen Oberstufen in Hessen. Das Kultusministerium sollte hinterfragen, inwieweit die zentralisierte und ressourcenintensive Förderung weniger Oberstufenschülerinnen und -schüler an der ISH dem Anspruch einer hessenweit wirksamen Hochbegabtenförderung gerecht werden kann.

Die im Hessischen Schulgesetz verankerte staatliche Aufsicht über das der ISH angegliederte Internat wurde von der zuständigen Schulaufsichtsbehörde bislang nicht ausgeübt. Der Rechnungshof mahnt eine wirksame Internatsaufsicht an.

Seit ihrer Errichtung erhielt die ISH finanzielle Unterstützung von privatwirtschaftlichen Unternehmen und Stiftungen. Dabei wurden die rechtlichen Vorgaben zum Sponsoring nicht immer eingehalten. Mittlerweile ist das Engagement der privaten Partner rückläufig. Das Kultusministerium sollte überlegen, wie das schulische Angebot der ISH bei veränderten finanziellen Rahmenbedingungen angepasst werden müsste.

7.1 Ausgangslage

Zum 1. August 2003 errichtete das Land im Rheingau die Internatsschule Schloss Hansenberg (ISH), ein staatliches Oberstufengymnasium mit angegliedertem Internat. An dieser Schule mit mathematisch-naturwissenschaftlichem und politisch-wirtschaftlichem Schwerpunkt werden jährlich bis zu 200 leistungsmotivierte und leistungsfähige Schülerinnen und Schüler besonders gefördert. Die ISH schafft ein Umfeld, das weit über die Angebote anderer gymnasialer Oberstufen in Hessen hinausgeht. Dazu zählen insbesondere zusätzliche Unterrichtsstunden, kleinere Lerngruppen und ein Auslandspraktikum sowie die Unterstützung durch den eigenen Schulpsychologen. Über die Aufnahme in die Schule entscheidet das Ergebnis eines Auswahlverfahrens. Die

meisten der vorwiegend aus Hessen stammenden Schülerinnen und Schüler leben im Internat. Die ISH ist die einzige allgemeinbildende Schule dieses Profils in Trägerschaft des Landes.

Zudem wird die ISH seit ihrer Errichtung von wechselnden privaten Unternehmen und Stiftungen gefördert.

Abbildung 7-2: Internatsschule Schloss Hansenberg



Quelle: Rechnungshof

7.2 Prüfungsergebnisse

7.2.1 Die Rolle der ISH in der Hochbegabtenförderung

Statistisch ist davon auszugehen, dass in Hessen zwischen 12.000 und 13.000 hochbegabte Schülerinnen und Schüler an allgemeinbildenden öffentlichen Schulen unterrichtet werden. Die Hochbegabtenförderung ist seit 2002 im Hessischen Schulgesetz verankert. Sie umfasst die Beratung sowie ergänzende Bildungsangebote vornehmlich an den jeweiligen Schulen. Neben einigen dezentralen Maßnahmen entschied sich das Land mit Errichtung der ISH für eine zentralisierte Förderung. Um einen Platz an der ISH können sich Schülerinnen und Schüler aus Hessen, aber auch aus anderen Bundesländern bewerben. Nach einem mehrstufigen Auswahlverfahren vergab die ISH jedes Jahr zwischen 64 und 69 Schulplätze.

Die zentralisierte Förderung an der ISH ist kostenintensiver als eine dezentrale, schon wegen der erforderlichen Internatsunterbringung. Hinzu kommen Kosten für zusätzliche Lehrkräfte sowie Schulträgerkosten des Landes für Gebäude, Ausstattung und Verwaltungspersonal. Zwischen 2013 und 2016 finanzierte

das Land die ISH mit durchschnittlich 4,9 Mio. Euro jährlich. Die Beschulung der gleichen Schülerzahl an anderen gymnasialen Oberstufen in Hessen kostete im gleichen Zeitraum durchschnittlich 1,3 Mio. Euro jährlich und damit rund 73 Prozent weniger.

Im Jahr 2018 startete Hessen das Projekt "Leistung macht Schule!" – eine gemeinsame Initiative von Bund und Ländern über einen Zeitraum von zehn Jahren. Ziel ist eine bessere Förderung leistungsstarker und potenziell besonders leistungsfähiger Kinder und Jugendlicher vom Beginn der Schulzeit bis zur Jahrgangsstufe 10, ggf. auch in der Oberstufe. In den ersten fünf Jahren sollen Förderstrategien, Konzepte und Maßnahmen mit wissenschaftlicher Unterstützung entwickelt werden. In Hessen nehmen an dieser Projektphase 21 Schulen teil. Die ISH als einziges Oberstufengymnasium soll dabei die Konzeptentwicklung für diese Schulstufe ergänzen und ihre Erfahrungen im Bereich der Förderung leistungsstarker Schülerinnen und Schüler einbringen. Nach fünf Jahren sollen die Ergebnisse auch anderen hessischen Schulen zugutekommen. Der Anteil des Landes an diesem Projekt beträgt über die gesamte Laufzeit 4,6 Mio. Euro. Das ist weniger als die durchschnittlichen Kosten der ISH in einem Jahr.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Strategien der Hochbegabtenförderung in Hessen zu überdenken. Mit der ISH setzt das Land auf eine kostenintensive zentralisierte Förderung einer kleinen Schülergruppe in den letzten drei Schuljahren. Das Kultusministerium sollte prüfen, ob die für die ISH gebundenen Ressourcen nicht effektiver für einen stärkeren Ausbau der dezentralen Förderung eingesetzt werden können. Damit könnten mehr leistungsstarke Kinder und Jugendliche in ganz Hessen über ihre gesamte Schulzeit erreicht werden.

7.2.2 Internat

Die meist minderjährigen Schülerinnen und Schüler der ISH waren überwiegend auf die Unterbringung im Internat angewiesen. Dort wurden sie von Sozialpädagoginnen und -pädagogen betreut. Nach dem Hessischen Schulgesetz liegt die Aufsicht über die mit öffentlichen Gymnasien verbundenen Schülerheime bei der zuständigen Schulaufsichtsbehörde. Das Land übertrug daher bei Errichtung der ISH die Aufsicht über das angegliederte Internat dem Staatlichen Schulamt für den Rheingau-Taunus-Kreis und der Landeshauptstadt Wiesbaden. Dieses nahm bislang seine Aufsichtspflicht über das Internat nicht

wahr. Es lagen dort weder Informationen zum Betreuungskonzept noch zur Internatsbelegung vor. Für die Zuweisung der sozialpädagogischen Fachkräfte des Internats gab es keine Bemessungsgrundlage.

Der Rechnungshof mahnt dringend an, eine wirksame Aufsicht über das Internat der ISH sicherzustellen. Außerdem empfiehlt er dem Kultusministerium, eine Bemessungsgrundlage für die Ermittlung einer bedarfsgerechten Personalausstattung im Internat vorzugeben.

7.2.3 Sponsoring

Unter Sponsoring versteht man die Zuwendung von Geld oder einer geldwerten Leistung durch eine natürliche oder juristische Person mit wirtschaftlichen Interessen. Neben dem Anliegen, eine öffentliche Einrichtung zu fördern, möchte der Sponsor damit sein Image aufwerten. An Schulen ist Sponsoring zulässig, wenn die Interessen des Sponsors mit den pädagogischen Zielen des Bildungsauftrags vereinbar sind und der Sponsor keinen Einfluss auf die Inhalte von Erziehung und Bildung nimmt. Seit 2010 legt die Landesregierung dem Landtag alle zwei Jahre einen Sponsoring-Bericht vor. Dieser soll die Beteiligung Privater an der Finanzierung öffentlicher Aufgaben offenlegen.

Seit ihrer Errichtung förderten wechselnde private Unternehmen und Stiftungen die ISH durch Sponsoring. Die ISH erhielt so bis Ende des Jahres 2019 insgesamt 10,8 Mio. Euro. Finanziert wurden damit zusätzliche schulische Angebote wie z. B. Auslandspraktika, eine bessere Ausstattung mit Lehr- und Lernmitteln, eine Sporthalle und ein Mehrzweckhaus sowie ein Freizeitgelände. Die Sponsoring-Berichte der Jahre 2010 bis 2015 enthielten keine Angaben zur Finanzierung der ISH durch private Partner.

Selbst wenn die ergänzende Förderung öffentlicher Stellen durch Sponsoren im vorgegebenen Rahmen erwünscht ist, ist die zulässige Grenze immer dann überschritten, wenn Abhängigkeiten oder Einschränkungen der staatlichen Gestaltungsfreiheit zu befürchten sind. Ein Verbot, Geld oder geldwerte Leistungen Privater anzunehmen, gilt auch dann, wenn dem Land dadurch Folgekosten entstehen.

Die finanzielle Unterstützung der ISH durch Sponsoren ging im Laufe der Jahre zurück. Die weitere Förderung über das Jahr 2022 hinaus ist derzeit offen. Sollten die Sponsorengelder ausbleiben, hätte das Land u. a. die Folgekosten für die Systempflege und die Wartung der umfangreichen IT-Ausstattung von rund 40.000 Euro im Jahr zu tragen. Auch wäre die Finanzierung der im Errichtungserlass vorgesehenen Auslandspraktika von jährlich 130.000 Euro nicht mehr gesichert.

Die mit Sponsorengeldern errichteten Gebäude und das Freizeitgelände im Gesamtwert von 3,3 Mio. Euro sind mit der Zweckbindung einer 30-jährigen Nutzung durch die ISH verknüpft. Bei einer vorzeitigen Nutzungsänderung müsste das Land für jedes Jahr nicht zweckentsprechender Verwendung ein Dreißigstel der Kosten zurückerstatten.

Der Rechnungshof mahnt die Veröffentlichung der Sponsoren der ISH im Sponsoring-Bericht an. Er hält es für erforderlich, vor der Annahme von Geld oder geldwerten Leistungen Privater die rechtlichen und wirtschaftlichen Folgen für das Land kritisch zu prüfen. Des Weiteren sollte das Kultusministerium überlegen, wie das Angebot der ISH bei veränderten finanziellen Rahmenbedingungen angepasst werden müsste.

7.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Kultusministerium führt aus, das Land sehe in der Frage der zentralisierten oder dezentralen Hochbegabtenförderung keine Entweder-Oder-Entscheidung. Ziel sei ein landesweit vielfältiges Konzept zur Förderung leistungsstarker und leistungsfähiger Schülerinnen und Schüler mit sinnvoll aufeinander abgestimmten Elementen. Eines davon stelle die ISH als besonderes schulisches Angebot dar. Gleichzeitig werde der Ausbau der dezentralen Förderung mit dem Projekt „Leistung macht Schule!“ intensiv unterstützt. Um die ISH mit ihrer hohen Expertise für andere Schulen zu nutzen, sei diese in das Projekt aufgenommen worden. Darin nehme die ISH von Beginn an eine beratende und unterstützende Funktion für die Projekt-Schulen ein. Darauf aufbauend sei beabsichtigt, die Rolle der ISH in der zweiten Projektphase weiterzuentwickeln. So werde die ISH für das Projekt der dezentralen Hochbegabtenförderung genutzt und landesweit wirksam. Das Kultusministerium erklärt, damit bereits der Empfehlung des Rechnungshofs nachzukommen, die ressourcenintensive zentralisierte

Förderung einer kleinen Schülergruppe zu hinterfragen und den Einsatz der für die ISH eingesetzten Mittel für die dezentrale Förderung zu prüfen.

Zur fehlenden Internatsaufsicht führt das Kultusministerium aus, dass der eigentliche Internatsbetrieb von der Schulleitung beaufsichtigt worden sei. Um die Aufsicht durch das zuständige Staatliche Schulamt in Wiesbaden sicherzustellen, würden dessen konkrete Aufgaben geklärt und erforderliche Maßnahmen eingeleitet. Für die Bemessung des Personalschlüssels im Internat werde sich das Kultusministerium an der personellen Ausstattung vergleichbarer Internate orientieren. Regelungen dazu werde der geplante Erlass zur Weiterentwicklung der ISH enthalten.

Das Kultusministerium kündigt an, künftig alle Leistungen der Sponsoren an den Förderverein der ISH im Sponsoring-Bericht an den Landtag zu veröffentlichen. Zudem werde die ISH vor der Annahme von Schenkungen die Folgekosten abschätzen, um deren Finanzierung innerhalb des Budgetrahmens dauerhaft sicherstellen zu können. Auch werde die ISH das Kultusministerium vorab unterrichten und dessen Einwilligung zur Annahme der Schenkung einholen.

Nach wie vor begrüße das Land ausdrücklich das finanzielle Engagement privater Partner, mit dem das Angebot der ISH sinnvoll erweitert und die Förderung der Schülerinnen und Schüler in besonderer Weise unterstützt werde. Das Kultusministerium verweist darauf, dass die maßgeblichen Elemente des Gesamtkonzepts der ISH allein durch Landesmittel finanziert würden und somit keine Abhängigkeit von der derzeitigen oder zukünftigen Unterstützung durch Sponsoren bestehe. Hinsichtlich der Auslandspraktika würden bereits alternative Finanzierungen erörtert, sollte sich die private Unterstützung verändern.

7.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Kultusministeriums, die Prüfungsempfehlungen weitestgehend aufzugreifen. Er hält jedoch daran fest, die Ausrichtung der Hochbegabtenförderung in Hessen und die Rolle der ISH im Hinblick auf die Effizienz und Effektivität nochmals zu überdenken.

Einzelplan 09:

Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

8 NATUREG – Defizite im Naturschutz

Kapitel 09 01

Die Prüfung des Naturschutzinformationssystems NATUREG zeigte sowohl erhebliche Datenlücken als auch Mängel in der Datenqualität. Stichproben ergaben, dass rund 150 Mio. Ökopunkte aus ökologischen Aufwertungen nicht im Informationssystem ausgewiesen waren. Als wesentliche Ursachen sieht der Rechnungshof die verspätete Bereitstellung eines geeigneten, anwenderfreundlichen Systems und unzureichende Vorgaben des Umweltministeriums. Die seit Jahren bekannten Defizite verfolgte es nicht mit dem gebotenen Nachdruck.

Die Umsetzung durchzuführender Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen wurde nicht hinreichend kontrolliert, festgestellte Mängel häufig nicht behoben.

Der Rechnungshof sieht im Naturschutzinformationssystem NATUREG ein wichtiges Instrument für die Aufgabenwahrnehmung der Naturschutzverwaltung. Er hält es daher für notwendig, die Mängel im Rahmen einer vom Umweltministerium bereits beauftragten Modernisierung des Systems zu beheben, die Defizite aufzuarbeiten und die Umsetzung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen mit der erforderlichen Konsequenz zu überwachen.

8.1 Ausgangslage

Nach dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) und dem hessischen Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz ist der Verursacher von unvermeidbaren Eingriffen in die Natur verpflichtet, diese durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf Basis der hessischen Kompensationsverordnung auszugleichen (Ausgleichsmaßnahme) oder zu ersetzen (Ersatzmaßnahme). Diese Kompensationsmaßnahmen können auf dem Grundstück des Eingriffs oder auf einem anderen Grundstück stattfinden und sind in dem erforderlichen

Zeitraum zu unterhalten und rechtlich zu sichern. Kann der Eingriff nicht durch Maßnahmen ausgeglichen oder ersetzt werden, ist Ersatz in Geld zu leisten.

Kompensationsmaßnahmen können auch vorlaufend, d. h. vor einem Eingriff, durchgeführt werden. Dabei wird eine ökologische Aufwertung in Punkten bewertet und einem Ökokonto gutgeschrieben (Ökopunkte). Diese Gutschrift steht als Ausgleich für einen späteren Eingriff zur Verfügung und soll in erster Linie dazu beitragen, die Eingriffsverfahren einfacher und zügiger abzuwickeln. Die Ökopunkte werden von den Unteren Naturschutzbehörden durch Verwaltungsakt festgesetzt.

Das **NATU**rschutz**REG**ister (NATUREG) ist ein Datenbank- und Geoinformationssystem, in dem u. a. Kompensationsmaßnahmen verwaltet und grafisch dargestellt werden. Diese umfassen auch die in Ökokonten eingebuchten Kompensationsmaßnahmen. Ziel ist es u. a., einen Überblick über alle Ausgleichs-/Ersatzflächen zu ermöglichen, Doppelbelegung von Flächen zu vermeiden sowie Bestands-/Ausführungs- und Erfolgskontrollen zu erleichtern. Ebenso soll es statistische Auswertungen vereinfachen. Neben der Erfassung von Daten zu den Kompensationsmaßnahmen ist die flächengenaue grafische Darstellung in einem separaten, davon unabhängigen, Bearbeitungsschritt vorzunehmen (Kompensationsfläche bzw. Ökokontofläche).

8.2 Prüfungsergebnisse

8.2.1 Unzureichende Vorgaben

Das Gesetz zur Änderung des hessischen Naturschutzrechts vom 19. Dezember 1994 begründete in § 19 die Verpflichtung, ein Naturschutzinformationssystem NATUREG einzurichten. Hierzu musste jede Naturschutzbehörde nach näherer Bestimmung einer Rechtsverordnung ein Register führen. In diesem Zentralregister sollten u. a. alle Grundstücke mit rechtlicher Bindung zugunsten des Naturschutzes erfasst werden.

Schon der Gesetzesbegründung ist zu entnehmen, dass die Daten mit Hilfe elektronischer Verarbeitungsmethoden einheitlich zu sammeln und auszuwerten seien. Ein weiteres Bedürfnis bestehe darin, landeseinheitliche Vorgaben für die Datenerhebung und die Datenstruktur zu machen. So läge es im Interesse aller Beteiligten, wenn hierzu Standards eingeführt würden.

Die vorhandenen Systeme konnten die 1994 gesetzlich geforderten Aufgaben nicht erfüllen. Deshalb musste ein neues Informationssystem entwickelt werden. Das ab 2001 neu entwickelte NATUREG wurde 2003 fertiggestellt und bei den Oberen Naturschutzbehörden in Betrieb genommen. Die Unteren Naturschutzbehörden und weitere Stellen wurden ab 2008 an das System angebunden. Bereits vorhandene Datenbestände sollten nach Maßgabe der rechtlichen Anforderungen strukturiert und digital in das System übernommen werden.

Eine Rechtsverordnung, wie in § 19 Hessisches Naturschutzgesetz festgelegt, wurde nicht erlassen.

Zur Strukturierung der Datenübernahme der „Altbestände“ in das neue digitale NATUREG ließen sich nach Darstellung des Umweltministeriums „keine direkten, konkreten Aussagen finden“.

In diesen Versäumnissen, ein den Anforderungen entsprechendes System zeitnah zur Gesetzesänderung einzuführen, die hierzu geforderte Rechtsverordnung zur Datenerfassung und –haltung zu erlassen und konkrete Vorgaben zur Übernahme der Altbestände zu treffen, sieht der Rechnungshof wesentliche Ursachen für den unvollständigen Datenbestand und die Qualitätsmängel im NATUREG.

Für den Rechnungshof ist es nicht nachvollziehbar, warum das Umweltministerium in Kenntnis der Erfassungsdefizite nicht mit Nachdruck reagierte, um eine Verbesserung der Datenerfassung zu erreichen. Der Rechnungshof und die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften wiesen bereits 2004, 2010 und 2012 auf diese Mängel hin.

Die Zeitspanne von über acht Jahren (1995 bis 2003) zur Realisierung des gesetzlich geforderten Zentralregisters erscheint dem Rechnungshof als zu lang. Dies – im Zusammenhang mit der mangelnden Anwenderfreundlichkeit – trug dazu bei, dass die Akzeptanz des NATUREG stetig abnahm. Nach Auffassung des Rechnungshofs genießt daher das NATUREG bei vielen Unteren Naturschutzbehörden nicht die für eine ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung erforderliche Priorität.

Der Rechnungshof empfiehlt, den erforderlichen Modernisierungsprozess zügig umzusetzen und durch entsprechende Vorgaben und Anweisungen eine einheitliche, standardisierte, vollständige und qualitätsgesicherte Datenerfassung zu erreichen.

8.2.2 Vollständigkeit der Daten

Im Bereich der Ökopunkte und der Kompensationsflächen stellte der Rechnungshof erhebliche Lücken in den Datenbeständen fest. Da einzelne Untere Naturschutzbehörden über modernere Systeme verfügen, erfassten sie die Naturschutzdaten zur Vermeidung von Doppelarbeit nur im eigenen System.

Zu den Ein- und Ausbuchungen der Ökopunkte führten die Unteren Naturschutzbehörden parallel zu den im NATUREG vorzunehmenden Eintragungen interne Aufstellungen über die Kontobewegungen. Diese wichen häufig erheblich von den Erfassungen im NATUREG ab. Stichproben des Rechnungshofs zufolge

- waren rund 150 Mio. Ökopunkte nicht im NATUREG ausgewiesen,
- wurde es versäumt, in Anspruch genommene Ökopunkte in Höhe von rund 65 Mio. Ökopunkten auszubuchen und
- waren rund drei Mio. Ökopunkte im NATUREG doppelt erfasst.

Zum Stichtag 1. Februar 2019 waren im NATUREG insgesamt rund 481 Mio. Ökopunkte ausgewiesen.

Die Mängel begründeten die Unteren Naturschutzbehörden im Wesentlichen mit knappen Personalressourcen, fehlenden Vorgaben sowie der mangelnden Anwenderfreundlichkeit des Systems.

Derzeit ist die ordnungsgemäße Abbildung der Ökokonten im NATUREG nicht gewährleistet, zumal keine Kontrollmechanismen erkennbar waren. Der Rechnungshof empfiehlt, Kontrollmechanismen zur Vermeidung von Unregelmäßigkeiten zu entwickeln. Für eine einheitliche Verfahrensweise und Dokumentation sind Regeln vorzugeben. Im Zuge der geplanten Modernisierung des NATUREG rät er, die Voraussetzungen für eine zeitgemäße Verwaltung der Ökokonten, insbesondere zur Vermeidung von Doppelarbeit, zu schaffen.

Zur Einschätzung der Vollständigkeit der im NATUREG erfassten Kompensationsmaßnahmen aus Bauvorhaben im Außenbereich und aus Bauleitverfahren bat der Rechnungshof stichprobenartig Landkreise und die kreisfreien und Sonderstatus-Städte um Nennung der ab 1995 bearbeiteten Verfahren. Eine fachliche oder inhaltliche Prüfung der gemeldeten Verfahren nahm er nicht vor. Lediglich ein Drittel der Verfahren zu Bauvorhaben im Außenbereich und knapp zwei Drittel der Bauleitverfahren waren im NATUREG erfasst.

Eine Analyse der Datenbestände durch das Umweltministerium kam 2013 u. a. zu folgendem Ergebnis: „Bekannt ist, dass nicht alle Kompensationsverfahren tatsächlich im NATUREG eingegeben worden sind. Nach Schätzung von Vertretern der Regierungspräsidien kann sich die Anzahl, bezogen auf die Kompensationsmaßnahmen, auf 50% mehr belaufen als im NATUREG bislang abgebildet.“

Die durch den Rechnungshof ermittelten Erfassungsquoten lassen den Schluss auf erhebliche Lücken im Datenbestand der Kompensationsverfahren zu. Dadurch wird die Suche nach geeigneten Flächen zur Kompensation erschwert. Ebenso werden behördliche Stellungnahmen oder Informationen, beispielsweise im Zusammenhang mit parlamentarischen Anfragen, beeinflusst.

Auch unter Berücksichtigung der Besonderheiten des kommunalen Selbstverwaltungsrechts hält der Rechnungshof die bisher praktizierte Fachaufsicht für nicht ausreichend. Er empfiehlt, sie zu intensivieren und für die Einhaltung der gesetzlichen Verpflichtung zu sorgen, um eine vollständige Erfassung aller Verfahren zu erreichen. Datenlücken sollten in einem angemessenen Zeitraum geschlossen werden.

8.2.3 Datenqualität

Die Prüfung zeigte diverse Mängel in der Datenqualität. So wurden Kompensationsmaßnahmen auf dem Eingriffsgrundstück oftmals nicht im NATUREG erfasst. In rund 2.000 Verfahren wurden Kompensationsmaßnahmen entgegen den Vorgaben nicht grafisch dargestellt. In zahlreichen Fallkonstellationen waren Grundstücke mehrfach mit Kompensationsmaßnahmen belegt.

Fehlende Erfassungen von Kompensationsmaßnahmen auf den Eingriffsgrundstücken tragen zur Unvollständigkeit des Datenbestands im NATUREG bei.

Fehlende grafische Darstellungen erschweren die Überwachung einer eventuellen Doppelbelegung erheblich. Hierauf basierende statistische Auswertungen sind unvollständig. Doppelbelegungen von Flurstücken bergen die Gefahr, dass Eingriffe in die Natur nicht oder nicht vollständig kompensiert werden.

Der Rechnungshof erwartet, dass das Umweltministerium bei den Unteren Naturschutzbehörden auf eine sorgfältige Sachbearbeitung hinwirkt. So sollten entsprechende Vorgaben erlassen und ihre Einhaltung überwacht werden.

8.2.4 Vollzugskontrolle der Kompensationsmaßnahmen

Auf Grundlage des § 17 BNatSchG bestimmt das hessische Ausführungsgesetz hierzu in der Regel die Untere Naturschutzbehörde als zuständige Behörde für den Vollzug des Naturschutzrechts. Nach § 18 Abs. 2 BNatSchG sind die Regelungen des § 17 BNatSchG im Bereich der kommunalen Bauleitplanung nicht anzuwenden.

Kontrollen zur Umsetzung der Kompensationsmaßnahmen waren häufig nicht ersichtlich, weder aus der Akte noch aus dem NATUREG. In Kontrollen festgestellte Mängel blieben oftmals ohne weitere Konsequenzen.

Beispiel:

Mit Schreiben vom 26. Oktober 2001 erteilte die Untere Naturschutzbehörde die Genehmigung zur Errichtung eines Gleitschirmfluggeländes. Als Kompensation war die Aufforstung einer 0,9 ha großen Fläche vorgesehen. Am 26. November 2002 erinnerte die Untere Naturschutzbehörde an die Abgabe der Durchführungsanzeige. Sechzehn Jahre später nahm sie die örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs zum Anlass, mit E-Mail vom 21. November 2018 an die Durchführung der Maßnahme zu erinnern.

Voraussetzung für einen funktionierenden Kontrollmechanismus ist zunächst ein vollständiger Datenbestand. Nicht erfasste Maßnahmen und fehlende grafische Darstellungen beeinträchtigen einen solchen Mechanismus.

Der Rechnungshof erkennt im Hinblick auf die durchzuführenden Vollzugskontrollen nicht die von den Naturschutzbehörden vorgetragenen Personalprobleme. Er rät zu einer risikoorientierten Auswahl anhand der im NATUREG zur

Verfügung stehenden Luftbilder. Die Kontrollen könnten mit Außendienstterminen verbunden werden. Festgestellte Mängel sind konsequent zu verfolgen.

Die Besonderheiten im Bereich der kommunalen Bauleitplanung erschweren die Aufgabe zusätzlich. Dennoch sind die bisher ergriffenen Maßnahmen angesichts der erheblichen Lücken im Datenbestand und der Mängel bei der Umsetzung der Kompensationsmaßnahmen nicht ausreichend. Der Rechnungshof empfiehlt dem Umweltministerium, zusammen mit den kommunalen Spitzenverbänden auf eine Verbesserung der Situation hinzuwirken.

8.3 Stellungnahme des Ministeriums

Da im Zeitpunkt der Gesetzesänderung noch kein leistungsfähiges System existiert habe, bedurfte es nach Aussage des Umweltministeriums keiner Rechtsverordnung. Das System sei 2003 bei den Regierungspräsidien als Oberen Naturschutzbehörden eingeführt, die Verordnungsermächtigung aus 1994 bereits 2002 wieder aufgehoben worden. In 2009/2010 habe das Umweltministerium Benutzerdokumentationen herausgegeben und 2014 seien den NATUREG-Nutzern weitere Arbeitshinweise und ein Merkblatt zur Verfügung gestellt worden. Das Umweltministerium betont, dass NATUREG zu keiner Zeit ein „führendes System“ im Sinne eines Verwaltungsverfahrens gewesen sei. Maßgeblich seien immer die der Dokumentation im NATUREG vorangehenden Verwaltungsakte.

Mit dem neu zu entwickelnden NATUREG würden Kontobewegungen von Ökopunkten mit allen maßgebenden Daten dauerhaft festgehalten werden. Es werde sichergestellt, dass Ökopunkte jeweils nur einmal abbuchbar sind bzw. Doppelbuchungen nicht mehr vorkommen können.

Das Umweltministerium stimmt dem Rechnungshof zu, dass die Anstrengungen zur vollständigen Erfassung der Kompensationsmaßnahmen weiter verstärkt werden müssen. Es werde die Naturschutzbehörden darauf hinweisen, dass alle Kompensationsmaßnahmen einzutragen und flächengenau abzubilden sind. Dies werde durch Vorgaben und fachaufsichtliche Anleitung begleitet. Die Anwenderfreundlichkeit werde im neu zu entwickelnden System deutlich verbessert. Dessen Einführung werde stärker als früher durch Schulungen unterstützt.

Als Konsequenz der Ermittlungen des Rechnungshofs seien erste Schritte zur Verstärkung der Fachaufsicht sowie zur Verbesserung der Personalsituation bei den Oberen Naturschutzbehörden eingeleitet worden. Eine aktuelle Organisationsuntersuchung habe konkrete Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten in der Aufbau- und Ablauforganisation ergeben. Eine Prüfung der internen Revision zur einheitlichen Ausübung der Fachaufsicht befinde sich gegenwärtig in der Auswertungsphase.

Bezüglich der Vollzugskontrollen hätten die Feststellungen des Rechnungshofs deutlich gemacht, dass die Kapazitäten der Naturschutzbehörden offenbar nicht ausreichen, um die notwendigen Kontrollen vorzunehmen. Um Abhilfe zu schaffen, werde u. a. die Einführung eines für das Satellitensystem Kopernikus entwickelten Programms (Landschaftsveränderungsdienst LaVerDi) geprüft. Die Vollzugsdefizite bei Kompensationsmaßnahmen aus der Bauleitplanung seien grundsätzlich bereits in der Rechtslage angelegt. Die in Hessen ermittelten Umsetzungsdefizite entsprächen dem Bundesniveau. Die Durchsetzung der bauleitplanerischen Kompensation sei faktisch kaum möglich. Das Umweltministerium werde in Abstimmung mit der obersten Baubehörde und der obersten Kommunalaufsichtsbehörde Klärungen anstoßen.

8.4 Schlussbemerkung

Die Stellungnahme des Umweltministeriums vermag die Kritik des Rechnungshofs nicht zu entkräften. Er sieht in dem Versäumnis, den primären gesetzlichen Auftrag zur Einführung eines Zentralregisters mit entsprechenden Handlungsanweisungen zeitnah zu erfüllen, weiterhin eine wesentliche Ursache für den unvollständigen Datenbestand und die Qualitätsmängel im NATUREG. Dass mit der anstehenden Neufassung des hessischen Naturschutzrechts die zwischenzeitlich gestrichene Verordnungsermächtigung wieder eingeführt werden soll, sieht er als Bestätigung seiner Auffassung.

Die durch das Umweltministerium herangezogene Begründung der „Nachrangigkeit“ des NATUREG gegenüber den „führenden Systemen“ ist für den Rechnungshof unverständlich. Nach seiner Auffassung ist es zur Erreichung der durch das NATUREG verfolgten Ziele erforderlich, dass sich die dort erfassten Daten mit den Ergebnissen der zugrunde liegenden Verwaltungsakte decken.

Er begrüßt daher die geplanten Änderungen zur Darstellung der Ökokonten und zur Erfassung der sonstigen Kompensationsmaßnahmen. Ein besonderes Augenmerk ist dabei auf die Vervollständigung der Daten zu legen, da nur ein vollständiger Datenbestand eine akzeptable Basis für das neue NATUREG bildet. Hierzu sollten Konzepte entwickelt und basierend auf dem Bedarf der Unteren Naturschutzbehörden entsprechende Arbeitsanweisungen zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus hält er ein Fachaufsichtskonzept weiterhin für notwendig.

Im Hinblick auf die Kontrolldefizite gilt es, die unbefriedigende Situation zügig zu verbessern. Der Rechnungshof begrüßt daher die angekündigten Schritte bezüglich der kommunalen Bauleitplanung.

Er sieht im Naturschutzinformationssystem NATUREG ein wichtiges Instrument für die Aufgabenwahrnehmung der hessischen Naturschutzverwaltung. Das Ergebnis der Neuentwicklung bleibt abzuwarten.

9 Sondervermögen Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen – Darstellung im kameralen Haushalt und im Produkthaushalt

Kapitel 09 24; Buchungskreis 2895, Förderprodukt 8 (heute: Kapitel 07 25; Buchungskreis 2695, Förderprodukt 86)

Das Land Hessen besitzt ein Sondervermögen Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen (WuZ). Der Inhalt des ursprünglichen Sondervermögens wurde als Stille Einlage in die Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale (Helaba) eingebracht. Die Zusammensetzung des Sondervermögens hat sich nach der Einlage verändert.

Ausgleichszahlungen der Helaba in Höhe von 478 Mio. Euro wurden in den Landeshaushalt in eine zweckgebundene kamerale Rücklage überführt und nach Ansicht des Rechnungshofs dem Sondervermögen entzogen. Die teilweise Entnahme des Sondervermögens hätte einer gesetzlichen Grundlage bedurft. Die ersatzweise Bildung einer zweckgebundenen kameralen Rücklage heilt den Verstoß nicht.

Der zweckgebundenen Rücklage wurde im Zeitraum 2013 bis 2017 ein Betrag von 340 Mio. Euro entnommen und zum überwiegenden Teil für Maßnahmen des Zukunftsfonds Hessen (ZFH) verwendet. Nach Auffassung des Rechnungshofs erfüllen diese Maßnahmen nicht die Förderzwecke des Sondervermögens WuZ.

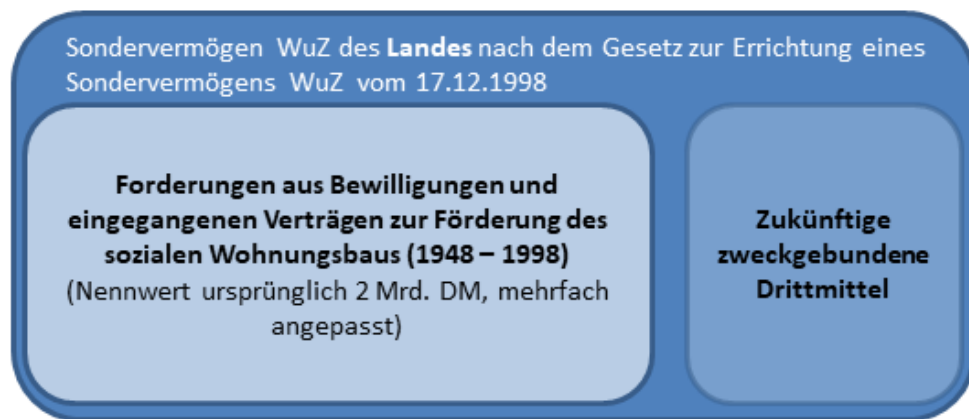
Die Darstellung der sozialen Wohnraumförderung ist im Zeitraum der Jahre 2007 bis 2017 sowohl im kameralen Haushalt als auch im Produkthaushalt intransparent. Insbesondere werden Fördermittel als verausgabt gezeigt, obwohl sie noch nicht an die Förderempfänger ausgezahlt wurden.

9.1 Ausgangslage

9.1.1 Gesetzliche Grundlage

Das Sondervermögen Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen (WuZ) des Landes Hessen wurde zum 31. Dezember 1998 per Gesetz⁴⁵ errichtet. Es umfasste alle Forderungen aus den Bewilligungen und Verträgen zur Förderung des Wohnungsbaus, die von 1948 bis 1998 ausgesprochen bzw. abgeschlossen wurden. Ab 1999 sind für Zwecke der sozialen Wohnraumförderung überlassene Drittmittel dem Sondervermögen WuZ weiterhin zuzuführen (§ 3 Abs. 2 des Gesetzes über die Errichtung des Sondervermögens WuZ).

Abbildung 9-1: Inhalt des Sondervermögens WuZ zum Zeitpunkt der Errichtung (31.12.1998)



9.1.2 Zusammensetzung des Sondervermögens WuZ

Das Sondervermögen Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen hat sich im Laufe der vergangenen 20 Jahre durch Änderungen auf Bundesebene (Entflechtungsgesetz) und die Einführung der Doppik in Hessen in seiner Zusammensetzung verändert. Nach Auffassung des Rechnungshofs besteht das Sondervermögen nunmehr aus den drei Komponenten:

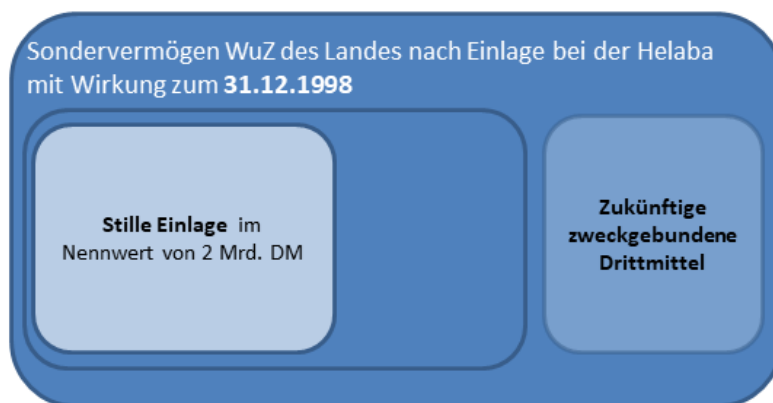
- Stille Einlage,
- Ausgleichszahlung und
- Globaldarlehen.

⁴⁵ Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens WuZ vom 17.12.1998

Stille Einlage

Im Jahr 1999 wurden die ursprünglichen Forderungen aus den Förderdarlehen als Stille Einlage zu einem Nennwert von damals 2,0 Mrd. DM (rund 1,0 Mrd. Euro) in die Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale (Helaba) eingelegt. Die Stille Einlage des Landes dient der Helaba als permanent haftendes Eigenkapital, deren Wert für die Bilanz der Helaba mehrfach angepasst wurde. Das Gesetz über die Errichtung des Sondervermögens WuZ wurde nicht außer Kraft gesetzt, d. h. das Sondervermögen des Landes besteht weiter fort und umfasst die Stille Einlage (als Gegenleistung für die getätigte Einlage des Landes).

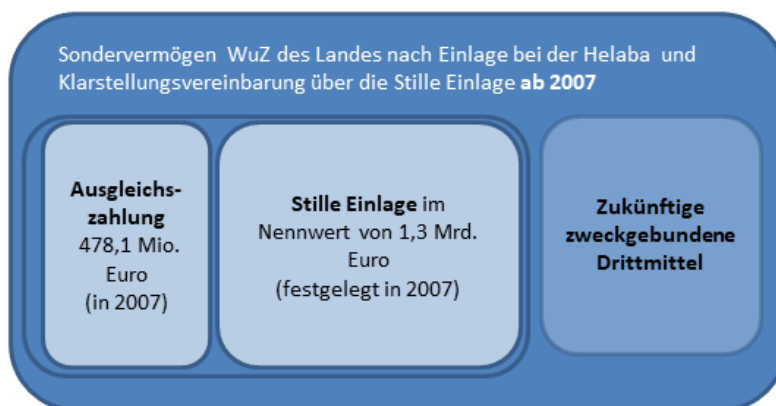
Abbildung 9-2: Inhalt des Sondervermögens WuZ nach Einlage der Darlehensforderung von 1948 bis 1998 bei der Helaba



Ausgleichszahlung

Im Jahr 2007 wurde im Rahmen einer Klarstellungsvereinbarung zwischen dem Land Hessen und der Helaba der Nennwert der Stillen Einlage auf 1,3 Mrd. Euro festgelegt. Dieser Nennwert war niedriger als der abgezinste tatsächliche Wert (Barwert). Zum Ausgleich dieses Wertunterschiedes zahlte die Helaba dem Land einen Ausgleichsbetrag von 478,1 Mio. Euro (inklusive Zinsen). Das Land hat folglich als Gegenleistung für die eingelegten Darlehensforderungen (bis 1998) eine Stille Einlage sowie einen Barbetrag (Ausgleichszahlung) erhalten.

Abbildung 9-3: Inhalt des Sondervermögens WuZ nach der Klarstellungsvereinbarung 2007



Globaldarlehen

Mit der Förderalismusreform 2007 übertrug der Bund die Zuständigkeit für die soziale Wohnraumförderung auf die Länder. Diese erhielten ab dem Jahr 2007 zum Ausgleich sogenannte Kompensationsmittel (Ausgleichszahlungen) aus dem Bundeshaushalt. Auf Hessen entfielen in den Jahren 2007 bis 2015 jeweils 30,3 Mio. Euro pro Jahr, 59,6 Mio. Euro im Jahr 2016 und 96,6 Mio. Euro im Jahr 2017, mithin eine Gesamtsumme bis Ende des Jahres 2017 von 428,9 Mio. Euro.

Die Kompensationsmittel des Bundes waren in den Jahren 2007 bis 2013 zweckgebunden nach Art. 143 c Abs. 2 Nr. 2 GG für die soziale Wohnraumförderung einzusetzen. Das Land stellte diese Mittel der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) als Globaldarlehen für Zwecke der sozialen Wohnraumförderung zur Verfügung (Umfang ca. 212,2 Mio. Euro).

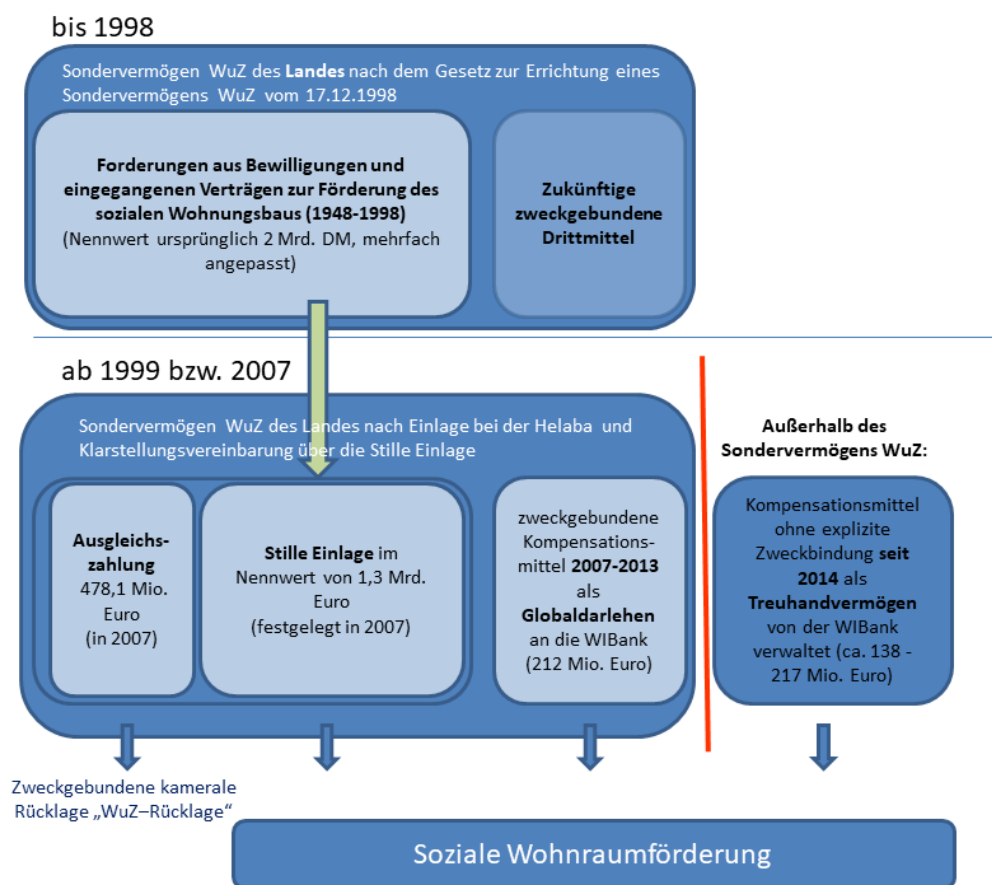
Abbildung 9-4: Inhalt des Sondervermögens WuZ mit Globaldarlehen von 2007-2013



Ab dem Jahr 2014 entfiel die besondere Zweckbindung der Kompensationsmittel. Seitdem werden die Mittel (bis 2017 ca. 217,7 Mio. Euro) von der WIBank als Treuhandvermögen außerhalb des Sondervermögens WuZ verwaltet (siehe Ziffer 2.7).

Sowohl das Globaldarlehen als auch das Treuhandvermögen werden für Zwecke der sozialen Wohnraumförderung eingesetzt. Dies erfolgt entweder in Form von Darlehen oder als Zuschussförderung.

Abbildung 9-5: Sondervermögen WUZ aus Sicht des Landes Hessen nach Auffassung des RH



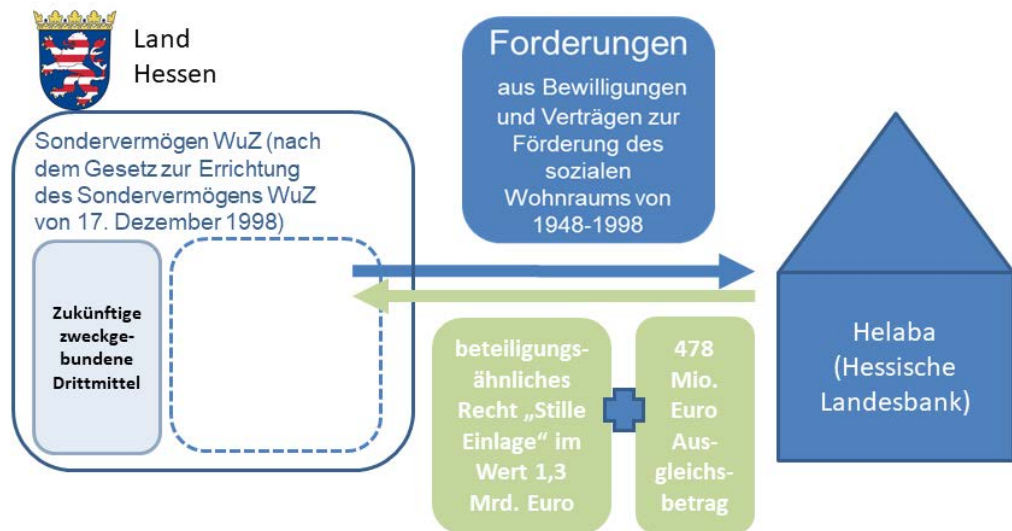
9.2 Prüfungsergebnisse

9.2.1 Stille Einlage

Der Einlagevorgang ist ein zweiseitiges Rechtsgeschäft. Eingelegt wurden die Forderungen aus den Bewilligungen und Verträgen zur Förderung des Wohnungsbaus von 1948 bis 1998. Nur diese sind nach § 4 Abs. 1 Satz 8 EStG i.V.m. § 230 HGB einlagefähige Wirtschaftsgüter. Als Gegenleistung wurde das

beteiligungsähnliche Recht „Stille Einlage“ zuzüglich eines Ausgleichsbetrags vereinbart. Dies bedeutet, dass das Sondervermögens WuZ auf Landesseite mit neuem Inhalt (Stille Einlage zuzüglich Ausgleichsbetrag) fortbesteht.

Abbildung 9-6: Einlagevorgang der Forderungen aus dem Sondervermögen WuZ des Landes



Stellungnahme des Ministeriums

Das Wirtschaftsministerium hat gemeinsam mit dem Umweltministerium in der Stellungnahme im Rahmen des kontradiktorischen Verfahrens bestätigt, dass das Gesetz über die Errichtung des Sondervermögens WuZ vom 17. Dezember 1998 weiterhin Gültigkeit hat und das Sondervermögen folglich fortbesteht. Allerdings ging das Wirtschaftsministerium davon aus, dass das Land mit der Einlage kein Sondervermögen WuZ mehr besaß, da das Sondervermögen WuZ in die Verfügungsgewalt der Helaba übergegangen sei.

Schlussbemerkung

Der Rechnungshof stellt fest, dass es über den Fortbestand des Sondervermögens WuZ zwischen dem Rechnungshof und den beteiligten Ministerien (Wirtschafts-, Umwelt- und Finanzministerium) unterschiedliche Auffassungen gibt. Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest.

9.2.2 Zuführung der Ausgleichszahlung zur WuZ-Rücklage

Im Zuge der Einführung der Doppik im Land Hessen wurde der Nennbetrag der Stillen Einlage in 2007 auf 1,3 Mrd. Euro festgelegt. Der im Rahmen der Klarstellungsvereinbarung 2007 von der Helaba an das Land ausgezahlte Ausgleichsbetrag (Wertdifferenz zwischen dem fixierten Nennwert der Stillen Einlage von 1,3 Mrd. Euro und dem abgezinsten tatsächlichen Wert (Barwert) der eingelegten Forderungen aus dem Sondervermögen WuZ) in Höhe von 478,1 Mio. Euro wurde auf Landesseite nicht dem Sondervermögen WuZ, sondern einer zweckgebundenen kameralen WuZ-Rücklage zugeführt. Eine Regelung für die Zuführung zur kameralen Rücklage ist im Errichtungsgesetz für das Sondervermögen WuZ nicht enthalten.

Der Rechnungshof sieht die Zuführung des Ausgleichsbetrages zur kameralen Rücklage faktisch als Entnahme aus dem Sondervermögen WuZ an. Er weist darauf hin, dass einem Sondervermögen Mittel nur aufgrund einer gesetzlichen Grundlage entnommen werden können. Insofern sollte im Sondervermögen WuZ des Landes in Höhe des Ausgleichsbetrages eine Forderung gegenüber dem Finanzierungsbuchungskreis aufgenommen werden.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Wirtschaftsministerium vertritt die Meinung, dass der Ausgleichsbetrag nicht aus dem Sondervermögen entnommen wurde, da die Helaba den Betrag selbst finanziert habe.

Schlussbemerkung

Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest, da der Ausgleichsbetrag aus Darlehensrückflüssen finanziert wurde, die laut dem Gesetz über das Sondervermögen WuZ dem Sondervermögen wieder hätten zugeführt werden müssen.

9.2.3 Zweckmäßige Verwendung der WuZ-Rücklage

Bei Bildung der WuZ-Rücklage wurden die Mittel an den Zweck des Sondervermögens WuZ geknüpft. Gemäß Errichtungsgesetz zum Sondervermögen WuZ

sollen die Mittel für Maßnahmen zugunsten des sozialen Wohnungsbaus einschließlich der Modernisierung und Instandsetzung von Wohngebäuden und für Maßnahmen der Wirtschaftsförderung, insbesondere der Infrastrukturentwicklung sowie der Technologie- und Innovationsförderung, verwendet werden. Eine detailliertere Definition des Begriffes Zukunftsinvestition gibt es nicht.

Der zweckgebundenen WuZ-Rücklage wurden im Zeitraum 2013 bis 2017 rund 340,0 Mio. Euro entnommen. Diese Mittel wurden zum überwiegenden Teil für Maßnahmen des Zukunftsfonds Hessen (ZFH) verwendet, die im Haushaltsplan des Einzelplans 17 aufgelistet sind. Die Verwaltung ordnet die ZFH-Maßnahmen dem Zweck der Zukunftsinvestition zu.

Nach Auffassung des Rechnungshofs erfüllen diese Maßnahmen – insbesondere die ZFH-Maßnahmen „CO2 Minderungs- und Energieeffizienzprogramm im LBIH“ und „Förderung von Forschungsinstituten und Hochschulbaumaßnahmen“ – nicht die Förderzwecke des Sondervermögens WuZ.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Mittel für die soziale Wohnraumförderung von den Mitteln für Zukunftsinvestitionen zu trennen. Um den Interpretationsspielraum einzudämmen, sollte der jeweilige Zweck genauer definiert werden.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Wirtschaftsministerium hat hierzu keine Stellung genommen.

9.2.4 Finanzierungsquellen

Die Mittel für die soziale Wohnraumförderung stammen aus drei unterschiedlichen Finanzierungsquellen. Das Land betreibt die soziale Wohnraumförderung mittelbar über die Helaba/WIBank in Form einer Stillen Einlage, eines der WIBank gewährten Globaldarlehens sowie unmittelbar über ein von der WIBank verwaltetes Treuhandvermögen (vgl. Abbildung 9-5). Im Haushalt wird die Mittelverwendung teilweise im Wirtschaftsplan und der Jahresrechnung des Sondervermögens WuZ und teilweise im Produkthaushalt abgebildet.

Der Rechnungshof kritisiert die Darstellung der Sozialen Wohnraumförderung im Haushalt. Ein Gesamtüberblick über die in die soziale Wohnraumförderung geflossenen Mittel kann der Haushaltsdarstellung nicht entnommen werden.

Der Rechnungshof empfiehlt, die soziale Wohnraumförderung im Haushalt an einer Stelle – differenziert nach Finanzierungsquellen – darzustellen.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Wirtschaftsministerium hat mitgeteilt, die Empfehlung des Rechnungshofs aufzugreifen und separate Nebenbuchkonten einzurichten, um die verschiedenen Finanzierungsstränge transparent darstellen zu können.

Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die eingeleiteten Maßnahmen.

9.2.5 Behandlung der Kompensationsmittel im kameralen Haushalt

Die Kompensationsmittel, die von 2007 bis 2013 für Zwecke der sozialen Wohnraumförderung dem Land vom Bund zur Verfügung gestellt wurden, sind im kameralen Haushalt in den Jahren 2007 und 2008 an das Sondervermögen abgeführt worden. Von 2009 bis 2013 wurden die Mittel jedoch zu einem geringen Teil als Zuschussförderung und hauptsächlich als Darlehensausgabe gezeigt. Ursächlich hierfür ist die Weiterreichung dieser Kompensationsmittel als Globaldarlehen an die WIBank für Zwecke der Wohnungsförderung. Nach § 3 Abs. 2 des Gesetzes über die Errichtung des Sondervermögens WuZ hätten diese zweckgebundenen Drittmittel allerdings zunächst wie in den Jahren 2007 und 2008 dem Sondervermögen des Landes zugeführt werden müssen. Aus dem Sondervermögen des Landes hätte dann der WIBank das zweckgebundene Globaldarlehen zur Verfügung gestellt werden müssen.

Ab 2014 wurden die Kompensationsmittel treuhänderisch von der WIBank verwaltet. Im kameralen Haushalt wurden die Mittel jeweils zum Zeitpunkt des Mitteltransfers an die WIBank als Ausgaben gezeigt.

Die Haushaltsdarstellung vermittelt den Eindruck, dass die Mittel bereits bei den Förderempfängern angekommen seien und für Zwecke der sozialen Wohnraumförderung eingesetzt wurden. Der Gruppierungs- und Funktionenplan lässt eine Veranschlagung bei Titeln für den Letztempfänger zwar zu. Er enthält aber keine Aussage über den Zeitpunkt der Erfassung der kameralen Ausgabe. Tatsächlich ist ein Teil der Mittel noch nicht an die Förderempfänger verausgabt

worden, sondern ist nach wie vor als Liquiditätsbestand auf dem Treuhandkonto (107,4 Mio. Euro zum 31. Dezember 2016) vorhanden.

Nach Auffassung des Rechnungshofs handelt es sich lediglich um eine technische Umbuchung von Haushaltsmitteln auf ein Treuhandkonto des Landes – folglich bleiben die Mittel weiterhin Landesmittel. Die WIBank handelt sodann im Namen und auf Rechnung des Landes.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Mittel erst als kamerale Ausgabe auf dem Titel für den Förderempfänger zu erfassen, wenn sie den Landeshaushalt – also das Treuhandkonto – verlassen haben.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Wirtschaftsministerium ist der Auffassung, dass die Kompensationsmittel, die als Globaldarlehen der WIBank gewährt wurden, nicht dem Sondervermögen hätten zugeführt werden können. Diese Sichtweise stützt sich auf die Annahme, dass das Sondervermögen mit der Stillen Einlage an die Helaba übergegangen sei.

Das Wirtschaftsministerium hält an seiner Darstellung fest, die Weiterleitung der Kompensationsmittel ab 2014 bei Auszahlung an die WIBank bereits als kamerale Ausgabe zu erfassen, da die WIBank mit der Verwaltung der Treuhandmittel und der Fördermittelbewirtschaftung beauftragt sei.

Schlussbemerkung

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das Land Hessen weiterhin ein Sondervermögen WuZ besitzt – zumal das Wirtschaftsministerium die Gültigkeit des Gesetzes über das Sondervermögen WuZ bestätigt hat.

Das Wirtschaftsministerium erkennt, dass es sich bei dem Treuhandvermögen weiterhin um Landesmittel handelt. Der Rechnungshof hält es für folgerichtig, dass bei Veranschlagung der Treuhandmittel auf Titeln für den Letztempfänger die kamerale Ausgabe auch erst bei Auszahlung an den Letztempfänger gezeigt werden kann.

9.2.6 Behandlung der Kompensationsmittel im Produkthaushalt

Im Leistungsplan wurde die soziale Wohnraumförderung in den Jahren 2007 und 2008 im Wirtschaftsressort und dann erst ab 2014 im Umweltressort als

Produkt mit Kosten und Erlösen gezeigt. In den Jahren 2009 bis 2013 fehlte mangels Produktausprägung die ertragswirksame Erfassung von ca. 150,0 Mio. Euro Kompensationsmitteln. Ab 2014 wurden Erträge teilweise doppelt erfasst, einmal mit Zufluss der Mittel vom Bund und ein weiteres Mal mit der Aktivierung der Bestandsveränderung des Treuhandkontos im Rahmen des Jahresabschlusses. Die Verschiebung des Ertrags aus der Aktivierung der Finanzanlage in den Finanzierungsbuchungskreis ab 2017 ist nach Auffassung des Rechnungshofs nicht zielführend.

Ebenso wie im kameralen Haushalt wurden ab 2014 auch im Produkthaushalt die von der WIBank treuhänderisch verwalteten Mittel jeweils zum Zeitpunkt des Mitteltransfers an die WIBank als Aufwand gezeigt. Es wurde der Eindruck erweckt, dass die Mittelverwendung zweckentsprechend erfolgte, obwohl tatsächlich nur der Liquiditätsbestand auf dem Treuhandkonto stieg.

Zusätzlich wurde auch die Auszahlungsverpflichtung an den Förderempfänger als Aufwand erfasst. Dabei wurde nicht zwischen Zuschussförderung und Darlehensvergabe an den Förderempfänger unterschieden.

Die Differenzierung zwischen Zuschussförderung und Darlehensvergabe ist doppisch unerlässlich, da nur die verlorenen Zuschüsse als Aufwand zu erfassen sind. Darlehen sind zunächst als sonstige Ausleihungen einzuordnen und werden nur im Falle eines Darlehensausfalls aufwandswirksam abgeschrieben. Zudem sind eventuelle Zinsen ertragswirksam zu erfassen.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Buchungssystematik an die tatsächlichen Verhältnisse anzupassen. Dabei sollte – ebenso wie im kameralen Haushalt – zwischen Darlehensvergabe und Zuschussförderung unterschieden werden. Die Darlehensrückflüsse und Zinserträge müssen beim Land erfasst werden.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Wirtschaftsministerium stimmt den Kritikpunkten des Rechnungshofs zu. Die bisherige Buchungslogik beruhte auf der damaligen Auffassung, dass zum einen die Zuführung zum Treuhandvermögen als zweckentsprechende Verwendung bewertet wurde und zum anderen, dass die Darlehensvergabe und

Zuschussgewährung mangels Sondervermögen auf Landesseite außerhalb des Landeshaushalts erfolgte.

Schlussbemerkung

Der Rechnungshof erwartet, dass Förderungen aus landeseigenen Treuhandmitteln nicht außerhalb des Haushalts getätigt werden.

9.2.7 Entwicklung des Treuhandvermögens

Ab dem Jahr 2014 entfiel die besondere Zweckbindung der Kompensationsmittel des Bundes. An deren Stelle trat lediglich eine investive Zweckbindung (§ 5 EntflechtG). Die Länder verpflichteten sich jedoch selbst, die Mittel weiterhin für die soziale Wohnraumförderung einzusetzen. Die seit 2014 zugeflossenen Mittel (bis 2017 ca. 217,7 Mio. Euro) werden von der WIBank treuhänderisch außerhalb des Sondervermögens WuZ verwaltet (Treuhandvermögen).

Die von der WIBank als Treuhandvermögen verwalteten Kompensationsmittel stellen – ähnlich wie bei einem Sondervermögen – einen vom übrigen Landesvermögen getrennten Vermögensteil dar. Die hieraus bestrittene soziale Wohnraumförderung wird weder im Haushalt noch im Gesamtabschluss des Landes transparent dargestellt. Nicht erkennbar sind insbesondere die Höhe der ausgereichten Darlehen, die gewährten Zins- und Tilgungszuschüsse, die Darlehensrückflüsse (Zins und Tilgung) sowie die nicht verausgabte Liquidität zum Ende eines Haushaltsjahres.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Entwicklung des Treuhandvermögens detaillierter darzustellen. Zudem sollten die Rückflüsse aus den Darlehen sowie eventuelle Zinseinnahmen entsprechend vereinnahmt werden.

Stellungnahme des Ministeriums

Das Wirtschaftsministerium räumt ein, dass es das Treuhandvermögen rechtlich nicht angemessen gewürdigt hat. Es kündigt an, nachträglich eine gesetzliche Grundlage in Form eines Sondervermögens zu schaffen. Im Wirtschaftsplan soll dann die Entwicklung und Verwendung der Mittel erkennbar sein.

Schlussbemerkung

Nach Ansicht des Rechnungshofs bedarf es keines neuen Sondervermögens, vielmehr sollte das bestehende Gesetz über das Sondervermögen WuZ entsprechend angepasst werden.

10 FSC-Zertifizierung des Staatswaldes – Alles wird besser?

Kapitel 09 60

Die Landesregierung hat den größten Teil des hessischen Staatswaldes zwischen 2015 und 2018 nach den Kriterien des Forest Stewardship Council (FSC) zertifizieren lassen. Das Zertifikat soll bestätigen, dass das Holz nachhaltig erzeugt wurde. Da der Staatswald durch den Landesbetrieb HessenForst nachhaltig und umweltschonend bewirtschaftet wurde, konnte das Zertifikat nahezu problemlos erteilt werden. Das Umweltministerium evaluierte den Prozess und ließ hierzu einen internen Bericht sowie ein externes Gutachten fertigen.

Die Zertifizierung bedingt künftig Veränderungen bei der Waldbewirtschaftung. Unter Zugrundelegung der von den Gutachtern getroffenen Annahmen können sie zu Einschränkungen und Ertragseinbußen von mindestens 10 Mio. Euro je Jahr führen. Allein die regelmäßigen Kontrollen kosten jährlich rund 1,2 Mio. Euro. Die Einschränkungen bei der Baumartenwahl und bei erprobten waldbaulichen Verfahren begrenzen die Möglichkeiten, den Folgen der Extremwetterereignisse im Wald zu begegnen. Im Gutachten ausgewiesene ökologische Vorteile waren vom Rechnungshof zu relativieren, eine messbar höhere gesellschaftliche Akzeptanz der Waldbewirtschaftung war nicht belegt. Regelmäßige Veränderungen oder Neuinterpretationen der FSC-Regeln führten zu Unsicherheiten bei der Festlegung langfristiger Ziele und bei der Umsetzung in der täglichen Praxis. In den Gremien des FSC hat das Land als Waldbesitzer nur nachrangige Mitbestimmungsmöglichkeiten.

Der Rechnungshof erwartet, dass mit dem bedeutenden Einnahmeverzicht ein nachgewiesener ökologischer oder gesellschaftlicher Nutzen einhergeht. Er hat die Frage aufgeworfen, ob das Land die mit der Zertifizierung angestrebten Ziele nicht auch durch eigene Regelungen erreichen könnte. Wenn das Land die Mitgliedschaft im FSC fortsetzt, sollte es stärker auf die praxisgerechte Weiterentwicklung der Vorgaben hinwirken.

10.1 Ausgangslage

Produkte der Forstwirtschaft, die wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltig erzeugt wurden, können ein Nachhaltigkeitszertifikat erhalten. Es dokumentiert

dem Nutzer eines solchen Produkts dessen naturverträgliche Erzeugung. Seit 2001 ist der Staatswald nach den Vorgaben des „Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes“ (PEFC) zertifiziert. Nach dem Koalitionsvertrag für die Legislaturperiode 2014 bis 2019 sollte der Staatswald schrittweise zusätzlich nach den Kriterien des FSC zertifiziert werden. FSC Deutschland ist ein Verein, der sich in eine Sozialkammer, eine Umwelt- und eine Wirtschaftskammer aus Vertretern der Umweltverbände, des Holzhandels und der Forstwirtschaft, aus sozialen Nicht-Regierungsorganisationen und Waldzertifizierungsorganisationen gliedert. Die Standards werden intern ausgehandelt und festgelegt. Jede Kammer hat bei Entscheidungen das gleiche Gewicht. Das Zertifikat erhalten Forstbetriebe, deren Bewirtschaftungsmethoden den Standards des FSC entsprechen. Zum Zeitpunkt der Prüfung hatte FSC Deutschland rund 200 Mitglieder.

Der Landesbetrieb HessenForst betreut rund 340.000 ha Staatswald. Die Erlöse des Holzverkaufs lagen in den Jahren 2016 bis 2018 bei rund 115 Mio. Euro, bei Kosten von rund 112 Mio. Euro jährlich. Nach einer schrittweisen Einführung ist der Staatswald nunmehr auf gesamter Fläche nach FSC zertifiziert. Die durchgängige Erteilung des Zertifikats wurde ermöglicht durch eine umweltverträgliche Forstwirtschaft auf hohem technischen Niveau unter Beachtung ökologischer, sozialer und ökonomischer Ziele. Zahlreiche Gesetze, Verordnungen, Erlasse und betriebsinterne Regelungen bilden die Rahmenbedingungen dieser nachhaltigen Forstwirtschaft.

Der Rechnungshof prüfte mit seinem Prüfungsamt die FSC-Zertifizierung des Staatswaldes. Er zog dabei einen internen Bericht des Landesbetriebs und ein vom Umweltministerium beauftragtes externes Gutachten in seine Bewertungen mit ein. Deren Aussagen verglich er mit seinen Feststellungen aus den Prüfungen bei sechs Forstämtern und bei der Landesbetriebsleitung.

Der Rechnungshof hat bei seinen Erhebungen die Wirkung der FSC-Zertifizierung als politisches Signal und im Sinne einer Vorbildfunktion für andere Forstbetriebe im In- und Ausland nicht betrachtet. Sein Fokus lag auf den Auswirkungen auf die praktische Arbeit in den Forstämtern und auf den Landeshaushalt.

10.2 Prüfungsergebnisse

10.2.1 Ökonomie, Ökologie, gesellschaftliche Akzeptanz

Während der schrittweisen Zertifizierung des Staatswaldes ließ das Umweltministerium die ökonomischen und ökologischen Auswirkungen intern und extern evaluieren. Sowohl der Bericht von HessenForst als auch das externe Gutachten kamen zu dem Ergebnis, dass die FSC-Zertifizierung dauerhaft zu Ertrags-einbußen von mindestens 10 Mio. Euro je Jahr führen werde. Diese ergeben sich aus dem Vergleich der Alternativen „mit FSC“ und „ohne FSC“. Im Wesentlichen resultiere dies aus den folgenden Faktoren: die Zusammensetzung der Baumarten im Wald ändert sich, es wird weniger wirtschaftlich vorteilhafte Nadelbäume geben; die Kosten für den Schutz gegen Schädlinge steigen; die Holzernte wird erschwert und auf größerer Fläche wird die Waldnutzung komplett eingestellt; dazu kommen die Kosten von rund 1,2 Mio. Euro für die Zertifizierung und die jährlichen Kontrollen. Das Siegel soll der Vermarktung dienen, höhere Holzpreise werden jedoch im Wesentlichen nicht erzielt.

Das Gutachten wies vermeintliche ökologische Vorteile der veränderten Bewirtschaftung aus, die nicht messbar oder wissenschaftlich belegt waren. Die Beispiele für eine ökologische Aufwertung überzeugten den Rechnungshof nicht und waren zu relativieren. So wurde beispielsweise nicht – wie in einer Pressemitteilung des Umweltministeriums angeführt – auf Pflanzenschutzmittel verzichtet. Es wurden weiterhin chemische Pflanzenschutzmittel in ähnlich geringer Menge wie vor der Zertifizierung verwendet. Die Menge in den im Gutachten betrachteten Jahren 2014 und 2015 war so gering, dass selbst ein Totalverzicht keinen messbaren ökologischen Effekt erwarten ließ. Eine messbar höhere gesellschaftliche Akzeptanz für die forstliche Nutzung durch die Zertifizierung war zum Zeitpunkt der Prüfung ebenso nicht belegt.

10.2.2 Einschränkungen durch Standards

Einige Vorgaben der FSC-Standards schränkten die erprobte und an den Stand der Wissenschaft und Technik angepasste gute fachliche Praxis der nachhaltigen Waldbewirtschaftung ein.

Es gab Einschränkungen beispielsweise:

- bei der Verjüngung von Lichtbaumarten (z. B. Eiche) und Nadelbäumen

Eine klassische Eichenpflanzung benötigt eine ausreichend große, nicht beschattete Fläche, damit die jungen Bäume genügend Licht zum Wachsen haben. Der bis 2018 gültige FSC Standard 2.3 hatte freilandähnliche Verhältnisse durch flächige Holzernteverfahren generell verboten. Nach dem aktuell gültigen Standard 3.0 darf der Waldbestand auf einer Fläche von höchstens einem Hektar nur soweit aufgelichtet werden, dass gerade ausreichend Licht durch die Baumkronen zu natürlich ausgesamten Jungbäumen kommt. Ein sicheres Wachstum gelingt dabei in vielen Fällen nicht. Im Gegensatz dazu sind naturschutzfachlich begründete Kahlschläge jedoch erlaubt.

- bei Baumartenwahl und Mischungsformen

Vor dem Hintergrund des Klimawandels gewinnen nicht heimische Arten als Erweiterung des Baumartenspektrums an Bedeutung, einige wichtige Nadelbaumarten gehören dazu. Der Nadelholzanteil im gesamten hessischen Wald nimmt nicht erst seit den vergangenen Trockenjahren ab. Aus wirtschaftlichen Gründen – z. B. zur Versorgung mit heimischem Bauholz – ist ein ausreichender, standörtlich angepasster Nadelholzanteil weiterhin anzustreben. Größere Freiflächen lassen sich mit Nadelhölzern oftmals leichter verjüngen als mit Laubbäumen. FSC beschränkt jedoch den Anbau nicht heimischer Baumarten. Bislang durften sie nur auf einzelnen kleinen Flächen innerhalb anderer heimischer Baumarten gepflanzt werden. Die vielen Kleinflächen erzeugen einen hohen Pflegeaufwand. Zur Aufforstung der zwischenzeitlich von Stürmen und Borkenkäfer erzeugten großen Kahlflächen sollen nun z. B. Douglasien als „Vorwald“ deklariert flächig gepflanzt werden können. Typische Vorwaldbaumarten sind Birken und Erlen. Mit ihrem lockeren Schirm bieten sie den jungen Pflanzen der zukünftigen Hauptbaumarten zeitlich begrenzt Schutz vor Frost, Wind und Sonneneinstrahlung. Ob Douglasien dies leisten können, bleibt abzuwarten.

- bei Rückegassen

Holzerntemaschinen sollen nur auf ausgewiesenen Rückegassen fahren, um nicht den gesamten Waldboden zu verdichten. Im Staatswald wurde deshalb

vor vielen Jahren ein an die natürlichen Gegebenheiten und technischen Möglichkeiten angepasstes Rückegassensystem etabliert. Dieses entsprach später in Teilen nicht den Vorgaben des vergangenen FSC-Standards 2.3. Einzelne zu dicht nebeneinanderliegende Gassen, die bereits befahren waren, wurden aufgegeben und neue Gassen daneben angelegt. In der Folge wurde der Waldboden stellenweise auf größerer Fläche befahren. Der weiterentwickelte Standard 3.0 lässt diesbezüglich dem Forstbetrieb mehr Spielraum und kann die Situation etwas verbessern.

- beim Waldschutz

Bislang wurden chemische Pflanzenschutzmittel nach Ermessen der örtlich zuständigen Fachleute erst als letzte Möglichkeit angewendet. Gemäß Pflanzenschutzgesetz, Waldschutzerlass und internen Regeln des Landesbetriebs haben vorbeugende, hygienische sowie biologische Maßnahmen Priorität. Nach den FSC-Vorgaben dürfen Pflanzenschutzmittel nur verwendet werden, wenn dies vom Umweltministerium angeordnet wurde. Die Anordnung muss dem Zertifizierer angezeigt und es muss eine Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung durchgeführt und dokumentiert werden. Das verursacht zusätzlichen betrieblichen Aufwand.

10.2.3 Mitwirkung bei der Entwicklung des Standards

Im Drei-Kammer-System des FSC (Wirtschaft, Umwelt, Soziales) sind die Waldbesitzer zusammen mit der Holzverarbeitenden Industrie und dem Handel der Wirtschaftskammer zugeordnet. Damit haben sie keine eigene Stimme, obwohl sie das ökonomische Risiko der Waldbewirtschaftung alleine tragen. In Umweltbelangen haben sie gar keine Stimme, obwohl sie zahlreiche Schutz- und Gemeinwohlleistungen erbringen.

Die FSC-Standards werden in der Regel alle fünf Jahre überarbeitet und einzelne Aspekte etwa jährlich neu interpretiert. Bei der langfristig und nachhaltig ausgerichteten Forstwirtschaft führt das zu Unsicherheiten bei der Festlegung langfristiger Ziele und bei der Umsetzung in der täglichen Praxis. Dadurch steigt auch das Risiko von Fehlentscheidungen.

10.3 Bewertung

Das Zertifikat wurde ohne größere Probleme erteilt, weil der Landesbetrieb bereits nachhaltig und umweltschonend gewirtschaftet hatte. Entsprechend wenig Effekt aus ökologischer Sicht ist daher dem Zertifikat zuzuschreiben. Der Rechnungshof ist der Meinung, dass dem bedeutenden Einnahmeverzicht ein messbarer ökologischer oder gesellschaftlicher Nutzen gegenüberstehen sollte. Ist dies nicht der Fall, empfiehlt er, die Zertifizierung rückgängig zu machen.

Die Vorgaben sind in der Praxis grundsätzlich umsetzbar. In vielen Fällen ist dies jedoch nur mit einem erhöhten und fachlich unnötigen konzeptionellen und waldbaulichen Aufwand verbunden. Als Folge steigen das Bewirtschaftungsrisiko und die Gefahr teurer Fehlinvestitionen. Die Einschränkungen bei der Auswahl von Baumarten und bei der Anwendung erprobter waldbaulicher Verfahren wirken sich nicht allein ökonomisch aus. Zusätzlich werden auch die Handlungsoptionen, den Folgen der Extremwetterereignisse im Wald zu begegnen, unnötig eingeschränkt.

Wenn mit der externen Zertifizierung keine höhere gesellschaftliche Akzeptanz erzielt wird, könnten die zusätzlichen Vorgaben zur Bewirtschaftung genauso ohne Zertifikat mittels eigener Regelungen umgesetzt werden. Die Zertifizierungskosten fielen dann nicht an. Die an wissenschaftlichen Erkenntnissen orientierten und an die klimatischen Erfordernisse angepassten Handlungsoptionen zur Stabilisierung der durch das Extremwetter geschädigten Wälder lägen in der eigenen Hand.

Das Drei-Kammer-System des FSC und die damit einhergehenden beschränkten Mitbestimmungsmöglichkeiten des Waldbesitzes lassen sich nicht kurzfristig verändern. Der Rechnungshof erwartet dennoch, dass das Land im Rahmen seiner Mitgliedschaft stärker auf die praxisgerechte Weiterentwicklung der FSC-Vorgaben hinwirkt. Es sollte dafür seine Stellung als Eigentümer eines großen und nachhaltig wirtschaftenden zertifizierten Forstbetriebs angemessen zur Geltung bringen.

10.4 Stellungnahme des Ministeriums

Nach Ansicht des Umweltministeriums seien bei der unter FSC zu erwartenden Baumartenentwicklung 3,5 Mio. Euro Mehrerlöse jährlich möglich. Es hält die

FSC-Zertifizierung weiterhin in jeder Hinsicht für vorteilhaft. Mit ihr werde dem hohen Standard der Bewirtschaftung des Staatswaldes ein nach außen sichtbarer Ausdruck gegeben. FSC-Deutschland beschäftige sich mit einer Wirkungsanalyse zur gesellschaftlichen Akzeptanz.

Das Drei-Kammer-System gewährleiste einen breiten gesellschaftlichen Austausch über soziale, ökologische und ökonomische Belange sowie die Standardsetzung und sichere zusammen mit den regelmäßigen strengen externen Überprüfungen (Audits) das hohe Maß an gesellschaftlicher Anerkennung für die Anstrengungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei HessenForst. Diese gesamthafte Betrachtung des Gemeinwohluftrags öffentlichen Waldes hätten neben Hessen auch der Bundesforst, die Länder Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein sowie zahlreiche Kommunen mit einer FSC-Zertifizierung – auch in Hessen – betont.

Schematische Verjüngungsverfahren seien von FSC grundsätzlich untersagt. Es bestünden Ausnahmen für die natürliche Verjüngung von Eiche und Kiefer, nicht jedoch für Saat und Pflanzung. Aus waldbaulichen Gründen werde dies aber oft für nötig gehalten. In Bezug auf heimische Baumarten schränke der FSC-Standard die Baumartenanteile und Mischungsformen nicht unnötig ein. Zum Erhalt der Nadelholzanteile werde HessenForst bei der Wiederbewaldung Nadelholzkulturen FSC-konform anlegen.

Das bestehende Rückegassensystem könne nicht gegen zukünftige Änderungen des FSC-Standards gesichert werden. HessenForst werde daher weiter die Feinerschließung an Änderungen der Zertifizierungsvorgaben anpassen.

Die Anordnung des Pflanzenschutzmitteleinsatzes (2018 und 2019) aufgrund der Sturmereignisse und des trockenen Sommers 2018 habe nicht zu Verzögerungen oder waldschutzinduzierten Risiken im Staatswald geführt.

Das Umweltministerium erläutere, der Landesbetrieb werde sich als Mitglied bei FSC Deutschland im Rahmen der Vereinsstrukturen aktiv für eine kontinuierliche Weiterentwicklung des FSC-Standards fachlich fundiert einsetzen.

10.5 Abschließende Bewertung

Das Umweltministerium stellte zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit nur die Variante „mit FSC“ dar. Der Rechnungshof bestätigt, dass bezüglich der Baumentwicklung „mit FSC“ mit 3,5 Mio. Euro Mehrerlösen zu rechnen ist. Er weist darauf hin, dass im Gutachten mit der gleichen Berechnungsmethode für die Variante „ohne FSC“ mit fast 8 Mio. Euro Mehrerlösen gerechnet wird.

Der Rechnungshof bleibt bei seinen Zweifeln am ökologischen Mehrwert des Zertifikats. Die Einschränkungen beim Waldbau und die sich laufend ändernden Vorgaben hält er auch angesichts der Bewältigung der massiven Waldschäden für riskant und nicht zielführend.

Einzelplan 15:

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst

11 Forschungssemester – ein System mit Mängeln

Kapitel 15

Die Hochschulleitung kann Professorinnen und Professoren nach sieben Semestern Lehrtätigkeit von ihren Lehr- und Prüfungsverpflichtungen für ein Semester befreien. Einige Professorinnen und Professoren traten Forschungssemester an, ohne dass eine vorherige Zustimmung der Hochschulleitung vorlag. Sie wurden lediglich nachträglich genehmigt. In einem Wiederholungsfall wurde ein Forschungssemester angetreten, obwohl angedroht worden war, keine Genehmigung mehr zu erteilen. Dem Antragsteller wurde die Genehmigung versagt. Disziplinarische Maßnahmen leiteten die Hochschulen nicht ein.

Die Gewährung eines Forschungssemesters setzt nach dem Hochschulgesetz voraus, dass der Lehrbetrieb und die Prüfungsverfahren nicht beeinträchtigt werden. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass 68 Prozent der geprüften Anträge wenig detaillierte oder gar keine Ausführungen zur Vertretung in der Lehre und in den Prüfungsverfahren enthielten.

Im jeweiligen Genehmigungsbescheid wurden die Professorinnen und Professoren zur Vorlage eines fristgerechten Ergebnisberichts verpflichtet. Die von der Hochschulleitung vorgegebenen Abgabefristen lagen zwischen einem und zwölf Monaten. Die Berichte über das Forschungssemester wurden teilweise gar nicht oder weit nach dem Fristablauf vorgelegt.

11.1 Ausgangslage

Die Hochschulleitung kann Professorinnen und Professoren nach sieben Semestern Lehrtätigkeit und nach Stellungnahme des Dekans von ihren Lehr- und Prüfungsverpflichtungen für ein Semester befreien. Voraussetzung nach § 68 Abs. 4 des Hessischen Hochschulgesetzes (HHG) ist, dass dies den Lehrbetrieb und die Prüfungsverfahren nicht beeinträchtigt. Die Hochschulen haben im Zeitraum von vier Jahren 536 Anträgen zugestimmt; davon wurden 250 Fälle

geprüft. Bei einem durchschnittlichen Monatsgehalt von rund 5.740 Euro (Besoldungstabelle 2016, Besoldungsgruppe W 2, Stufe 3) wurden über den Betrachtungszeitraum vom Sommersemester 2014 bis zum Wintersemester 2017/2018 rund 18,5 Mio. Euro verausgabt.

Der Rechnungshof hat die Einwilligungspraxis der gewährten Forschungssemester an den fünf Hochschulen für angewandte Wissenschaften in Darmstadt, Frankfurt, Fulda, Gießen und Wiesbaden untersucht.

11.2 Prüfungsergebnisse

11.2.1 Keine oder nicht einheitliche interne Richtlinien

Die Voraussetzungen für die Gewährung eines Forschungssemesters werden im HHG festgelegt. Ergänzende Regelungen bestehen nicht. Die Konkretisierung erfolgt durch die jeweiligen Richtlinien der Hochschulen, soweit vorhanden. Interne Richtlinien für das Ablaufverfahren von Forschungssemestern wurden an zwei Hochschulen erst nach der Prüfungsankündigung des Rechnungshofs beschlossen. Die Anforderungen in den Richtlinien hinsichtlich Beantragung, Begründung, Sicherstellung der Lehre und Ergebnis des Forschungssemesters waren nicht einheitlich.

Da die gesetzliche Regelung ein breites Ermessen einräumt, empfiehlt der Rechnungshof, dass die Hochschulen interne Regelungen entsprechend der Empfehlung des Rechnungshofs zur Gewährung von Forschungssemestern beschließen. Für die Antragstellung sollten Vordrucke verwendet werden, in denen alle entscheidungsrelevanten Angaben enthalten sind.

11.2.2 Nachträgliche Genehmigung

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass elf Professorinnen und Professoren an zwei Hochschulen Forschungssemester angetreten hatten, ohne dass eine vorherige Zustimmung der Hochschulleitung vorlag. Die Forschungssemester wurden nachträglich genehmigt. In einem Wiederholungsfall wurde ein Forschungssemester angetreten, obwohl angedroht worden war, keine Genehmigung mehr zu erteilen. Als endgültige Entscheidung hat der Präsident dem Antragsteller die Genehmigung versagt. Disziplinarische Maßnahmen leiteten die Hochschulen nicht ein. Das Wissenschaftsministerium wurde nicht unterrichtet.

Der Rechnungshof kann nicht nachvollziehen, warum die Hochschulen keine disziplinarischen Maßnahmen ergriffen haben, sondern die Vorfälle auf sich haben beruhen lassen. Diese Praxis hält der Rechnungshof für nicht vertretbar. Wird ein Forschungssemester ohne vorherige Einwilligung angetreten, handelt es sich um eine Dienstpflichtverletzung. Es besteht kein Rechtsanspruch auf Gewährung eines Forschungssemesters. Das Hochschulgesetz regelt die Bewilligung von Forschungssemestern als „Kann-Bestimmung“. Der Rechnungshof fordert, dass die Hochschulen ihrer Autonomie gerecht werden und Fehlverhalten sanktionieren. Das Wissenschaftsministerium ist im Rahmen seiner Rechtsaufsicht aufgefordert, eine konsequente Anwendung des geltenden Rechts sicherzustellen.

11.2.3 Sicherstellung der Lehre und Prüfungsverfahren

Voraussetzung für die Genehmigung eines Forschungssemesters ist, dass der Lehrbetrieb und die Prüfungsverfahren störungsfrei durchgeführt werden können. Die Angaben der Professorinnen und Professoren zur Vertretung in der Lehre und im Prüfungsverfahren waren in 170 Fällen wenig detailliert oder gar nicht vorhanden (z. B. „Um die Vertretung kümmere ich mich selber“).

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass für eine umfassende Beurteilung der Voraussetzungen notwendig ist, zu wissen, welche Lehraufgaben an Stelle des Antragstellers wahrzunehmen sind und wie die entstehenden Ausfälle im Lehrangebot und Prüfungsverfahren ausgeglichen werden sollen. Er fordert, die Vertretung von Lehrveranstaltungen und Prüfungsverfahren vor Antritt des Forschungssemesters sicherzustellen.

11.2.4 Ergebnisberichte

In den jeweiligen Genehmigungsschreiben wurden die Professorinnen und Professoren zur Vorlage eines fristgerechten Ergebnisberichts verpflichtet. In 89 Fällen wurden die Ergebnisberichte über das Forschungssemester gar nicht oder weit nach Fristablauf vorgelegt. Die von der Hochschulleitung vorgegebenen Abgabefristen lagen zwischen einem und zwölf Monaten. Eine Hochschule forderte die Berichterstattung spätestens vor einer neuen Antragstellung. Die Verwaltungen der Hochschulen mahnten teilweise die ausstehenden Berichte an. Einige Berichte wurden nachgereicht oder aber es wurde – trotz Aufforde-

runge – kein Bericht abgegeben. Der Zeitpunkt der Eingänge der Forschungsberichte war oft nicht nachvollziehbar, da sie undatiert waren und ein Eingangsstempel fehlte.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Berichte drei Monate nach Beendigung des Forschungssemesters vorzulegen und so die Forschungsergebnisse sobald wie möglich den wissenschaftlichen Fachkreisen und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, um die Diskussion in der Wissenschaftsgemeinde fortzuentwickeln. Weiterhin regt er an, mit Abgabe des Berichts in einem hochschulöffentlichen Kolloquium über die Forschungsergebnisse zu berichten. Durch die Einbeziehung von externen Fachvertretern und Kollegen wird gegebenenfalls ein wissenschaftlicher Diskurs angeregt. Der Rechnungshof empfiehlt, die Publikationspflicht in den internen Richtlinien der Hochschulen aufzunehmen. Er erwartet, dass die Einhaltung der Berichtspflicht kontrolliert wird.

11.2.5 Forschungssemester von Funktionsträgern

Ein Professor, der eine Funktion in der Hochschulverwaltung wahrgenommen hatte und von seinen Dienstaufgaben befreit war, wurde nach Beendigung seiner Amtszeit zum Zwecke der beruflichen Wiedereingliederung für zwei Forschungssemester unter kumulativer Anwendung der §§ 68 Abs. 3 und 4 HHG von seinen Lehr- und Prüfungsverpflichtungen freigestellt.

Das Wissenschaftsministerium hat im Rahmen der Prüfung mitgeteilt, dass die gewährte Freistellung von der Lehre im Umfang von zwei Semestern zumindest rechtlich fehlerhaft hergeleitet worden sei. Im konkreten Fall könne die Freistellung jedoch umgedeutet und auf der Grundlage von § 68 Abs. 1 Satz 4 HHG gewährt werden. Es wird darauf hinwirken, dass klare Maßstäbe für die Freistellung ehemaliger Funktionsträger von der Lehre, die Dauer und Umfang der vorherigen Tätigkeit Rechnung tragen, an der Hochschule niedergelegt werden.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der Gesetzgeber eine Freistellung von der Lehre für zwei Semester nicht vorgesehen hat. Sollte das Wissenschaftsministerium hierfür einen Bedarf sehen, sollte das HHG entsprechend novelliert werden.

11.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium stimmt mit dem Rechnungshof überein, dass an allen Hochschulen Regelungen zur Gewährung von Forschungssemestern getroffen werden und eine umfassende Kontrolle der Einhaltung der Regelungen erfolgen muss.

Das Wissenschaftsministerium hat zugesagt, die geschilderten Fälle einer nachträglichen oder fehlenden Zustimmung zu prüfen und vom Ergebnis die weitere Vorgehensweise abhängig zu machen. Darüber hinaus müsse jedem Antragsteller durch die Hochschule in geeigneter Weise kommuniziert werden, dass der Antritt eines Forschungssemesters vor abschließender Entscheidung im Antragsverfahren unzulässig ist und eine Dienstpflichtverletzung darstellt. Verstöße seien ausnahmslos im Hinblick auf den dienstrechtlichen Charakter durch die Hochschulen zu prüfen. Das Wissenschaftsministerium wird die Hochschulen zu einer entsprechenden Vorgehensweise auffordern und die getroffenen Maßnahmen prüfen.

Das Wissenschaftsministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass Anträge Angaben zur Sicherstellung der Lehre enthalten müssen. Es werde die Hochschulen schriftlich darauf hinweisen, dass der Nachweis der Vertretung in der Lehre zwingend ist.

Die Empfehlung zur Berichtspflicht innerhalb eines konkreten Zeitraums, spätestens drei Monate nach Abschluss des Forschungssemesters, hält das Wissenschaftsministerium für nachvollziehbar. Die Anregung hochschulöffentlicher Kolloquien wird es an die Hochschulen weitergeben.

11.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof stimmt mit dem Wissenschaftsministerium überein, dass die Notwendigkeit bestehen könnte, Professorinnen und Professoren nach langjährigen Leitungsaufgaben zum Wiedereinstieg Zeit für Forschungsvorhaben einzuräumen. Im vorliegenden Fall besteht aus seiner Sicht jedoch keine Rechtsgrundlage für eine zweisemestrige Freistellung von den Lehr- und Prüfungsverpflichtungen. Er begrüßt, dass das Wissenschaftsministerium darauf hinwirken will, dass an den Hochschulen klare Maßstäbe für die Freistellung ehemaliger Funktionsträger von der Lehre niedergelegt werden.

12 Studierendenschaftsbeiträge gehören nicht ins Sparschwein

Die Studierendenschaften der hessischen Universitäten verfügten im Jahr 2017 über Rücklagen von rund 7,3 Mio. Euro. Der Rechnungshof hält die Rücklagen für zu hoch. Er empfiehlt, maximal 30 Prozent des frei verfügbaren jährlichen Verwaltungsetats als zulässige Rücklage gesetzlich festzulegen.

Angesichts möglicher Haftungsrisiken einzelner Studierendenschaften beim Umgang mit jährlichen Beträgen von 160.000 Euro bis zu 18 Mio. Euro wird empfohlen, die Verbuchung des Semestertickets durch die jeweilige Hochschule ausführen zu lassen.

Die Studierendenschaft der Goethe-Universität Frankfurt wies zum Jahresende 2013 Rücklagen in Höhe von 2,7 Mio. Euro aus. Sie verpflichtete sich vertraglich gegenüber der Universität, sich am Bau eines Studierendenhauses mit mindestens 1,8 Mio. Euro zu beteiligen. Nach Auffassung des Rechnungshofs ist die Beteiligung an Baumaßnahmen nicht von den gesetzlichen Aufgaben einer Studierendenschaft gedeckt. Der Rechnungshof empfiehlt der Goethe-Universität Frankfurt, diese Vereinbarungen mit der Studierendenschaft rückabzuwickeln.

Bei einzelnen Studierendenschaften waren Kassenbücher lückenhaft, oder es wurden Buchungen ohne Belege durchgeführt. Weiterhin konnten einige Rechnungsergebnisse der letzten Jahre nicht vorgelegt werden. Der Rechnungshof empfiehlt, die Einbindung von eigenem oder externem Fachpersonal für die Buchführung und die Erstellung der Rechnungsergebnisse verpflichtend festzulegen.

12.1 Ausgangslage

Die Studierenden einer Hochschule bilden die Studierendenschaft. Sie ist eine rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts und als solche Glied der Hochschule. Eine Studierendenschaft wird durch die Beiträge ihrer Mitglieder finanziert. Sie sind gemäß § 76 Abs. 3 Hessisches Hochschulgesetz (HHG) so zu bemessen, dass die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Studierendenschaft unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gewährleistet ist und die sozialen Verhältnisse der Studierenden angemessen

berücksichtigt werden. Darüber hinaus ist das Gebot der zeitnahen Mittelverwendung zu beachten.

Die Aufgaben einer Studierendenschaft sind größtenteils in § 77 HHG festgelegt. So übernimmt sie beispielsweise die Vertretung der Gesamtheit ihrer Mitglieder im Rahmen ihrer gesetzlichen Befugnisse, die Wahrnehmung der hochschulpolitischen Belange ihrer Mitglieder oder die Wahrnehmung der wirtschaftlichen und sozialen Belange der Studierenden, soweit sie nicht dem Studentenwerk oder anderen Trägern übertragen sind.

Als oberstes beschlussfassendes Organ der Studierendenschaft wählen die Studierenden ein Studierendenparlament. Es setzt die Höhe der Beiträge fest und beschließt die Haushaltspläne. Das Studierendenparlament wählt den Allgemeinen Studierendenausschuss (AStA). Er bewirtschaftet die Mittel und erstellt jährlich ein Rechnungsergebnis. Daraufhin entlastet das Studierendenparlament den AStA.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Hochschulen üben gemäß § 80 Satz 1 HHG die Rechtsaufsicht aus. Sie genehmigen die Satzungen und die Beiträge. Die Haushaltspläne und die Entlastungen der ASten bedürfen der Zustimmung der Hochschulleitungen. Das Wissenschaftsministerium übt gemäß § 6 Abs. 1 HHG die Rechtsaufsicht über die Hochschulen aus.

Gemeinsam mit dem Prüfungsamt Kassel hat der Rechnungshof bei den Studierendenschaften der damals 13 hessischen Hochschulen geprüft. Schwerpunkte der Prüfung waren die Rücklagen sowie die Buchführung der Studierendenschaften.

12.2 Prüfungsergebnisse

12.2.1 Rücklagenhöhe

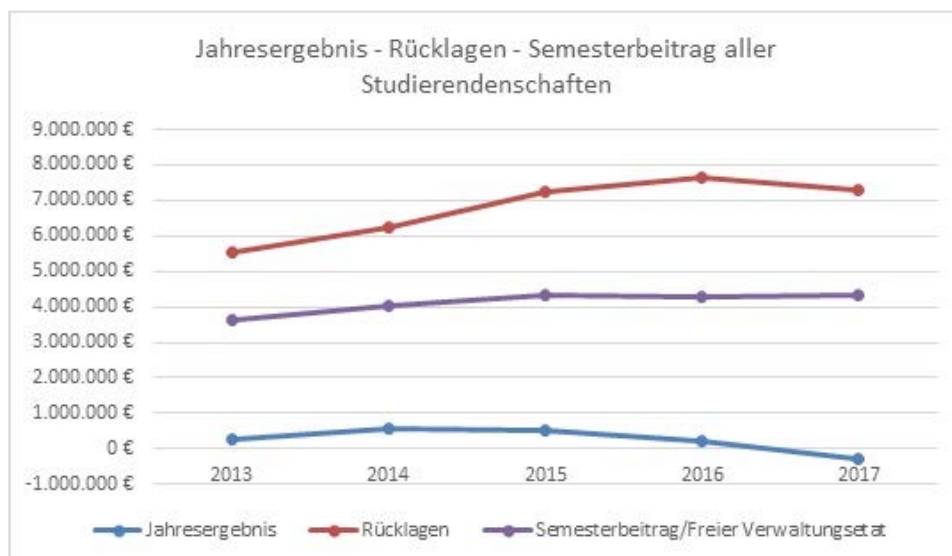
Im Jahr 2017 wiesen die Studierendenschaften in Summe Rücklagen in Höhe von rund 7,3 Mio. Euro auf. Bezogen auf die einzelne Studierendenschaft bewegten sich die Rücklagen in einer Bandbreite von 4.676 Euro bis 2.487.399 Euro zum Jahresende 2017.

Vielen Studierendenschaften fehlte ein Konzept zum Abbau ihrer Rücklagen. Einen direkten Zusammenhang zu möglichen Risiken aus der Aufgabenerfüllung, die zu einem negativen Jahresergebnis führen können, konnte der Rechnungshof nicht feststellen. Das über alle Studierendenschaften ermittelte Jahresergebnis wies im Prüfungszeitraum 2013 bis 2017 lediglich im Jahr 2017 einen Fehlbetrag von 282.066 Euro aus.

Die Präsidentinnen oder Präsidenten übten die Rechtsaufsicht nicht ausreichend aus und ließen die Bildung von Rücklagen dieser Größenordnung ohne Beanstandungen zu. Sie genehmigten weiterhin zu hohe Beiträge.

In der folgenden Abbildung sind die Jahresergebnisse, Rücklagen und der freie Verwaltungsetat aus den Semesterbeiträgen aller Studierendenschaften dargestellt. Bei dem freien Verwaltungsetat handelt es sich um Erträge aus den Semesterbeiträgen abzüglich der Beiträge, die zweckgebunden (bspw. Semesterticket oder Kulturticket) erhoben werden.

Abbildung 12-1: Jahresergebnis - Rücklagen - Semesterbeitrag aller Studierendenschaften



Quelle: Rechnungshof

12.2.2 Verbuchung des Semestertickets

Alle Studierendenschaften boten ein Semesterticket mit unterschiedlichen Einzugsgebieten an. Sie haben mit einzelnen Verkehrsverbünden selbstständig Vereinbarungen über die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs durch die Studierenden getroffen. Hierfür erheben die Studierendenschaften Beiträge

von den Studierenden. Diese werden zunächst von der für die Hochschule zuständigen Kasse in voller Höhe eingezogen und daraufhin an die Studierendenschaft weitergeleitet. Diese kann dann die Verbindlichkeiten aus den Vereinbarungen mit den Vertragspartnern erfüllen. Bei den Studierendenschaften der Hochschulen Geisenheim und Fulda erfolgte die Zahlung des Betrags für das Semesterticket durch die Hochschulen.

12.2.3 Studierendenhaus

Die Studierendenschaft der Goethe-Universität Frankfurt verfügte zum Jahresende 2013 über Rücklagen in Höhe von 2,7 Mio. Euro. Diese Rücklagen sind aus den Beiträgen der Studierenden über Jahre hinweg gebildet worden, ohne dass der/die Präsident/in dies durchgehend beanstandet hat. Zur Abschmelzung der Rücklagen hat die Goethe-Universität Frankfurt mit ihrer Studierendenschaft eine Vereinbarung über die finanzielle Beteiligung der Studierendenschaft am Bau des neuen Studierendenhauses auf dem Campus Westend getroffen. In einer weiteren Vereinbarung wurden die zukünftigen Nutzungsbedingungen für die Studierendenschaft und die Kostentragungslasten geregelt.

12.2.4 Fehlerhafte Buchführung

Die Aussagekraft der während der Prüfung vorgelegten Unterlagen ist eingeschränkt. Kassenbücher waren lückenhaft oder es wurden Buchungen ohne Belege durchgeführt. Eine Studierendenschaft konnte die Rechnungsergebnisse der letzten Jahre nicht vorlegen.

12.3 Bewertung

Aus § 76 Abs. 3 HHG in Verbindung mit der einschlägigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs ergibt sich, dass Rücklagen nur in angemessener Höhe gebildet werden sollen. Die angemessene Rücklagenhöhe ist nicht konkretisiert. Um mögliche negative Ergebnisse auszugleichen, hält der Rechnungshof eine angemessene Rücklagenbildung für gerechtfertigt. Er empfiehlt, eine maximale Höhe von 30 Prozent des frei verfügbaren jährlichen Verwaltungsetats als Rücklage für die Studierendenschaften gesetzlich festzulegen, um Rücklagen in Höhe von 2,7 Mio. Euro zu verhindern. Letzteres entspricht nicht den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. In begründeten Ausnahmefällen könnte hiervon abgewichen werden. Eine solche Ausnahme müsste jedoch zustimmungspflichtig sein. Dies entspricht auch dem Umfang

der Gewinnrücklagen aus Zielvereinbarungen zwischen dem Wissenschaftsministerium und den Hochschulen. So soll beispielsweise die Gewinnrücklage der Justus-Liebig-Universität Gießen 30 Prozent des kameralen Zuschusses nicht überschreiten. Überhöhte Rücklagen der Studierendenschaften sind durch Beitragssenkungen zu reduzieren.

Die Studierendenschaften haben häufig jährlich wechselnde Besetzungen. Diese Struktur erschwert eine kontinuierliche und optimierte Bearbeitung im Bereich des Semestertickets. Für den Rechnungshof steht fest, dass die Studierendenschaften das Semesterticket selbstständig verhandeln. Der Rechnungshof empfiehlt, angesichts möglicher Haftungsrisiken beim Umgang mit Beträgen dieser Größenordnung (160.000 Euro bis 18 Mio. Euro) die Verbuchung des Semestertickets durch die jeweilige Hochschule ausführen zu lassen. Der Rechnungshof regt an, eine rechtliche Grundlage zu schaffen.

Aus Sicht des Rechnungshofs widerspricht die Bildung von überhöhten Rücklagen bis zu 2,7 Mio. Euro durch die Studierendenschaft an der Goethe-Universität Frankfurt den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie einer angemessenen Sozialverträglichkeit. Zudem ist die Beteiligung an Baumaßnahmen nicht von den gesetzlichen Aufgaben einer Studierendenschaft gedeckt. Dies entspricht auch nicht dem Gebot der zeitnahen Mittelverwendung. Der Rechnungshof empfiehlt der Goethe-Universität Frankfurt eine Rückabwicklung der Vereinbarung. Zudem hat das Wissenschaftsministerium seine Rechtsaufsicht in diesem Fall nicht ausreichend ausgeübt. Aufgrund eines Beschlusses des Verwaltungsgerichtshofs vom 27. Januar 2010 hätte das Wissenschaftsministerium das Beitragsgenehmigungsverfahren und die daraus resultierende Beitragshöhe im Rahmen der Rechtsaufsicht anlassbezogen prüfen müssen. Das von der Studierendenschaft der Goethe-Universität Frankfurt eingeleitete Verwaltungsstreitverfahren hatte eine reduzierte Genehmigung des Semesterbeitrages bei der Studierendenschaft durch den Präsidenten zum Gegenstand.

Eine ordnungsmäßige Buchführung ist die Voraussetzung für die Aufstellung des Rechnungsergebnisses. Dies ist unabdingbar, um das Handeln der Studierendenschaften transparent zu halten, ihrer Rechenschaftspflicht zu genügen und um eine Rechnungsprüfung sicherzustellen. Der Rechnungshof erwartet, dass die Präsidentinnen und Präsidenten der Hochschulen ihrer Rechtsaufsicht

gemäß § 80 Satz 1 Hessisches Hochschulgesetz nachkommen. Hierunter fällt auch eine ordnungsgemäße Buchführung sowie Rechnungsergebniserstellung durch die Studierendenschaften. Das Wissenschaftsministerium hat im Rahmen seiner Rechtsaufsicht dafür Sorge zu tragen, dass die Hochschulen und die Studierendenschaften dem nachkommen. Der Rechnungshof empfiehlt, die Einbindung von eigenem oder externem Fachpersonal für die Buchführung und die Erstellung der Rechnungsergebnisse verpflichtend festzulegen.

12.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium beabsichtigt, die Empfehlungen

- zur Verbuchung des Semestertickets,
- zum Einsatz von eigenem oder externem Fachpersonal für die Buchführung und die Erstellung des Rechnungsergebnisses und
- zur Begrenzung der Höhe von Rücklagen bei der nächsten Evaluierung/Novelle des HHG

zu berücksichtigen.

In Bezug auf die Beitragsgenehmigungspraxis der Goethe-Universität Frankfurt ist das Wissenschaftsministerium nicht der Auffassung, dass die Ausübung der Rechtsaufsicht des Wissenschaftsministeriums über die Hochschulen nicht ausreichend gewesen sei. Es hätte das Beitragsgenehmigungsverfahren aufgrund des Beschlusses des Verwaltungsgerichtshofs vom 27. Januar 2010 nicht näher betrachten müssen. Der Verwaltungsgerichtshof habe die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns der Goethe-Universität im Rahmen des Beitragsgenehmigungsverfahrens bestätigt. Das Wissenschaftsministerium habe daher keinen Anlass gesehen, an der Rechtmäßigkeit der Genehmigungspraxis der Hochschulen und damit an der Ausübung ihrer Rechtsaufsicht über die Studierendenschaft zu zweifeln bzw. im Rahmen seiner Rechtsaufsicht einzugreifen. Zudem habe es keine Kenntnis über den Beschluss gehabt. Die Rechtsaufsicht über die Hochschulen rechtfertige nur ein anlassbezogenes Tätigwerden.

Weiterhin vertreten das Wissenschaftsministerium und die Goethe-Universität Frankfurt die Auffassung, dass die finanzielle Beteiligung am Bau eines Studierendenhauses von den gesetzlichen Aufgaben der Studierendenschaft gedeckt

sei. Unabhängig von dieser Einschätzung halte die Goethe-Universität Frankfurt eine Rückabwicklung der Vereinbarungen für geboten. Die Studierendenschaft habe sich gegen einen Baubeginn ausgesprochen (Offener Brief vom 19. November 2019) und ihr bisheriges Verhalten in der Bauplanung habe zu einer zeitlichen Verzögerung und finanziellen Mehrbelastungen geführt. Deshalb könnten die Verträge nach Abstimmung mit der Studierendenschaft gegebenenfalls im gegenseitigen Einvernehmen aufgehoben werden. Eine rechtliche Umsetzung werde noch geprüft.

12.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Wissenschaftsministeriums, weite Teile der Empfehlungen bei einer Evaluierung/Novelle des HHG zu berücksichtigen.

Weiterhin vertritt der Rechnungshof die Auffassung, dass der Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs vom 27. Januar 2010 grundsätzlich einen Anlass zur Ausübung der Rechtsaufsicht begründet hätte. Dies ist deshalb der Fall, weil das Wissenschaftsministerium die Höhe der Beiträge in Zusammenhang mit anwachsenden Rücklagen grundsätzlich bei allen Hochschulen in den Blick hätte nehmen müssen. Allein das Berufen auf Unkenntnis der Rechtsprechung zur größten Hochschule im eigenen Verantwortungsbereich des Wissenschaftsministeriums überzeugt nicht. Das Wissenschaftsministerium hat selbst dafür Sorge zu tragen, dass es über die einschlägige Rechtsprechung zu seinen Hochschulen informiert ist. Jahresgespräche mit den Hochschulleitungen bieten hier eine entsprechende Grundlage. Im Übrigen verweist der Rechnungshof auf die Presseberichterstattung über die unterlegene Studierendenschaft in diesem Verfahren.

Es wird weiterhin die Ansicht vertreten, dass es nicht zu den Aufgaben einer Studierendenschaft gehört, sich am Bau eines Studierendenhauses finanziell zu beteiligen und für eine Dachterrasse und sonstige „Extras“ Sorge zu tragen. Eine Rückabwicklung der Vereinbarungen über die Beteiligung an dem Bau, unabhängig von deren rechtlicher Grundlage, wird begrüßt.

13 Hochschulpakt-Mittel im Sparstrumpf!

Kapitel 15 02

Mit dem Hochschulpakt 2020 stellen Bund und Land den Hochschulen insgesamt 2,9 Mrd. Euro für zusätzliche Studienanfänger zur Verfügung. Die Hochschulen verfügten zum 31. Dezember 2018 über Rücklagen von rund 450 Mio. Euro. Es droht eine Rückzahlung an den Bund, sofern die Mittel nicht bis zum 31. Dezember 2023 verausgabt worden sind. Die Hochschulen können dann die Mittel nicht wie vorgegeben in neue Studienplätze und in die Verbesserung der Studienbedingungen investieren. Das Wissenschaftsministerium hat den Sachverhalt erkannt und bereits Maßnahmen ergriffen. Eine entsprechende Vereinbarung ist im Hessischen Hochschulpakt getroffen worden.

Ein Ziel des Hochschulpakts ist es, ein qualitativ hochwertiges Studium zu gewährleisten. Das setzt unter anderem eine angemessene Relation zwischen Studierenden und Lehrpersonal voraus. Aufgrund der Plätze 15 und 16 im bundesweiten Ranking 2016 der Betreuungsverhältnisse sieht der Rechnungshof dringenden Handlungsbedarf.

Der Rechnungshof hat konzeptionelle Mängel bei den zwischen Bund und Ländern sowie Wissenschaftsministerium und Hochschulen vereinbarten Zielen festgestellt. Im Sinne einer effizienteren hochschulpolitischen Steuerung empfiehlt der Rechnungshof, überprüfbare Kennzahlen wie z. B. Betreuungsverhältnis, Studiendauer, Auslastungsquoten, Absolventen- und Abbruchquoten festzulegen und ein geeignetes Controlling aufzusetzen.

13.1 Ausgangslage

Um die steigenden Studienanfänger-Zahlen bewältigen zu können, stärkt seit 2007 der Bund die finanzielle Basis der Hochschulen durch den Hochschulpakt 2020. Hessen verpflichtete sich im Gegenzug, eine bestimmte Anzahl zusätzlicher Studienanfänger und –anfängerinnen im ersten Hochschulseмester im Vergleich zum Referenzjahr 2005 aufzunehmen (jährlich durchschnittlich 10.000 Studierende im Zeitraum 2011 bis 2018). Für jeden dieser Studienanfänger erhält das Land eine zweckgebundene Pauschale von 13.000 Euro, die

der Bund in vier Jahresraten auszahlt. Der in 2020 endende Hochschulpakt umfasst demnach eine Phase der Auslauffinanzierung bis 2023. Das Land stockt vertragsgemäß seinen Förderanteil um die Hälfte auf. Inzwischen schlossen Bund und Länder den „Zukunftsvertrag *Studium und Lehre stärken*“, der ab 2021 eine dauerhafte Hochschulförderung durch den Bund vorsieht.

Der Rechnungshof untersuchte beim Wissenschaftsministerium sowie bei drei ausgewählten staatlichen Hochschulen, wie der Hochschulpakt abgewickelt wird und inwieweit seine Ziele erreicht werden.

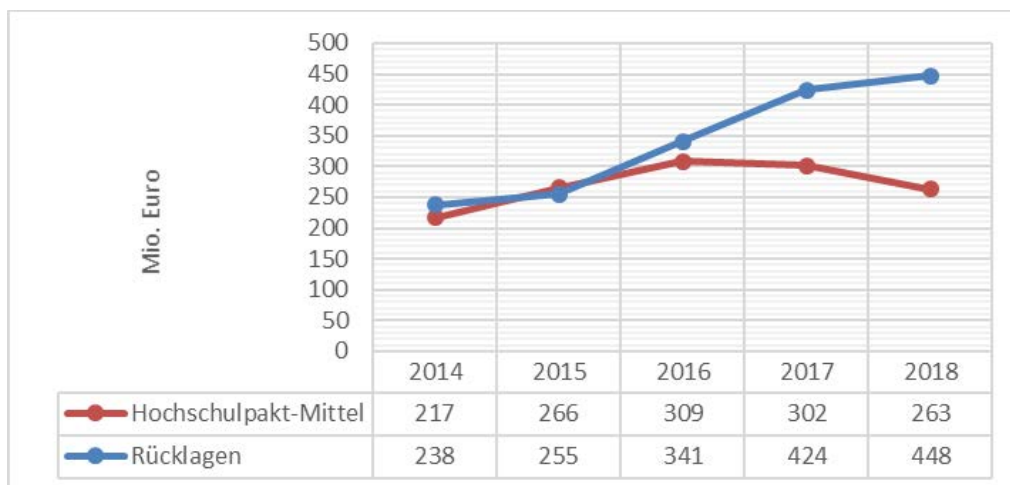
13.2 Prüfungsergebnisse

13.2.1 Bildung von Rücklagen

In Hessen beläuft sich das Gesamtvolumen des Hochschulpakts auf 2,9 Mrd. Euro. Hiervon wies das Wissenschaftsministerium den staatlichen Hochschulen insgesamt 1,9 Mrd. Euro bis Ende 2018 zu. Zum 31. Dezember 2018 bilanzierten die Hochschulen 447 Mio. Euro als Rücklagen, was etwa einem Viertel der Hochschulpakt-Mittel entspricht. Auch in anderen Ländern konnten die nur befristet zur Verfügung gestellten Hochschulpakt-Mittel bis zum Ende des Jahres 2018 nicht vollumfänglich von den Hochschulen verausgabt werden.

Die nachfolgende Abbildung veranschaulicht die den Hochschulen jährlich zugewiesenen und zum Bilanzstichtag insgesamt nicht verausgabten Hochschulpakt-Mittel (seit 2014):

Abbildung 13-1: Ausgezahlte Hochschulpakt-Mittel und Rücklagen



Im Zeitraum 2014 bis 2018 erhöhten sich die Rücklagen aus Hochschulpakt-Mitteln um 88,2 Prozent. Insgesamt stiegen sie in jedem Jahr gegenüber dem Vorjahr an, auch als die Zuweisungen zuletzt zurückgingen. Die Hochschulen beabsichtigen, die Mittel aus dem Bund-Länder-Hochschulpakt bis 2023 in Gänze zu verausgaben.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass Gelder aus befristeten Maßnahmen wie dem Hochschulpakt in der vorgegebenen Zeit verausgabt sein müssen. Das Ende der Auslauffinanzierung in 2023 ist zu beachten. Ansonsten droht die Gefahr einer Rückforderung von Mitteln. Folge wäre, dass die Hochschulen weniger Mittel als vom Gesetzgeber vorgegeben in die Verbesserung der Studienbedingungen investieren.

13.2.2 Verwaltungsaufwand

Das Wissenschaftsministerium bildet verschiedene Budgets, um die Hochschulpakt-Mittel zu verteilen. Es weist den staatlichen Hochschulen die Mittel zum Beispiel pauschal nach der Anzahl zusätzlicher Studienanfänger und -innen für Baumaßnahmen oder auf Antrag für Projekte wie E-Learning zu.

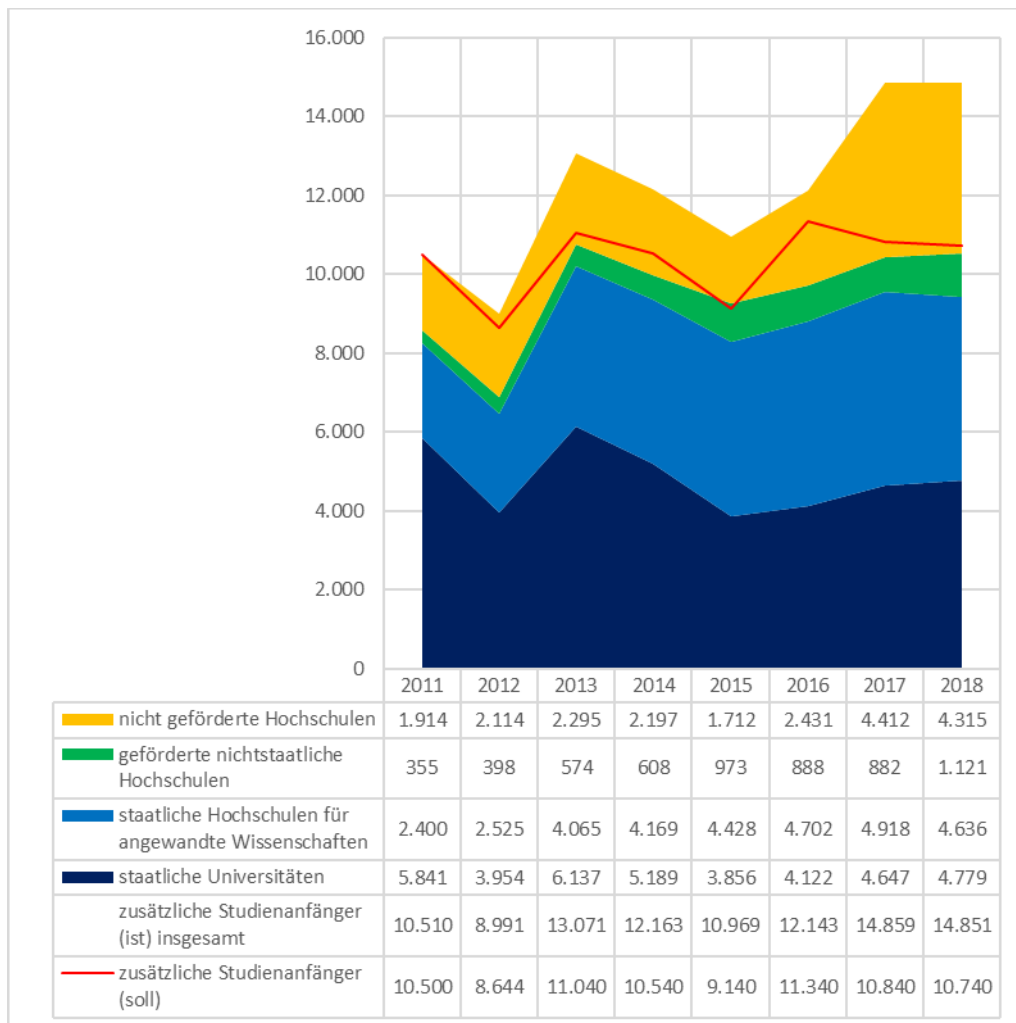
Die Projektanträge der Hochschulen sind vom Wissenschaftsministerium zu prüfen und gegebenenfalls zu genehmigen. Die Hochschulen haben die zweckentsprechende Verwendung durch Zwischen- und Abschlussberichte nachzuweisen. Dies erfordert, die Projektmittel separat zu bewirtschaften. An den Hochschulen wird ein großer Teil der Mittel durch ein gesondertes Projektmanagement administriert.

Diese kleinteilige Projektförderung verursacht im Wissenschaftsministerium und in den Hochschulen zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Der Rechnungshof empfiehlt, die Projektförderung einzustellen. Der Landesanteil an den Hochschulpakt-Mitteln sollte genutzt werden, um das Grundbudget der Hochschulen aufzustocken. Bestimmte Projektziele können in den Zielvereinbarungen zwischen Wissenschaftsministerium und Hochschulen festgelegt werden. Der Anteil des Bundes ist weiterhin separat zu bewirtschaften, damit das Land ihm die zweckentsprechende Verwendung seiner Mittel nachweisen kann.

13.2.3 Zielerreichung

In allen vom Rechnungshof betrachteten Jahren 2011 bis 2018 übertraf das Land die mit dem Bund vereinbarte Anzahl zusätzlicher Studienanfänger. Um die Zielwerte zu erreichen, wurden mit Ausnahme des Jahres 2015 Studienanfänger an Hochschulen einbezogen, die keine Mittel aus dem Hochschulpakt erhalten. Dies betrifft zum Beispiel die meisten nichtstaatlichen Hochschulen. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Anzahl zusätzlicher Studienanfänger im Soll-Ist-Vergleich (Ist-Werte aufgeteilt auf verschiedene Hochschultypen):

Abbildung 13-2: Zusätzliche Studienanfänger



An Hochschulen, die keine Mittel erhalten, erzielt der Hochschulpakt keine Wirkung. Der Rechnungshof hält es deshalb für fragwürdig, solche Hochschulen in die Zielkontrolle einzubeziehen.

Zu den weiteren Zielen des Hochschulpakts gehört, ein qualitativ hochwertiges Studium zu gewährleisten, die Mittel schwerpunktmäßig für zusätzliches Personal zu verwenden und den Anteil der Studienanfänger an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften und in den MINT-Fächern (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik) zu erhöhen. Ein qualitativ hochwertiges Studium setzt unter anderem eine angemessene Relation zwischen Studierenden und Lehrpersonal voraus. Das Statistische Bundesamt sah das Betreuungsverhältnis⁴⁶ an den hessischen Hochschulen in 2016 im Ländervergleich mit 23,6 auf dem 16. Platz (Universitäten) bzw. mit 35,6 auf dem 15. Platz (Hochschulen für angewandte Wissenschaften). Der jeweilige Spitzenreiter wies ein Betreuungsverhältnis von 14,2 bzw. 17,2 auf.

Der Rechnungshof sieht dringenden Handlungsbedarf zur Verbesserung der Studienbedingungen. Ein angemessenes Betreuungsverhältnis sieht er als Qualitätsmerkmal. Einige Hochschulen berichten über Schwierigkeiten bei der Besetzung befristeter Stellen. Im Hinblick auf die inzwischen verstetigte Hochschulförderung durch den Bund geht der Rechnungshof davon aus, dass an den Hochschulen vermehrt Dauerstellen geschaffen werden und sich dadurch das Betreuungsverhältnis verbessert.

13.2.4 Controlling

Mit Ausnahme der Anzahl zusätzlicher Studienanfänger und adfffggf beinhaltet der Hochschulpakt keine konkreten Zielbeschreibungen. Nur hier sieht der Hochschulpakt Bonifikationen oder Sanktionen vor. Gleiches gilt für die Zielvereinbarungen des Wissenschaftsministeriums mit den Hochschulen. Bereits in 2017 stellte der Rechnungshof im Rahmen einer Prüfung fest, dass die individuellen, mit jeder Hochschule abgeschlossenen Zielvereinbarungen vielfach keine Kriterien enthalten, anhand derer die Zielerreichung beurteilt werden kann.

Die Länder haben dem Bund jährlich die zweckentsprechende Verwendung seiner Mittel nachzuweisen. Das Wissenschaftsministerium stützt sich auf entsprechende Berichte der Hochschulen, für die es keine konkreten Vorgaben gibt.

⁴⁶ Definiert als zahlenmäßiges Verhältnis von Studierenden zum wissenschaftlichen und künstlerischen Personal in Vollzeitäquivalenten ohne durch Drittmittel finanziertes Personal und ohne wissenschaftliches Personal in der Humanmedizin.

Über den Anteil der Studienanfänger in MINT-Fächern informiert keine Hochschule. Das Betreuungsverhältnis berechnen die Hochschulen unterschiedlich. Folge ist, dass das Wissenschaftsministerium für seine Berichterstattung an den Bund eigene Berechnungen anstellen muss.

Der Rechnungshof stellt konzeptionelle Mängel bei den zwischen Bund und Ländern sowie Wissenschaftsministerium und Hochschulen vereinbarten Zielen fest. Mangelhafte Zielbeschreibungen und fehlende Anreize oder Sanktionen erschweren die hochschulpolitische Steuerung durch das Wissenschaftsministerium. In zukünftigen Zielvereinbarungen sollten Wissenschaftsministerium und Hochschulen überprüfbare Kennzahlen festlegen (z. B. Betreuungsverhältnis, Studiendauer, Auslastungsquoten, Absolventen- und Abbruchquoten, bauliche Maßnahmen, digitale Standards) und ein geeignetes Controlling aufsetzen. Der Rechnungshof empfiehlt dem Wissenschaftsministerium, dass es vermehrt Anreize und Sanktionen vereinbart.

Die Hochschulberichte geben keinen vollständigen Überblick darüber, ob und inwieweit die Hochschulen die Ziele des Hochschulpakts erreichen. Eine vergleichende Betrachtung ist nicht möglich. Der Rechnungshof empfiehlt, die Hochschulberichte zu standardisieren. Dem Wissenschaftsministerium sollte es dadurch möglich sein, Hochschulberichte zu einem Landesbericht zu aggregieren.

13.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium teilt die Empfehlungen des Rechnungshofs in weiten Teilen und hat gemeinsam mit den Hochschulen bereits mit deren Umsetzung begonnen. So hätten die Hochschulen berichtet, für welche Maßnahmen die Rücklagen aus Hochschulpakt-Mitteln eingesetzt werden sollen und welche zeitliche Planung vorgesehen ist. Das Erfordernis eines Ausgabenmanagements sei erkannt und eine entsprechende Vereinbarung im Hessischen Hochschulpakt getroffen worden. Land und Hochschulen hätten vereinbart, dass die Landesmittel aus dem Nachfolgeprogramm des Hochschulpakts 2020, dem sog. Zukunftsvertrag, zur Stärkung der Grundfinanzierung der Hochschulen verwendet würden. Auch hätten sie sich auf den Ausbau von dauerhaften Beschäftigungsverhältnissen und die Verbesserung der Betreuungsverhält-

nisse verständigt. Zudem sei die Verbesserung des Studienerfolgs und die Vermeidung von Studienabbrüchen vereinbart worden. Das Wissenschaftsministerium kündigte die Vereinbarung von Kennzahlen mit den Hochschulen an, anhand derer die Erreichung vereinbarter Ziele gemessen werden soll. Die (Nicht-)Erreichung von Zielen werde zukünftig mit Sanktionen bzw. Anreizen verknüpft.

Das Land habe gegenüber dem Bund erklärt, nach Beendigung der Auslauffinanzierung des Hochschulpakts 2020 die staatlichen hessischen Hochschulen sowie die Evangelische Hochschule Darmstadt in die Förderung einzubeziehen. Es behalte sich darüber hinaus vor, auch die CVJM-Hochschule Kassel zu fördern.

13.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof erkennt an, dass das Wissenschaftsministerium bereits dabei ist, die Empfehlungen umzusetzen. Insbesondere nimmt er die Absicht zur Kenntnis, mit den Hochschulen konkrete Kennzahlen und Anreize bzw. Sanktionen zu vereinbaren.

14 Wer spielt am besten? Die Staatstheater im Vergleich

Kapitel 15 37

Hessen verfügt über drei Staatstheater: Wiesbaden, Darmstadt und Kassel.

Die Anzahl der vergebenen Freikarten stieg beim Staatstheater Wiesbaden 2017 gegenüber 2012 um 47,4 Prozent. Beim Staatstheater Darmstadt betrug der Anstieg 33,8 Prozent. Das Staatstheater Kassel vergab 15,9 Prozent weniger Freikarten. Der Rechnungshof regt an, die Vergabepraxis von Freikarten und deren wirtschaftliche Auswirkungen zu bewerten.

Die Einspielergebnisse aller Staatstheater sind im Vergleichszeitraum 2012 bis 2017 stetig gestiegen. Die Erlöse aus Ticketverkäufen waren 2017 in Wiesbaden um 17,6 Prozent, in Kassel um 29,6 Prozent und in Darmstadt um 42,1 Prozent höher als 2012.

Aus Spenden und Sponsoring erzielten die hessischen Staatstheater im Vergleichszeitraum Erlöse von insgesamt 2,9 Mio. Euro, die Vergleichstheater Karlsruhe, Nürnberg und Saarbrücken erzielten 7,9 Mio. Euro. Der Rechnungshof erwartet, dass die hessischen Staatstheater ein Konzept entwickeln, um das Einwerben von Drittmitteln gezielt und dauerhaft auf- und auszubauen.

Die Staatstheater erledigen vergleichbare Aufgaben mit unterschiedlichem Personalbestand. Beim Vergleich der Personalkosten des Jahres 2017 anhand beispielhafter Theatergewerke ergaben sich Unterschiede. Der Rechnungshof empfiehlt eine grundlegende Analyse und Bewertung des Personalbedarfs.

14.1 Ausgangslage

Die drei hessischen Staatstheater Wiesbaden, Kassel und Darmstadt sind Dienststellen (Regiebetriebe) des Landes. Sie gehören als unmittelbar nachgeordnete Dienststellen zum Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums für Wissenschaft und Kunst.

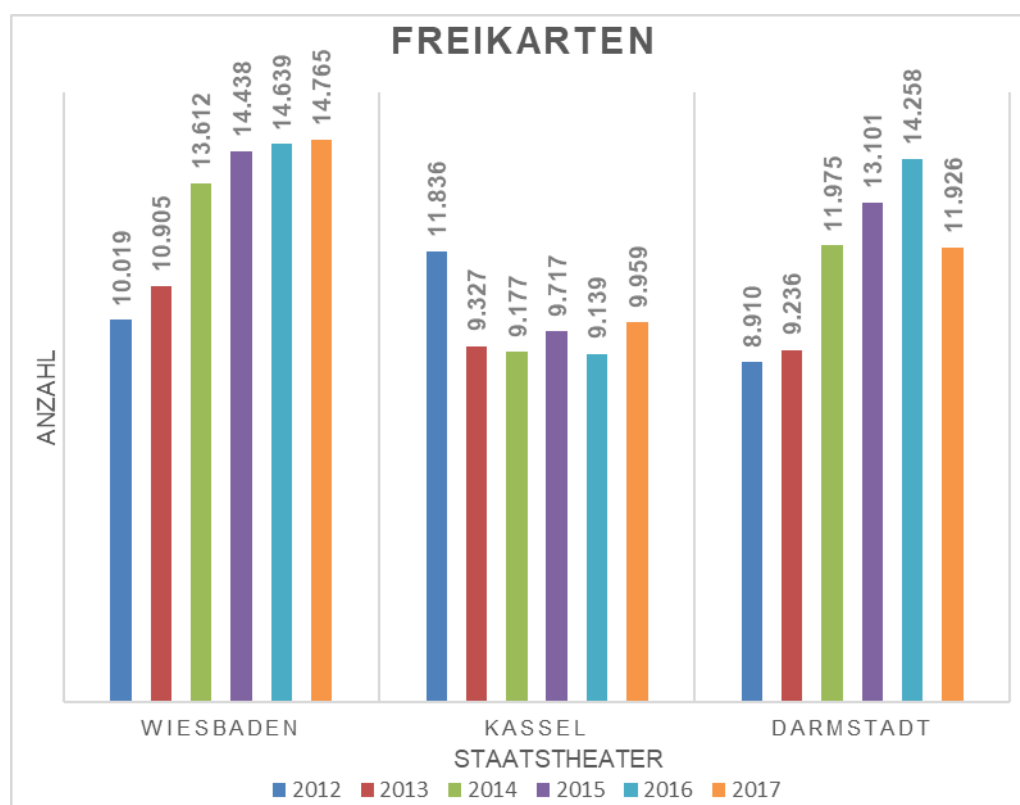
Aufbauend auf den abgeschlossenen Prüfungen der Staatstheater der Haushaltsjahre 2012 bis 2017 hat der Rechnungshof einen Vergleich erstellt. Als Referenz wurden drei außerhessische Staatstheater in den Vergleich einbezogen. Diese sind das Badische Staatstheater Karlsruhe, das Staatstheater Nürnberg und das Saarländische Staatstheater.

14.2 Prüfungsergebnisse

14.2.1 Freikarten

Neben unterschiedlichen Ermäßigungsmöglichkeiten, z. B. Schüler- und Studententickets oder Gruppenermäßigungen, werden auch kostenfreie Eintrittskarten (Freikarten) vergeben.

Abbildung 14-1: Entwicklung der Vergabe von Freikarten (2012-2017)



Die Anzahl der 2017 vergebenen Freikarten stieg in Wiesbaden im Vergleich zum Jahr 2012 um 47,4 Prozent. In Darmstadt betrug der Anstieg 33,8 Prozent. Kassel vergab insgesamt 15,9 Prozent weniger Freikarten.

Die Vergabe von Freikarten ist nach Auffassung des Rechnungshofs restriktiv zu handhaben, um das Einnahmepotential nicht ungenutzt zu lassen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Vergabep Praxis überprüft wird und deren wirtschaftliche Auswirkungen festgestellt werden. Zudem sollte auch die Inanspruchnahme der Freikarten in Bezug auf den jeweiligen Adressatenkreis auf den Prüfstand. Der Rechnungshof empfiehlt, den Anteil der Freikarten in den Wirtschaftsplänen des Haushaltsplans offenzulegen.

14.2.2 Steigende Umsatzerlöse

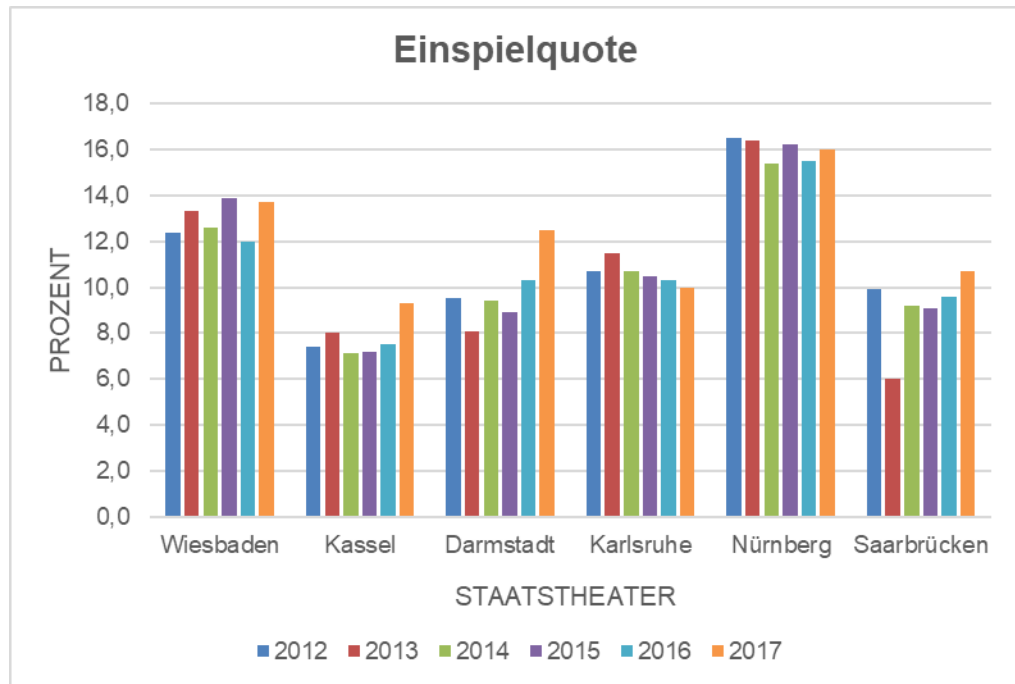
Die Entwicklung der Umsatzerlöse (Tickets, Garderobe, Programme) war bei allen hessischen Staatstheatern und den Vergleichs-Theatern positiv. In Wiesbaden stiegen – unter Berücksichtigung der Biennale – die Umsatzerlöse von 5,1 Mio. Euro in 2012 auf 6,0 Mio. Euro in 2017 (+17,6 Prozent). Kassel konnte seine Umsatzerlöse von 2,7 Mio. Euro auf 3,5 Mio. Euro erhöhen (+29,6 Prozent). In Darmstadt stiegen die Umsatzerlöse aus dem Ticketverkauf von 3,8 Mio. Euro auf 5,2 Mio. Euro am stärksten (+42,1 Prozent).

Die Erhöhung der Umsatzerlöse fiel bei den Vergleichs-Theatern geringer aus. Karlsruhe erzielte eine Steigerung von rund 10 Prozent von 5,1 Mio. Euro in 2012 auf 5,6 Mio. Euro in 2017. Nürnberg erreichte rund 3 Prozent von 7,2 Mio. Euro auf 7,4 Mio. Euro und das Saarländische Staatstheater erzielte rund 8,3 Prozent von 3,6 Mio. Euro auf 3,9 Mio. Euro.

Die Kennzahl „Einspielquote“ zeigt, in welchem Ausmaß die Umsatzerlöse zur Deckung der laufenden Aufwendungen beitragen. Im Gegensatz zu den Vergleichs-Theatern konnten die hessischen Staatstheater die Einspielquote deutlich steigern. So stieg die Quote in Wiesbaden von 12,4 Prozent in 2012 auf 13,7 Prozent in 2017. In Kassel stieg die Einspielquote von 7,4 Prozent auf 9,3 Prozent. Darmstadt konnte seine Einspielquote von 9,5 Prozent auf 12,5 Prozent steigern.

Bei den Vergleichs-Theatern konnte nur das Saarländische Staatstheater die Einspielquote von 9,9 Prozent in 2012 auf 10,7 Prozent in 2017 steigern. Die Quote in Karlsruhe sank von 10,7 Prozent auf 10,0 Prozent und in Nürnberg, die in allen Jahren die höchste war, von 16,5 Prozent auf 16,0 Prozent.

Abbildung 14-2: Einspielquote (2012-2017)



Der Rechnungshof beurteilt die Entwicklung der Umsatzerlöse und der Einspielquote der hessischen Staatstheater positiv.

Der Rechnungshof bestärkt die Staatstheater darin, die Eintrittspreise in regelmäßigen Abständen – zumindest alle zwei Jahre – zu prüfen und ggf. anzupassen. Eine Richtgröße für die Anpassung könnte die Entwicklung des Verbraucherpreisindexes sein.

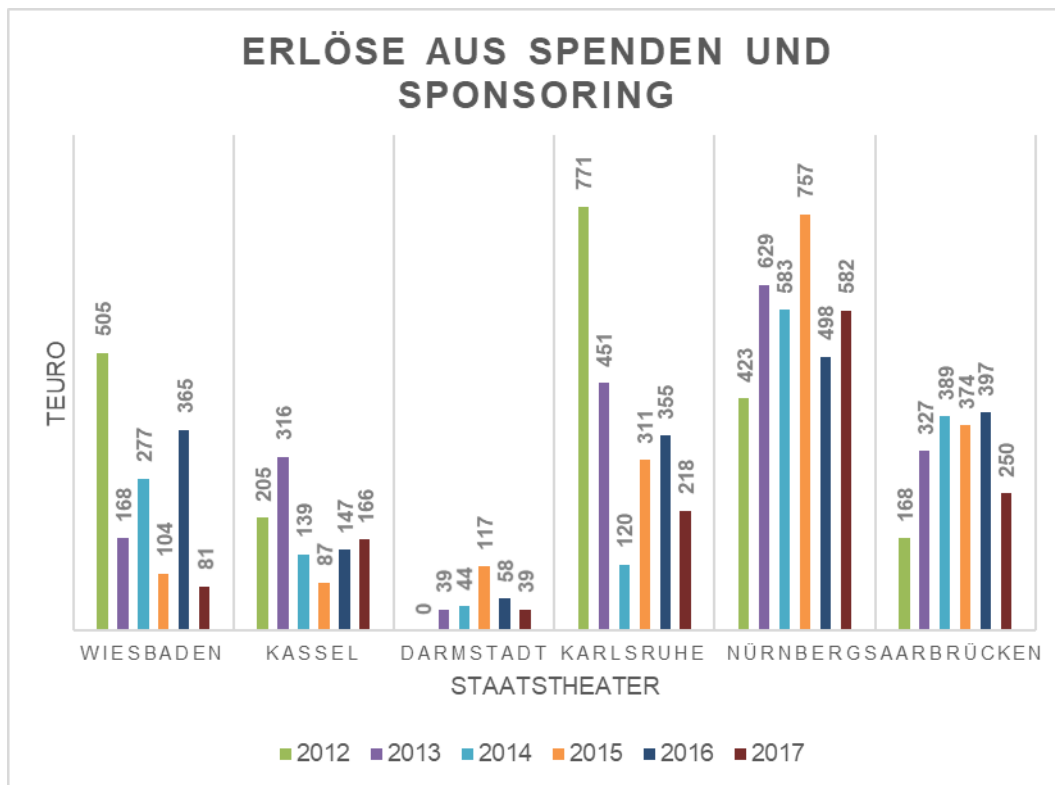
14.2.3 Spenden und Sponsoring

Neben den Zuschüssen der Länder und der Sitzstädte erhalten die Staatstheater weitere finanzielle Mittel von Dritten. Diese haben sich wie folgt entwickelt:

Wiesbaden erzielte in den Jahren 2012, 2014 und 2016 aufgrund der Biennale überdurchschnittliche Einnahmen aus Spenden und Sponsoring. Mit 297.000 Euro erzielte Darmstadt im Vergleichszeitraum die geringsten Erlöse aus Spenden und Sponsoring. Während die hessischen Staatstheater im Vergleichszeitraum 2,9 Mio. Euro erzielten, beliefen sich die Drittmiteinnahmen der Vergleichs-Theater im selben Zeitraum auf mehr als das Doppelte (7,9 Mio. Euro).

Der Rechnungshof sieht im Einwerben von Drittmitteln eine Möglichkeit zur Verbesserung der Ertragslage. Er erwartet, dass die hessischen Staatstheater in einem Interessenaustausch mit den Vergleichs-Theatern Strategien entwickeln, um das Einwerben von Drittmitteln gezielt und dauerhaft auf- und auszubauen.

Abbildung 14-3: Erlöse aus Spenden und Sponsoring (2012-2017)



14.2.4 Theaterbeschäftigte und Personalkosten

Der wesentliche Teil der Kosten eines Theaters – rund zwei Drittel – entfällt auf das Personal. Die anfallenden Tätigkeiten bei den hessischen Staatstheatern – z. B. in den Segmenten Schreinerei sowie Damen- und Herrenschneiderei – sind grundsätzlich vergleichbar. Allerdings gibt es unterschiedliche Ausprägungen der jeweiligen Arbeitsbelastung. Dabei spielen u. a. die technischen Ausstattungen der Staatstheater sowie die jeweilige Bühnenausstattung eine Rolle.

Anhand der beispielhaft ausgewählten Segmente Schreinerei, Herren- und Damenschneiderei, Ankleide, Bühne und Beleuchtung sowie Ton wurde für das Jahr 2017 der Personalbestand dieser Segmente in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) angegeben. Um ohne Durchführung einer Arbeitsplatzanalyse mögliche Potentiale für eine personelle Reorganisation aufzuzeigen, wurden – ausgehend vom jeweils niedrigsten VZÄ in jedem Segment – die Abweichungen in VZÄ der jeweils anderen beiden hessischen Staatstheater monetär umgerechnet. Dabei ergab sich bei Wiesbaden und Kassel eine monetäre Differenz von je 0,7 Mio. Euro und bei Darmstadt von 1,6 Mio. Euro.

Abbildung 14-4: Monetäre Differenzen im Bereich Werkstätten im Jahr 2017

Monetäre Differenzen	Wiesbaden	Kassel	Darmstadt
	Euro		
Schreinerei	82.807	/	259.463
Herrenschneiderei	165.615	/	386.435
Damenschneiderei	38.643	/	281.545
Ankleide	295.924	225.200	/
Bühnentechnik	/	397.476	264.984
Beleuchtung	165.615	/	193.217
Ton	/	54.298	190.043
Summe	748.604	676.974	1.575.687

Der Rechnungshof erwartet, dass das Wissenschaftsministerium gemeinsam mit den Staatstheatern eine grundlegende Analyse und Bewertung des Personalbedarfs durchführt. Er empfiehlt, die Organisationsstruktur der Staatstheater regelmäßig zu untersuchen und dabei den Schwerpunkt auf die Personalbedarfsermittlung zu legen.

14.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium führt in seiner Stellungnahme aus, dass die hessischen Staatstheater unter Beteiligung des Verwaltungsausschusses die Eintrittspreise bereits regelmäßig überprüfen und bei Bedarf anpassen. Die Zustimmung des Wissenschaftsministeriums sei erforderlich. Von allen Staatstheatern werde eine ausgewogene Gestaltung der Eintrittspreise angestrebt, die sowohl teure Preiskategorien für zahlungskräftiges Publikum als auch Tickets zu Niedrigpreisen für Theaterinteressierte mit geringen Einkommen vorsehe. Das Wissenschaftsministerium erklärt, dass für das Fundraising einer Organisation die Konkurrenzsituation in der Region ein entscheidender Faktor sei. In Frankfurt und der Rhein-Main-Region gebe es zwar finanzstarke Unternehmen, allerdings auch Kulturinstitutionen von internationalem Rang. Ein weiterer wichtiger Faktor für erfolgreiches Fundraising sei die personelle Verankerung im Theater. Die professionelle Akquise und Betreuung von Sponsoren und Förderern sei sehr arbeitsintensiv. Das Wissenschaftsministerium greife dennoch die Anregung eines Informationsaustauschs mit den Staatstheatern auf.

Das Wissenschaftsministerium sagt zu, dass es bis Mai 2022 eine grundlegende Analyse und Bewertung des Personalbedarfs der hessischen Staatstheater durchführen werde.

Das Wissenschaftsministerium erläutert, dass die Staatstheater über interne Regelungen verfügen, die sicherstellen, dass die Vergabe von Freikarten nicht zu Lasten der Einnahmen und der Verfügbarkeit von Kaufkarten gingen. Freikarten können erst kurz vor einer Vorstellung und nur dann beantragt werden, wenn sich die Auslastung der Vorstellung unter 90 Prozent bewege. Diese Regelung stelle aus Sicht des Wissenschaftsministeriums eine praxistaugliche und zielführende Konkretisierung der „Ordnung der Dienstplätze, Freikarten, Steuercarten und Vorzugskarten bei den Hessischen Staatstheatern“ dar. Das Wissenschaftsministerium sehe keine Notwendigkeit, weitere Untersuchungen durchzuführen.

14.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Vergabe von Freikarten restriktiv zu handhaben ist. Die internen Richtlinien der hessischen Staatstheater sollten zudem Regelungen zur Vergabe von Freikarten für Premieren/Sonderveranstaltungen etc. beinhalten.

Der Rechnungshof bestärkt die Staatstheater darin, ihre Eintrittspreise regelmäßig zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Er ist weiterhin der Auffassung, dass im Einwerben von Drittmitteln ein nicht ausgeschöpftes Potential zur Verbesserung der Ertragslage besteht.

Er begrüßt ausdrücklich, dass sich das Wissenschaftsministerium über die Konzepte zur Akquise von Drittmitteln mit den Vergleichs-Theatern in Verbindung setzen wird. Der Rechnungshof erwartet bis zum 31. Mai 2021 einen Bericht über den Sachstand. Der Rechnungshof begrüßt die Bereitschaft des Wissenschaftsministeriums, bis zum 31. Mai 2022 eine Analyse und Bewertung des Personalbedarfs an den Staatstheatern durchzuführen.

15 Ein Schloss im Dornröschenschlaf

Kapitel 15 37 und 15 50

Das Land erwarb im Jahr 2005 für 13,3 Mio. Euro einen Miteigentumsanteil von 775/1.000 am Schloss Erbach sowie Sammlungen von Kunst und Wertgegenständen. Von dem Kaufpreis entfielen 1,1 Mio. Euro auf das Schloss und 12,2 Mio. Euro auf die Sammlungen. Vor dem Kauf wurde das Schloss nicht sorgfältig auf seinen baulichen Zustand untersucht. Das Land hat bis zum Jahr 2019 rund 3 Mio. Euro für die Unterhaltung bzw. Instandsetzung ausgegeben. Einem Gutachten aus dem Jahr 2019 zufolge beträgt der geschätzte Sanierungsaufwand für das Schloss rund 20 Mio. Euro. Der Rechnungshof hält es für dringend geboten, bei zukünftigen Ankäufen den tatsächlichen Sanierungs- und Erhaltungsaufwand zu ermitteln. Zeitgleich ist ein valides Business-Konzept zu entwickeln, damit das sanierte Gebäude auch erhalten werden kann.

Auf Grund einer kaufvertraglichen Regelung ist das Land verpflichtet, den jetzt bekannten Sanierungsaufwand nahezu vollständig zu übernehmen. Der Rechnungshof empfiehlt dem Land, die Aufteilung des Sanierungsaufwands mit dem Miteigentümer neu zu verhandeln.

Das Museum im Schloss wird durch die Betriebsgesellschaft Schloss Erbach gGmbH betrieben, an der das Land zu 20 Prozent beteiligt ist. Vereinbart war, dass die Kosten des Museumsbetriebs im Wesentlichen von den beiden Mehrheitsgesellschaftern getragen werden sollten. Tatsächlich hat das Land bis zum Jahr 2019 allein zur Aufrechterhaltung des Museumsbetriebs rund 1,9 Mio. Euro bezahlt, während die Mehrheitsgesellschafter nur ca. 1 Mio. Euro übernahmen. Der Rechnungshof empfiehlt zu prüfen, wie der Museumsbetrieb am wirtschaftlichsten fortgeführt werden kann.

15.1 Ausgangslage

Im Jahr 2005 erwarb das Land einen Miteigentumsanteil von 775/1.000 an der Liegenschaft „Schloss Erbach“ und die im Schloss befindlichen Gräflichen Sammlungen für insgesamt 13,3 Mio. Euro. Zusammen mit der Stadt Erbach und der Odenwald Regionalgesellschaft mbH (OREG) gründete das Land im Jahr 2005 die Betriebsgesellschaft Schloss Erbach gGmbH, deren Aufgabe es

ist, den Museumsbetrieb im Schloss durchzuführen. Das Land als Minderheitsgesellschafter hält an dieser Gesellschaft 20 Prozent, die Stadt Erbach und die OREG jeweils 40 Prozent.

Abbildung 15-1: Schloss Erbach



Quelle: Rechnungshof

Der Rechnungshof hat einzelne Sachverhalte des Kaufs, der Sanierungsmaßnahmen am Schloss sowie der Beteiligung des Landes an der Betriebsgesellschaft Schloss Erbach geprüft.

15.2 Prüfungsergebnisse

15.2.1 Kauf des Schlosses ohne sorgfältige Wertermittlung

Vor dem Erwerb von Schloss und Sammlungen wurde keine Gesamtbestandsanalyse durchgeführt, um die Höhe der voraussichtlichen Sanierungskosten mit der gebotenen Sorgfalt zu ermitteln. Zum Zeitpunkt des Kaufs wurde der Sanierungsaufwand mit rund 560.000 Euro beziffert. Diese Angabe lag auch der Zustimmung des Landtags im Juni 2005 zugrunde. Schon vor Abschluss des Kaufvertrags gab es Hinweise auf weiteren Untersuchungsbedarf am Schloss. Der Kaufvertrag wurde abgeschlossen, ohne diesen Hinweisen nachzugehen und ohne den Landtag entsprechend zu informieren. Nach Abschluss des Kaufvertrags wurde in mehreren Gutachten ein erheblicher Sanierungsbedarf im Schloss festgestellt. Nach einem Gutachten des Landesbetriebs Bau und Immobilien Hessen vom Herbst 2019 betragen die geschätzten Kosten für die Sanierung des Schlosses rund 20 Mio. Euro.

Abbildung 15-2: Mansardgeschoss (3. OG)



Quelle: Rechnungshof

Abbildung 15-3: Dachgeschoss (Innenansicht)



Quelle: Rechnungshof

15.2.2 Bis heute keine umfassende Sanierung

Seit dem Kauf investierte das Land insgesamt rund 3 Mio. Euro für die Unterhaltung bzw. Instandsetzung des Gebäudes (Schloss, Archivbau und Tempelhaus). Von diesem Geld wurden verschiedene Einzelmaßnahmen, u. a. eine provisorische brandschutztechnische Ertüchtigung, durchgeführt. Eine grundlegende Sanierung, insbesondere zur Behebung der statischen Probleme und zur endgültigen Verbesserung des Brandschutzes steht auch 15 Jahre nach dem Kauf noch aus.

15.2.3 Wer zahlt für die Sanierung des Schlosses?

Ein Miteigentumsanteil von 225/1.000 – verbunden mit dem Sondereigentum an einer Eigentumswohnung im 2. Obergeschoss – verblieb beim Verkäufer. Abweichend von der üblichen Aufteilung der Kosten für Instandhaltung und -setzung nach den Regelungen des Wohnungseigentumsgesetzes wurde vereinbart, dass der Miteigentümer lediglich einen Pauschalbetrag für die Instandhaltung von 12.000 Euro (aktuell: 13.965,67 Euro) pro Jahr zu zahlen hat. Von den im Jahr 2019 geschätzten Sanierungskosten von rund 20 Mio. Euro trägt der Miteigentümer damit nicht 225/1.000, sondern – bei einer über einen Zeitraum von fünf Jahren veranschlagten Sanierungsdauer – entsprechend den vertraglichen Regelungen weniger als ein Prozent.

15.2.4 Wer profitiert vom Wertzuwachs nach der Sanierung?

Die geplanten Sanierungsarbeiten im Schloss führen zu einer Wertsteigerung des Schlosses, von der auch die Wohnung des Miteigentümers profitieren würde. Im Falle eines Verkaufs der Wohnung und des Miteigentumsanteils steht dem Land ein dinglich gesichertes Vorkaufsrecht zu. Macht das Land von seinem Vorkaufsrecht Gebrauch, müsste es für die nach der Sanierung wertvollere Wohnung einen voraussichtlich deutlich höheren Kaufpreis zahlen. Im Ergebnis würde das Land in diesem Fall für die Sanierung doppelt zahlen.

15.2.5 Betriebsgesellschaft alternativlos?

Um die Sammlungen im Schloss der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, gründete das Land zusammen mit der Stadt Erbach und der OREG im Jahr 2005 die Betriebsgesellschaft Schloss Erbach gGmbH. Nachweise über die haushaltsrechtlich vorgeschriebene Prüfung, ob das Museum nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise, z. B. durch die Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten (VSG) betrieben werden könnte, wurden nicht vorgelegt.

15.2.6 Wer zahlt für den Museumsbetrieb?

Nach der ursprünglichen Konzeption waren Zahlungen des Landes für den Museumsbetrieb nicht vorgesehen. Vielmehr sollten diese Ausgaben – soweit sie nicht durch eigene Einnahmen der Betriebsgesellschaft (aus Ticketverkäufen und dem Museumsshop) abgedeckt waren – durch die Stadt Erbach und die

OREG abgedeckt werden. Die jährlichen Besucherzahlen blieben mit durchschnittlich 21.000 deutlich hinter den avisierten 100.000 Besuchern zurück. Die Betriebsgesellschaft war von Anfang an nicht in der Lage, ihre Betriebsausgaben selbst zu decken. Entgegen den vertraglichen Verpflichtungen leisteten die Gesellschafter Stadt Erbach und OREG keine Zahlungen zur Sicherstellung des Betriebs. Vielmehr hat das Land als Minderheitsgesellschafter die Betriebsgesellschaft zwischen den Jahren 2008 und 2019 durch stetig steigende Betriebskostenzuschüsse mit insgesamt rund 1,9 Mio. Euro unterstützt.

15.2.7 Seit 2010 unbegrenzte Zahlungsverpflichtung des Landes

Auch nach Erkennbarkeit des zukünftigen fortlaufenden Finanzbedarfs der Betriebsgesellschaft hat das Wissenschaftsministerium nicht geprüft, auf welche Weise sich der Museumsbetrieb besser und wirtschaftlicher durchführen ließe. Stattdessen hat es sich im Jahr 2010 vertraglich verpflichtet, den Betrieb durch Zuwendungen sicherzustellen, sofern andernfalls der Gesellschaftszweck der Betriebsgesellschaft gefährdet wäre. Zwar verweist die vertragliche Regelung auf den jeweiligen Landeshaushalt, die Höhe der zugesagten Zuwendungen ist jedoch nicht begrenzt.

15.2.8 Übernahme des Elfenbeinmuseums

Im Jahr 2016 übernahm das Land als Leihgabe die Sammlungen des Deutschen Elfenbeinmuseums von der Stadt Erbach. Die jährlich wiederkehrenden Betriebskosten für die Ausstellung der Elfenbeinsammlung wurden vom Wissenschaftsministerium mit 150.000 Euro veranschlagt. Die Stadt Erbach verpflichtete sich vertraglich zur Leistung eines zweckgebundenen Beitrags von 60.000 Euro für den Betrieb des Deutschen Elfenbeinmuseums. Eine Vereinbarung zur Anpassung des Beitrags der Stadt Erbach ist in dem Vertrag nicht enthalten. Das Wissenschaftsministerium bezifferte die Höhe des erwarteten jährlichen Landeszuschusses für den Betrieb der Gräflichen Sammlungen und des Elfenbeinmuseums auf 230.000 Euro. Tatsächlich hat das Land im Jahr 2019 bereits rund 312.000 Euro gezahlt.

15.2.9 Quo vadis?

Nachdem im September 2018 von der Betriebsgesellschaft ein gegenüber der Planung höherer Fehlbedarf für das Jahr 2018 angekündigt wurde, hat das Wis-

senschaftsministerium eine Untersuchung hinsichtlich der Zukunft der Betriebsgesellschaft eingeleitet. Ein abschließendes Ergebnis dieser Untersuchung liegt dem Rechnungshof bislang nicht vor.

15.3 Bewertung

Der Rechnungshof erkennt das Bestreben der Landesregierung an, das Schloss Erbach und die darin enthaltenen Sammlungen als Sachgesamtheit zu erhalten und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Dies entbindet allerdings nicht von der Verpflichtung, den Wert des Kaufgegenstands seriös zu ermitteln, damit der Kaufpreis und die vertragliche Gestaltung im Übrigen entsprechend den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit festgelegt werden kann. Eine sorgfältige Ermittlung des Kaufpreises ist auch Voraussetzung für eine korrekte Information des Parlaments. Der Rechnungshof erwartet, dass künftig in gleichgelagerten Fällen alle für die Vertragsgestaltung maßgeblichen Umstände umfassend ermittelt werden, um finanziellen Schaden für das Land abzuwenden. Zeitgleich ist ein valides Business-Konzept zu entwickeln, damit das sanierte Gebäude auch erhalten werden kann.

Der Rechnungshof begrüßt, dass nunmehr der aktuelle Sanierungsbedarf im Schloss ermittelt wurde. Zur Wahrnehmung der Aufgabe, das historische Erbe zu bewahren, auszubauen und zu vermitteln und angesichts der erheblichen statischen Schwächen und gravierenden brandschutztechnischen Mängel des Schlosses empfiehlt der Rechnungshof, den aktuell ermittelten Bedarf bei den Haushaltsplanungen anzumelden und die notwendigen Arbeiten zum Erhalt des Schlosses zeitgerecht durchzuführen.

Parallel zur Durchführung der Sanierungsmaßnahmen hält der Rechnungshof die Aufnahme von Verhandlungen mit dem Miteigentümer für notwendig, um angesichts des aktuell festgestellten Sanierungsbedarfs Möglichkeiten zur Anpassung der vertraglichen Regelungen zu eruieren.

Der Rechnungshof erkennt an, dass die Gründung der Betriebsgesellschaft Schloss Erbach im Jahr 2005 das Ziel hatte, die Stadt Erbach und den Odenwaldkreis (über die OREG) maßgeblich in die Durchführung und Finanzierung des Museumsbetriebs einzubinden. Beteiligungen an Gesellschaften des privaten Rechts sind haushaltsrechtlich allerdings nur dann zulässig, wenn sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere

Weise erreichen lässt. Diese Prüfung hat seinerzeit nicht stattgefunden. Der Rechnungshof erwartet, dass bei künftigen Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen die geltenden haushaltsrechtlichen Regelungen beachtet werden.

Die im Jahr 2010 vom Land übernommene vertragliche Verpflichtung, „den Betrieb durch darüberhinausgehende Zuwendungen sicherzustellen, sofern andernfalls der Gesellschaftszweck der Betriebsgesellschaft gefährdet“ wäre, begründet eine der Höhe nach unbegrenzte finanzielle Verpflichtung des Landes. Dies steht nicht in Einklang mit den haushaltsrechtlichen Voraussetzungen zur Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen. Verschärft wird diese Problematik durch die Übernahme des Elfenbeinmuseums und den dadurch nochmals gesteigerten Zuschussbedarf.

Angesichts des fortdauernden Zuschussbedarfs der Betriebsgesellschaft empfiehlt der Rechnungshof, die begonnene Untersuchung, wie sich der Betrieb des Museums am besten und wirtschaftlichsten erreichen lässt, zügig abzuschließen und die entwickelten Ergebnisse umzusetzen. Der Rechnungshof schlägt vor, eine Eingliederung der Betriebsgesellschaft in die VSG zu prüfen.

15.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium sichert zu, in Fällen, die dem im Jahr 2005 erfolgten Erwerb von Schloss und Sammlungen Erbach vergleichbar sind, im Vorfeld eine Gesamtbestandsanalyse durchzuführen. Zudem folgt es der Empfehlung des Rechnungshofs, eine Anpassung der bestehenden Vereinbarung mit dem Eigentümer der Wohnung anzustreben, die sicherstellt, dass ein etwaiger Wertzuwachs im Falle deren Verkaufs dem Land zufließt.

Gleichfalls folgt das Wissenschaftsministerium der Empfehlung des Rechnungshofs, eine umfassende und gründliche Untersuchung durchzuführen, wie sich der Betrieb des Museums am besten und wirtschaftlichsten erreichen lässt. Hierzu habe der Aufsichtsrat die Prüfung einer möglichen Überführung der Betriebsgesellschaft in die VSG in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse bis zum Ende des Jahres 2020 vorliegen sollen.

Zu der im Jahr 2010 vom Land übernommenen Verpflichtung, den Museumsbetrieb durch – in der Höhe unbegrenzte – Zuwendungen sicherzustellen, stellt das Wissenschaftsministerium fest, die Mittel für Schloss Erbach seien explizit

im Landeshaushalt ausgewiesen, das Budgetrecht des Parlaments sei also gesichert. Eine Konkretisierung der Formulierung im Gesellschaftsvertrag könne jedoch unabhängig davon vorgenommen werden.

15.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof erkennt an, dass wesentliche Empfehlungen aus seiner Prüfung aufgegriffen wurden. Er begrüßt die vom Wissenschaftsministerium erklärte Bereitschaft, vor zukünftigen Ankäufen eine Gesamtbestandsanalyse durchzuführen und Verhandlungen mit dem Wohnungseigentümer aufzunehmen. Die Ergebnisse dieser Verhandlungen bleiben abzuwarten. Gleiches gilt für die Ergebnisse der Prüfung hinsichtlich einer Überführung des Museumsbetriebs in die VSG.

Einzelplan 17:

Allgemeine Finanzverwaltung

16 Startschwierigkeiten bei der Körperschaftsteuerpflicht von Gewinnausschüttungen

Kapitel 17 01

Seit März 2013 zufließende Gewinnausschüttungen aus Anteilen an Kapitalgesellschaften sind bei Körperschaften steuerpflichtig, wenn sie nicht zu mindestens 10 Prozent am Grund- oder Stammkapital der ausschüttenden Kapitalgesellschaft beteiligt sind. Dies gilt auch, wenn die Körperschaften mittelbar über eine oder mehrere Personengesellschaften beteiligt sind.

Die Finanzämter berücksichtigten Gewinnausschüttungen teilweise ungeprüft als steuerfrei, obwohl in den Steuererklärungen erforderliche Angaben zur steuerrechtlichen Beurteilung fehlten.

Der Rechnungshof empfiehlt, die für die Prüfung der Körperschaftsteuerpflicht von Gewinnausschüttungen notwendigen Angaben künftig in den elektronischen Erklärungen und Gewinnermittlungen verpflichtend einzufordern.

Das Finanzministerium hat die Prüfungsfeststellungen anerkannt und mit Fortbildungsmaßnahmen umgehend begonnen. Weitere Maßnahmen sollen auf Bund-Länder-Ebene ergriffen werden.

16.1 Ausgangslage

Das Körperschaftsteuergesetz sieht bei Körperschaften eine grundsätzliche Steuerbefreiung für Gewinnausschüttungen aus Anteilen an Aktiengesellschaften oder Gesellschaften mit beschränkter Haftung (Kapitalgesellschaften) vor. Seit dem 1. März 2013 zufließende Gewinnausschüttungen unterliegen dagegen mit einem Steuersatz von 15 Prozent der Körperschaftsteuer, wenn die Körperschaften an der ausschüttenden Kapitalgesellschaft nicht zu mindestens 10 Prozent am Grund- oder Stammkapital beteiligt sind.

Dies gilt auch, wenn die Körperschaften mittelbar über eine oder mehrere Personengesellschaften an der ausschüttenden Kapitalgesellschaft beteiligt sind.

Bei Personengesellschaften findet eine Besteuerung der Einkünfte erst auf Ebene der zuletzt beteiligten Körperschaften oder natürlichen Personen statt. Die Besteuerungsgrundlagen werden von dem für die Personengesellschaft zuständigen Finanzamt gesondert und einheitlich festgestellt (Feststellungsverfahren). Dies umfasst auch die in den Einkünften der Personengesellschaft enthaltenen Gewinnausschüttungen.

Der Rechnungshof prüfte die Einführung der Körperschaftsteuerpflicht von Gewinnausschüttungen in den für die Körperschaften sowie in den für die Personengesellschaften zuständigen Arbeitsbereichen. Er nahm örtliche Erhebungen in fünf Finanzämtern vor und prüfte Gewinnausschüttungen mit einem Volumen von insgesamt 1,8 Mrd. Euro. Der Prüfungszeitraum umfasste die Veranlagungszeiträume 2013 bis 2015.

16.2 Körperschaftsteuerbefreiung teilweise nicht geprüft

In der Körperschaftsteuererklärung waren die Gewinnausschüttungen – auch wenn sie aus verschiedenen Anteilen stammten – in Summe anzugeben. Einzelne Angaben zu den ausschüttenden Kapitalgesellschaften und zur jeweiligen Höhe der Beteiligung waren nicht vorgesehen. Der Rechnungshof stellte fest, dass teilweise die Voraussetzungen für die Körperschaftsteuerbefreiung aus den Steuerakten nicht ersichtlich waren. Dennoch gewährten die Finanzämter die Steuerfreiheit ohne ersichtliche Sachverhaltsaufklärung.

Dagegen sollten die Personengesellschaften in einer separaten Anlage zur Feststellungserklärung die Voraussetzungen für die Körperschaftsteuerbefreiung von Gewinnausschüttungen darlegen. Bereits für 2013 war pro Ausschüttung eine gesonderte Anlage auszufüllen, in der auch die Höhe der Beteiligung angegeben werden sollte. Die Finanzämter berücksichtigten bei 15 Prozent der geprüften Fälle Steuerbefreiungen für Gewinnausschüttungen, obwohl die dafür vorgesehenen Anlagen nicht oder nur unvollständig vorlagen.

Der Rechnungshof hält es für notwendig, dass den Finanzämtern die Sachverhalte vollständig und im Einzelnen dargelegt werden. Nur dann können sie prüfen, ob erhaltene Ausschüttungen körperschaftsteuerpflichtig bzw. körperschaftsteuerbefreit sind.

Er empfiehlt daher, die für die Prüfung der Körperschaftsteuerbefreiung notwendigen Angaben bereits in den Körperschaftsteuererklärungen einzufordern. Dazu sollten jeweils Angaben zur ausschüttenden Körperschaft und der Höhe der Beteiligung gehören.

Der Rechnungshof empfiehlt darauf zu achten, dass bei Personengesellschaften die dafür vorgesehene Anlage tatsächlich mit vollständigen Angaben eingereicht wird. Dabei könnte insbesondere die Höhe der Beteiligung an der ausschüttenden Kapitalgesellschaft bereits bei der elektronischen Übermittlung der Feststellungserklärung verpflichtend abgefragt werden.

Der Rechnungshof gewann den Eindruck, die Bearbeiter erwogen oftmals nicht die Möglichkeit, dass Ausschüttungen mangels Mindestbeteiligung der Steuer unterfallen könnten. Seiner Ansicht nach ist es nicht gelungen, den Bearbeitern rechtzeitig die Umsetzung der Rechtsänderung zu vermitteln.

Das Finanzministerium ist der Auffassung, dass die zur Prüfung von Gewinnausschüttungen notwendigen Angaben bereits in der Körperschaftsteuererklärung angefordert werden sollten. Zwar sei ab dem Veranlagungszeitraum 2017 eine aufgeschlüsselte Darstellung der Beteiligungen erreicht worden. Die Beteiligungshöhe werde in der Steuererklärung jedoch bislang nicht abgefragt. Die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main (OFD) hat daher in der zuständigen Vordruckkommission auf Bund-Länder-Ebene angeregt, für die Beteiligungshöhe ein Pflichtfeld einzuführen. Nach Mitteilung des Finanzministeriums würde nunmehr im elektronischen Datensatz für Beteiligungserträge auch die Beteiligungshöhe abgefragt.

Gleichfalls werde für die Feststellungserklärungen auf Bund-Länder-Ebene an der Implementierung von Plausibilitäten gearbeitet, um die Personengesellschaften zu vollständigen Angaben zu verpflichten.

Das Finanzministerium teilt mit, aufgrund der Prüfungsfeststellungen seien umfangreiche Fortbildungsmaßnahmen ergriffen worden.

16.3 Unvollständige Angaben in den Gewinnermittlungen bei Personengesellschaften

Die laufenden Einkünfte einer Personengesellschaft sind in der Feststellungserklärung ungeachtet etwaiger Steuerbefreiungen für Gewinnausschüttungen aus Anteilen an Kapitalgesellschaften anzugeben.

Bilanzierende Unternehmen sind verpflichtet, den Inhalt der Bilanz sowie der Gewinn- und Verlustrechnung dem Finanzamt nach amtlich vorgeschriebenem Datensatz zu übermitteln (sog. E-Bilanz).

Bei Personengesellschaften besteht die Besonderheit, dass in den Gewinnermittlungen die im Gewinn zunächst berücksichtigten Steuerbefreiungen für Gewinnausschüttungen gesondert darzustellen und dem Gewinn wieder hinzuzurechnen sind. Im Ergebnis werden damit die in der Feststellungserklärung anzugebenden Einkünfte geliefert.

Der Rechnungshof stellte fest, dass die elektronischen Gewinnermittlungen bei Personengesellschaften häufig unvollständig übermittelt wurden. Es fehlten regelmäßig Angaben darüber, ob und inwieweit Gewinnausschüttungen steuerfrei berücksichtigt wurden.

Fehlende Angaben über die als steuerfrei berücksichtigten Gewinnausschüttungen führen dazu, dass die Finanzämter nicht oder nur erschwert prüfen können, ob die Einkünfte in der Feststellungserklärung der Höhe nach richtig sind.

Der Rechnungshof empfiehlt, von den Personengesellschaften vollständig ausgefüllte Gewinnermittlungen einzufordern, um zusätzlichen Arbeitsaufwand zu vermeiden.

Die in der Gewinnermittlung bereits berücksichtigten Steuerbefreiungen für Gewinnausschüttungen sollten automatisiert dem Gewinn wieder hinzugerechnet werden. Dies ermöglicht anschließend einen maschinellen Abgleich des Gewinns mit den in der Feststellungserklärung erklärten Einkünften.

Das Finanzministerium teilt mit, auf Anregung der OFD habe die für das Automationsprogramm E-Bilanz zuständige Arbeitsgruppe auf Bund-Länder-Ebene geprüft, ob mit zusätzlichen Maßnahmen bei Übermittlung der E-Bilanz vollständig ausgefüllte steuerliche Gewinnermittlungen eingefordert werden können.

Bei zukünftigen Taxonomien sollen zusätzliche Plausibilitätsprüfungen eine vollständigere Übermittlung der E-Bilanz garantieren.

Es befürwortet einen automatisierten Abgleich der Angaben des steuerlichen Gewinns laut E-Bilanz mit den Angaben in der Feststellungserklärung. Dies werde bei der Ausgestaltung eines Risikomanagementsystems auf Bund-Länder-Ebene zu berücksichtigen sein.

16.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die vom Finanzministerium bereits umgesetzten und noch geplanten Maßnahmen. Er wird die weiteren Entwicklungen beobachten.

17 Stiftung Sprudelhof Bad Nauheim – Wie lange sprudelt die Stiftung noch?

Kapitel 17 04

Das Land war Eigentümer des Staatsbads Bad Nauheim und gründete im Jahr 2008 zusammen mit der Stadt Bad Nauheim und dem Wetteraukreis die privatrechtliche Stiftung Sprudelhof mit dem Zweck, den Sprudelhof zu revitalisieren. Ein Business-Konzept wurde weder vor noch nach Stiftungsgründung erstellt.

Bereits 2007 hatte sich das Land in einer Vereinbarung mit der Stadt Bad Nauheim u. a. zur Grundsanierung des Sprudelhofs verpflichtet. Die geschätzten Kosten betragen 80 Mio. Euro.

Das Land leistete aufgrund dieser Vereinbarung insgesamt rund 10 Mio. Euro als Betriebskostenzuschüsse an die Stiftung und brachte neben 2 Mio. Euro auch die Immobilie „Sprudelhof“ in das Stiftungskapital ein. Die im Stiftungskapital gebundenen Finanzmittel sind der Steuerungsfunktion und damit der Budgethoheit des Landtags entzogen. Zur Wahrung des Demokratieprinzips sollten insbesondere privatrechtliche Stiftungen nur in besonders begründeten Ausnahmefällen errichtet werden. Der Nachweis, dass die Errichtung der Stiftung gegenüber einer Aufgabenerfüllung aus dem Landeshaushalt die wirtschaftlichere Alternative zur Revitalisierung des Kulturdenkmals Sprudelhof darstellt, steht bis heute aus.

Das Land finanziert seit der Stiftungsgründung anteilig den Betrieb und es ist nicht absehbar, dass die Stiftung ihre Betriebsaufwendungen zukünftig selbst finanzieren kann. Den mit der Stiftungsgründung verfolgten Zweck der Revitalisierung hat die Stiftung bis dato nicht erreicht. Der Rechnungshof empfiehlt dem Finanzministerium, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen und verweist auf die in der Stiftungsverfassung vorgesehene Auflösungsmöglichkeit.

17.1 Vorgeschichte

Am 17. Juni 2005 schlossen das Land und die Stadt Bad Nauheim einen Kommunalisierungsvertrag. Der Staatsbadbetrieb Bad Nauheim ging mit seinem gesamten Anlage- und Umlaufvermögen sowie Beschäftigten auf die Stadt Bad Nauheim über und wurde bis Ende 2015 als Eigenbetrieb fortgeführt. Eine Übernahme der sich auf dem Staatsbadgelände Bad Nauheim befindlichen Kuranlage „Sprudelhof“ lehnte die Stadt ab. Infolgedessen verblieb die Kuranlage mit den dazugehörigen Vermögensgegenständen und Heilquellen beim Land. Für deren Verwaltung war fortan das Hessische Immobilienmanagement (heute Landesbetrieb Bau und Immobilien Hessen – LBIH) verantwortlich.

Abbildung 17-1: Sprudelhof Bad Nauheim



Quelle: Stiftung Sprudelhof Bad Nauheim

Das Land und die Stadt Bad Nauheim schlossen in 2007 eine weitere Vereinbarung. Darin verpflichtete sich das Land u. a. zur Grundsanierung des Sprudelhofs und zur Übernahme der Betriebskosten der noch zu gründenden Stiftung Sprudelhof. Mit Erklärung vom 12. September 2008 errichteten das Land Hessen, die Stadt Bad Nauheim und der Wetteraukreis die rechtsfähige Stiftung des privaten Rechts „Stiftung Sprudelhof Bad Nauheim“. Zweck der Stiftung ist es, den Sprudelhof als bedeutendes Kulturdenkmal des Jugendstils von internationalem Rang zu sichern, zu erhalten und zu bewahren (Revitalisierung). Die Stiftungsgründer zahlten jeweils 2 Mio. Euro als Stiftungsvermögen ein. Das Land brachte zusätzlich den Sprudelhof (Gebäude und Liegenschaften) im Wert von 6,7 Mio. Euro in die Stiftung mit ein. Das Grundstockvermögen der Stiftung

belief sich somit auf insgesamt rund 12,7 Mio. Euro. Die Stiftung wurde am 24. September 2008 als rechtsfähig anerkannt. Die Vereinbarung aus dem Jahr 2007, durch die sich das Land zur Sanierung des – nunmehr zum Stiftungskapital gehörenden – Sprudelhofs verpflichtet hatte, blieb hiervon unberührt.

Die Grundsanierung des Sprudelhofs war ursprünglich für die Jahre 2009 bis 2013 geplant. Dem stand jedoch das ungeklärte Baurecht entgegen. Der LBIH strebte im Jahr 2017 eine Baugenehmigung auf Basis eines im Jahr 2013 vom Stiftungskuratorium verabschiedeten Nutzungskonzepts für alle sechs Badehäuser an. Unter Hinweis auf fehlende Stellplätze auf dem Gelände des Sprudelhofs erteilte die zuständige Bauaufsichtsbehörde lediglich für eines der sechs Badehäuser eine Baugenehmigung.

Eine zwischen der Stadt Bad Nauheim, dem Land und der Stiftung getroffene Stellplatzvereinbarung, die als Basis für weitere Baugenehmigungen dienen sollte, ist am 15. Mai 2020 vom Stiftungsvorstand sowie von Vertretern der Stadt Bad Nauheim und des Finanzministeriums unterzeichnet worden. Gegenstand der Stellplatzvereinbarung sind jedoch lediglich drei der sechs Badehäuser. Die Kosten der Grundsanierung des Sprudelhofs betragen nach einer Kostenschätzung des Finanzministeriums vom Oktober 2015 rund 80 Mio. Euro. Bei Abschluss der Vereinbarung in 2007 wurden lediglich 28 Mio. Euro veranschlagt, da nicht sämtliche Sanierungsmaßnahmen berücksichtigt wurden.

17.2 Prüfungsergebnisse

17.2.1 Stiftungsgründung als wirtschaftlichere Möglichkeit?

Wie bei allen finanzwirksamen Maßnahmen sind auch bei Stiftungsgründungen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Der Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit kommt hier deshalb besondere Bedeutung zu, da die im Stiftungskapital gebundenen Finanzmittel der Steuerungsfunktion und damit der Budgethoheit des Landtags entzogen sind. Die Verlagerung von Landesvermögen aus dem Kernhaushalt in einen Nebenhaushalt (Stiftung) stellt eine Durchbrechung des Grundsatzes von Einheit und Vollständigkeit des Haushalts dar. Zur Wahrung des Demokratieprin-

zips und der intergenerativen Gerechtigkeit bedürfen Stiftungen einer besonderen Rechtfertigung, denn privatrechtliche Stiftungen sind nur in Ausnahmefällen eine geeignete und wirtschaftliche Möglichkeit zur Aufgabenerfüllung.⁴⁷

Das Finanzministerium führte anlässlich der Stiftungsgründung keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch. Es legte weder eine besondere Begründung für die Errichtung der privatrechtlichen Stiftung Sprudelhof vor noch prüfte es, welche Alternativen zur Stiftungslösung in Frage kamen und wie diese wirtschaftlich zu bewerten waren. Infolgedessen kann das Finanzministerium die Wirtschaftlichkeit der Stiftungslösung im Vergleich zu einer Verwaltungslösung oder anderen Alternativen nicht belegen.

Der Rechnungshof weist auf die rechtliche Verpflichtung hin, dass vor finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind. Insbesondere bei der Errichtung von privatrechtlichen Stiftungen erwartet er, ungeachtet des Grundsatzes der Formenwahlfreiheit, eine besondere Begründung.

17.2.2 Wirtschaftlichkeit des Stiftungsbetriebs

Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind zu beachten. Es ist zu untersuchen, ob die günstigste Relation zwischen verfolgtem Zweck und den eingesetzten Mitteln erzielt wurde. Unwirtschaftliches Verhalten soll dadurch ausgeschlossen und die bestmögliche Nutzung öffentlicher Ressourcen sichergestellt werden. Gegebenenfalls sind eingeleitete Maßnahmen zu revidieren.

Die Erträge der Stiftung Sprudelhof reichten seit ihrer Gründung in keinem Jahr aus, die Aufwendungen des Stiftungsbetriebs zu decken. Aufwendungen, denen keine eigenen Erträge gegenüberstehen, deckt das Land durch Betriebskostenzuschüsse. Seit der Gründung im September 2008 zahlte das Land der Stiftung zur Aufrechterhaltung des Stiftungsbetriebs rund 10 Mio. Euro Betriebskostenzuschüsse. Der mit der Stiftungsgründung verfolgte Zweck, die Revitalisierung des Sprudelhofs, ist bis dato dennoch nicht erreicht.

⁴⁷ Vgl. Leitsatz 07/08 des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung – Privatrechtliche Stiftungen – vom 23. Januar 2020 und Bericht des Bundesrechnungshofs an das Bundesministerium der Finanzen nach § 88 Abs. 2 BHO vom 22. Mai 2018 zu den Ergebnissen der querschnittlichen Prüfung privatrechtlicher Stiftungen als Instrumente des Bundeshandelns, S. 23 und 26, sowie Nowak/Banspach/Poplutz, Stiftungen der öffentlichen Hand aus rechtlicher und wirtschaftlicher Sicht, Der Konzern, 2012 S. 400 ff., insbesondere S. 405 ff.

Zudem fallen für die Verwaltung einer Stiftung und des Stiftungsvermögens gegenüber einer reinen Verwaltungslösung zusätzliche (stiftungsspezifische) Kosten, sogenannte Transaktionskosten, an. Bei einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind diese Transaktionskosten zu berücksichtigen. Die Stiftungslösung kann der Verwaltungslösung grundsätzlich nur dann als wirtschaftlichere Möglichkeit der Zweckerfüllung vorgezogen werden, wenn Erträge in Form von Zustiftungen oder Drittmitteln bei der Stiftung eingehen. Diese müssen ausreichen, die Transaktionskosten zu decken. Zustiftungen Dritter erhielt die Stiftung Sprudelhof jedoch nicht. Die bei ihr eingegangenen Drittmittel sind der Höhe nach nicht relevant und betragen jährlich durchschnittlich 7.800 Euro.

Die Stiftungsverfassung ermöglicht eine Auflösung der Stiftung Sprudelhof ab dem Jahr 2020, wenn die Erträge der Stiftung nicht die zur Unterhaltung und Nutzung des Sprudelhofs notwendigen Aufwendungen decken. Da eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bis dato aussteht, empfiehlt der Rechnungshof dem Finanzministerium, diese unter Berücksichtigung der jährlichen Transaktionskosten von durchschnittlich 45.900 Euro jetzt durchzuführen. Sollte sich daraus ergeben, dass die Stiftungslösung nicht der wirtschaftlichere Weg zur Zweckerfüllung ist, empfiehlt er, die in der Stiftungsverfassung vorgesehene Auflösungsmöglichkeit zu nutzen und den Sprudelhof wieder in das Landesvermögen einzugliedern.

17.2.3 Beteiligung des Rechnungshofs

Nach den Bestimmungen der Landeshaushaltsordnung ist der Rechnungshof unverzüglich zu unterrichten, wenn von den obersten Landesbehörden organisatorische oder sonstige Maßnahmen von erheblicher finanzieller Tragweite getroffen werden. Die Unterrichtung soll dem Rechnungshof ermöglichen, zeitnah eine Äußerung zu der Maßnahme abzugeben und/oder eine an die Maßnahme anknüpfende Prüfung durchzuführen. Das Finanzministerium hat den Rechnungshof nicht über die Stiftungsgründung unterrichtet.

Der Rechnungshof erwartet, unverzüglich und umfassend informiert zu werden, wenn von den obersten Landesbehörden organisatorische oder sonstige Maßnahmen von erheblicher finanzieller Tragweite getroffen werden.

17.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium führt in seiner Stellungnahme aus, dass im Vorfeld der Stiftungsgründung ein Gutachten eines Beratungsunternehmens zur "Bewertung der immobilienwirtschaftlichen Potentiale und Vermarktungschancen des Sprudelhofs in Bad Nauheim" erstellt worden sei. Damit seien für verschiedene Nutzungskonzepte Sanierungskosten und mögliche Mieteinnahmen gegenübergestellt. Zur Umsetzung sei in der politischen Diskussion mit der Stadt Bad Nauheim dann im Herbst 2006 die Stiftungslösung erarbeitet worden.

Schon vor Unterzeichnung der Stellplatzvereinbarung seien von der Stadt Baukosten zur Abdeckung des Stellplatzbedarfs zugesagt worden. Seit 2011 seien kontinuierlich Maßnahmen an den Gebäuden und Anlagen des Sprudelhofs durchgeführt worden.

Vor dem Hintergrund, dass die Baumaßnahmen noch nicht abgeschlossen seien, sei eine Beurteilung des wirtschaftlichen Erfolgs erst in der Zukunft möglich. Sofern dieser nicht einträte, behalte sich das Finanzministerium vor, „auf der Basis der Empfehlungen des Rechnungshofes eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung über die günstigste Organisationsform zur Sicherung und zum Erhalt des Kulturdenkmals Sprudelhof [...] durchführen zu lassen und das weitere Handeln davon abzuleiten“.

Den Berechnungen des Stiftungsvorstands zufolge sei die Planerfolgsrechnung (Kostenrechnung zur Ermittlung des Betriebserfolgs) der Stiftung nach der Grundsanierung ausgeglichen. Das Finanzministerium ergänzt die Ausführung des Stiftungsvorstands mit dem Hinweis, dass die Kosten für die wesentlichen Instandhaltungsmaßnahmen in jedem Fall beim Land verblieben. Die Stiftung werde allenfalls in der Lage sein, kleine Bauunterhaltungsmaßnahmen aus eigenen Mitteln zu finanzieren.

Das Finanzministerium sagt zu, den Rechnungshof zukünftig unverzüglich entsprechend der haushaltsrechtlichen Regelungen zu unterrichten.

17.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass das vom Finanzministerium angeführte Gutachten des Beratungsunternehmens keine den haushaltsrechtlichen Regelungen entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung darstellt, sondern

allenfalls ein Bestandteil der Entscheidungsfindung sein kann. Er erwartet in gleichgelagerten Fällen, dass zum Zeitpunkt der Gründung bereits ein valides Business-Konzept vorliegt.

Der Rechnungshof begrüßt, dass sich das Finanzministerium eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorbehält. Er weist allerdings darauf hin, dass bis heute ein Nachweis fehlt, dass die Stiftungslösung der wirtschaftlichere Weg zur Revitalisierung des Sprudelhofs ist. Daher kann nach Auffassung des Rechnungshofs diese Untersuchung nicht auf einen Zeitpunkt nach Abschluss der Sanierungsarbeiten verschoben werden. Sie sollte bereits jetzt erfolgen – gerade auch im Hinblick auf die Auflösungsmöglichkeit der Stiftung.

Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass für drei Badehäuser eine unterzeichnete Stellplatzvereinbarung vorliegt. Er regt an, mit der Stadt Bad Nauheim gemeinsam eine Lösung für die noch fehlenden Stellplätze der übrigen Badehäuser zu finden, so dass einer Revitalisierung des Sprudelhofs nichts mehr im Wege steht.

18 Museumsförderung – Wer hat den Hut auf?

Kapitel 17 27

Bei der Förderung der kommunalen und privaten Museen arbeitet das Wissenschaftsministerium eng mit dem Hessischen Museumsverband e.V. zusammen. Dieser nimmt wesentliche Aufgaben im Zuwendungsverfahren wahr. Eine Vereinbarung zwischen dem Land Hessen und dem Museumsverband, welche Art und Umfang der Einbindung des Verbandes in das Förderverfahren regelt, existiert nicht.

Die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaftsministerium und Museumsverband bedarf dringend einer rechtlichen Grundlage, die Aufgaben und Zuständigkeiten regelt und abgrenzt.

Der Rechnungshof empfiehlt, das gesamte Förderverfahren zu evaluieren.

18.1 Ausgangslage

Der Hessische Museumsverband ist ein eingetragener Verein und gemäß seiner Satzung der Fachverband für die staatlichen, kommunalen und privaten Museen in Hessen. Er berät die hessischen Museen und vertritt sie auf nationaler Ebene.

Der Verband erhält seit Jahren aus dem Landeshaushalt Zuwendungen als institutionelle Förderung und für einzelne Projekte sowie zur Weiterleitung an private Museen.

Kommunale Museen können eine Projektförderung aus dem kommunalen Finanzausgleich beantragen. Der Museumsverband prüft die Anträge und spricht Förderempfehlungen aus.

Der Rechnungshof hat die Zuwendungen zu den kommunalen und privaten Museen geprüft. Die Summe der jährlichen Zuwendungen für die Museen und den Museumsverband beträgt rund 1,7 Mio. Euro.

18.2 Prüfungsergebnisse

18.2.1 Das Zuwendungsverfahren

Der Museumsverband nimmt wesentliche Aufgaben im Zuwendungsverfahren für kommunale und private Museen wahr. Eine Vereinbarung zwischen dem Land Hessen und dem Museumsverband, welche die Zusammenarbeit regelt, existiert nicht.

In der „Richtlinie zur Förderung von nichtstaatlichen Museen in Hessen“ (Museumsrichtlinie) werden die förderfähigen Maßnahmen aufgelistet und die Fördervoraussetzungen und das Förderverfahren beschrieben. Es ist nicht ersichtlich, wer die Museumsrichtlinie wann erlassen hat. Im Haushaltsplan, in dem die Rechtsgrundlagen für die Zuwendungen für kommunale Museen aufgeführt sind, wird die Richtlinie nicht erwähnt.

Nach der Museumsrichtlinie sind Förderanträge der privaten und kommunalen Museen beim Museumsverband einzureichen. Die geplanten Maßnahmen werden von einer Beihilfekommission und den Museumsberatern des Verbandes nach ihrer Relevanz für die Aufgaben und Ziele des Museums fachlich beurteilt (Antragsprüfung).

Für private Museen entscheidet über die Bewilligungen der Zuwendungen die Beihilfekommission; die Bescheide erstellt das Wissenschaftsministerium zusammen mit dem Museumsverband. Für die kommunalen Museen gibt die Beihilfekommission eine Empfehlung ab, der das Wissenschaftsministerium regelmäßig folgt; die Zuwendungsbescheide erteilt das Wissenschaftsministerium. Ablehnungsbescheide für die privaten und kommunalen Museen erlässt der Museumsverband.

Die Beihilfekommission wird in der Satzung des Verbandes nicht erwähnt. Unterlagen zur Gründung, Zusammensetzung und eine Aufgabenbeschreibung konnte das Wissenschaftsministerium nicht vorlegen. Es teilte mit, dass sich die Kommission „personengleich wie der Vorstand“ des Verbandes zusammensetze.

Die Museumsrichtlinie regelt, dass die Verwendungsnachweise der privaten Museen fachlich von den Museumsberatern des Verbandes geprüft werden. Der Verband schickt die Verwendungsnachweise der kommunalen Museen

dem Wissenschaftsministerium zur abschließenden Prüfung. Die Verwendungsnachweise der privaten Museen prüft ausschließlich der Museumsverband.

Da sich der Museumsverband auch als Interessenvertreter der Museen und damit der Zuwendungsempfänger versteht, besteht ein Interessenkonflikt. Der Rechnungshof empfiehlt, das gesamte Förderverfahren zu evaluieren. Sofern das Wissenschaftsministerium auch künftig Aufgaben im Zuwendungsverfahren an den Museumsverband delegiert, bedarf die Zusammenarbeit dringend einer rechtlich verbindlichen Vereinbarung, in welcher Aufgaben und Zuständigkeiten klar geregelt und abgegrenzt werden. Dies gilt auch für die Stellung, Zusammensetzung und Aufgaben der beteiligten Gremien.

18.2.2 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Das Wissenschaftsministerium teilte dem Rechnungshof mit, dass es den Verband „seit Jahrzehnten als zuverlässigen, kompetenten Partner“ schätze. Auf die Errichtung eines landeseigenen Museumsamtes habe man verzichtet, da das praktizierte Verfahren erheblich kostengünstiger sei. Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung hierzu hat es nicht durchgeführt.

Der Rechnungshof hält es für unerlässlich, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen, in welcher die enge Einbindung des Verbandes insbesondere im Vergleich zu einer rein staatlichen Aufgabenwahrnehmung untersucht wird.

18.3 Stellungnahme des Ministeriums

In seiner Stellungnahme verweist das Wissenschaftsministerium auf die Arbeit der Museumsberater, die die Antragstellung der Museen im Vorfeld fachlich begleiten. Dieses Verfahren sichere einen sinnvollen und wirtschaftlichen Einsatz von Fördermitteln.

Es stimmt dem Rechnungshof aber zu, dass eine verbindliche Vereinbarung zwischen dem Ministerium und dem Museumsverband notwendig ist. Sie soll zeitnah abgeschlossen werden. Stellung und Zusammenarbeit der Gremien sollen darin klargestellt werden. Die Satzung des Museumsverbandes solle zudem angepasst und eine neue Förderrichtlinie des Wissenschaftsministeriums erarbeitet werden.

Das Wissenschaftsministerium versuchte in seiner Stellungnahme, die Wirtschaftlichkeit des praktizierten Förderverfahrens durch einen Vergleich mit der Service-Einrichtung des Freistaats Bayern, der Landesstelle für die nichtstaatlichen Museen in Bayern, eine dem Bayerischen Landesamt für Denkmalpflege organisatorisch zugeordnete Behörde, zu belegen.

Die Möglichkeiten einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und Evaluation des Förderverfahrens will das Wissenschaftsministerium prüfen.

18.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Wissenschaftsministerium seinen Vorschlag aufgreifen und die Zusammenarbeit mit dem Museumsverband in einer Vereinbarung rechtlich verbindlich regeln will. Die Zusammenarbeit entbindet es jedoch nicht von der Verpflichtung, wesentliche Entscheidungen selbst zu treffen.

Ein Vergleich der hessischen Praxis mit der Museumsförderung in Bayern ist wenig aussagekräftig, solange nicht auch die Aufgaben und Zuständigkeiten detailliert verglichen werden. Er ersetzt keinesfalls eine eigene landesspezifische Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, zumal auch andere Förderverfahren als die derzeitigen in Hessen und Bayern möglich sind.

Der Rechnungshof hält eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie die Evaluation des gesamten Förderverfahrens weiterhin für unerlässlich.

Einzelplan 18:

Staatliche Hochbaumaßnahmen

19 Neubau der Polizeistation Butzbach als PPP-Projekt

Kapitel 18 16 – 755 04

Das Land Hessen ließ das Gebäude einer Polizeidienststelle in Butzbach als PPP-Projekt errichten. Eine Entscheidung der Bauverfahrensgruppe, ob die Baumaßnahme konventionell oder als PPP-Projekt ausgeschrieben wird, war den Unterlagen nicht zu entnehmen. In der Wirtschaftlichkeitsprognose wichen die Kosten der Eigenbauvariante und die PPP-Vergleichskosten in zahlreichen Punkten voneinander ab, ohne dass dies dem Grunde und/oder der Höhe nach erläutert wurde. Das Land bekundete sein langfristiges Interesse an dem Standort Butzbach, auch über die 30-jährige Projektlaufzeit hinaus. Dies spricht nach Auffassung des Rechnungshofs gegen ein PPP-Projekt nach dem Mietermodell.

Das Finanzministerium sollte im Verlauf der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auf eine durchgehende und ausführliche Dokumentation achten. Des Weiteren sollte es sicherstellen, dass nur insoweit unterschiedliche Annahmen für die Berechnungsparameter getroffen werden, wie sie durch die Wahl der jeweiligen Beschaffungsvariante bedingt sind. Bei langfristigem Interesse an einem Standort auch über die Projektlaufzeit hinaus sollte das Finanzministerium – wenn überhaupt – PPP-Modelle in Erwägung ziehen, bei denen das Eigentum spätestens am Ende der Vertragslaufzeit auf das Land übergeht.

19.1 Ausgangslage

Der Rechnungshof prüfte bereits in den Haushaltsjahren 2008 und 2012 sechs Baumaßnahmen, die als Public Private Partnership (PPP) ausgeführt worden waren. Vor dem Hintergrund der damaligen Feststellungen prüfte der Rechnungshof im Haushaltsjahr 2017 die Planung und Durchführung des Baus einer Polizeidienststelle in Butzbach als PPP-Projekt.

Am 27. November 2015 schloss das Land Hessen einen PPP-Vertrag nach dem Mietermodell mit einem Investor für die Polizeidienststelle Butzbach. Das Gebäude mit einer Nutzungsfläche von 3.265 m² und Gesamtinvestitionskosten von rund 13 Mio. Euro wurde vom Frühjahr 2016 bis zum Sommer 2017 errichtet. Nach der Projektlaufzeit von 30 Jahren verbleibt das Gebäude im Eigentum des Investors.

19.2 Prüfungsergebnisse

19.2.1 Verfahrensablauf

Gemäß der Geschäftsanweisung für den Staatlichen Hochbau des Landes Hessen (GABau) hat die Bauverfahrensgruppe im Anschluss an die Wirtschaftlichkeitsprognose zu entscheiden, ob die Maßnahme konventionell oder als PPP-Projekt ausgeschrieben wird. Eine solche Entscheidung war den Unterlagen der geprüften Baumaßnahme nicht zu entnehmen und konnte auch auf Nachfrage nicht vorgelegt werden.

Der Rechnungshof erwartet, dass bei künftigen Baumaßnahmen, die möglicherweise als PPP-Projekt realisiert werden sollen, die einzelnen Verfahrensschritte entsprechend der GABau durchgeführt und Entscheidungen dokumentiert werden.

19.2.2 Wirtschaftlichkeitsprognose

Für die Wirtschaftlichkeitsprognose berechnete der Landesbetrieb Bau und Immobilien Hessen (LBIH) die Kosten der Eigenbauvariante (Public Sector Comparator, PSC) und ein externer Berater die PPP-Vergleichskosten. Der PPP-Wert wurde anhand aktueller PPP-Ausschreibungsergebnisse von Verwaltungsgebäuden ermittelt. Der Kostenaufschlag für die Besonderheiten einer Polizeidienststelle (z. B. einbruchhemmende Fenster- und Türelemente mit Sicherheitsverglasung, Gewahrsamsbereich, Asservatenräume, Fitnessraum) war beim PPP-Wert wesentlich geringer als der vergleichbare Kostenaufschlag bei dem vom LBIH ermittelten PSC-Wert. Auch der Aufschlag für den Energiestandard EnEV 2009 minus 50 Prozent fiel beim PPP-Wert niedriger aus. Für das unterkellerte Garagengebäude ermittelte der externe Berater die Kosten für die PPP-Variante anhand einer „Hochgarage“ mit einem Zuschlag von 25 Prozent für die statisch erforderliche Verstärkung der Kellerdecke, während der

LBIH für die Eigenbauvariante von den Kosten einer „Tiefgarage“ ausging. Dies führte beim Eigenbau zu Mehrkosten für das Garagengebäude von 63 Prozent.

Der Rechnungshof empfiehlt, für einen aussagekräftigen Wirtschaftlichkeitsvergleich bei beiden Beschaffungsvarianten nur insoweit unterschiedliche Annahmen für die Berechnungsparameter zu treffen, wie sie durch die Wahl der jeweiligen Variante bedingt sind, und diese unterschiedlichen Annahmen nachvollziehbar zu begründen.

19.2.3 Modellvarianten für PPP-Projekte

Das Land ging von einem langfristigen, die Projektlaufzeit überschreitenden Bedarf am Standort der Polizeistation Butzbach aus. Deshalb versuchte es im Vergabeverfahren, sich die Teilhabe an den wirtschaftlichen Chancen zu sichern, die ihm diese Immobilie nach 30 Jahren Nutzung und regelmäßiger Instandhaltung bieten konnte.

Für den Rechnungshof ist das langfristige, über die Projektlaufzeit hinausgehende Interesse des Landes am Standort der Polizeistation Butzbach verständlich. Aus Gründen der Nachhaltigkeit liegt es nahe, die Polizei nach der 30-jährigen Projektlaufzeit in dem Gebäude zu belassen, um die dort vorhandenen Sondereinbauten für polizeiliche Aufgaben weiterhin nutzen zu können. Dieses langfristige Standortinteresse spricht nach Ansicht des Rechnungshofs gegen die Durchführung eines PPP-Projekts nach dem Mietermodell. Wenn in einem solchen Fall überhaupt ein PPP-Projekt in Erwägung gezogen wird, sollte es sich um ein Modell handeln, bei dem das Land entweder Eigentümer des Gebäudes bleibt (Inhabermodell) oder spätestens nach 30 Jahren wird (Erwerbermodell).

19.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium teilt mit, dass zum jetzigen Zeitpunkt nicht mehr nachvollzogen werden könne, weswegen eine Entscheidung der Bauverfahrensgruppe zur Fortführung der Baumaßnahme als Beschaffungsvariante PPP in den Unterlagen nicht dokumentiert worden sei. Es betont, dass die Bauverfahrensgruppe diese Entscheidung getroffen habe. In Zukunft werde verstärkt darauf geachtet, eine Entscheidung zu dokumentieren.

Zum Zeitpunkt der Kostenschätzung im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprognose seien sowohl die Kosten der Eigenbauvariante als auch die Kosten der PPP-Variante Prognosewerte, die allerdings auf der Grundlage unterschiedlicher wirtschaftlicher Auswirkungen auf unterschiedlichen Verfahren beruhten. Für den Eigenbau habe der LBIH die für alle Eigenbauvorhaben vorgesehenen Verfahren und Daten der GABau angewendet. Für die PPP-Variante habe der externe Berater als unabhängiger Gutachter richtigerweise die Daten aus vorangegangenen PPP-Verfahren gewonnen. Insoweit seien die unterschiedlichen Datengrundlagen nicht zu bemängeln. Auf der Basis dieser Grunddaten seien dann die – jeweils auf die Beschaffungsvarianten bezogenen – projektspezifischen Zuschlagssätze gewählt worden. Das Land habe die Kostenschätzungen für beide Varianten jeweils für sich betrachtet auf Plausibilität geprüft. Die Anmerkung des Rechnungshofs, alle Annahmen ausführlicher zu begründen, werde in Zukunft berücksichtigt.

Die Einschätzung des Rechnungshofs, dass die polizeispezifischen Sondereinbauten auch nach 30 Jahren noch genutzt werden könnten, könne vor dem Hintergrund der sich ständig ändernden Anforderungen an Technik und Sicherheit in Polizeiliegenschaften nur für Teilbereiche nachvollzogen werden. Ein langfristiges Interesse des Landes bestehe nicht an der aktuell genutzten Liegenschaft, sondern lediglich an einem Standort in Butzbach. Daraus könne sich bei entsprechendem strategischem Handeln des Landes durchaus ein Vorteil für das Land ergeben. Bei allen Bauprojekten des Landes würden Entscheidungen über die Beschaffungsalternative projektindividuell gefällt. Das PPP-Mietermodell sei im Vergleich zum Eigenbau als die wirtschaftlichste Variante identifiziert und realisiert worden. Abhängig von der jeweiligen Bauaufgabe realisiere das Land neben dem PPP-Mietermodell ebenso ein Erwerbermodell und ein Erbbaurechts-Modell. Jedes Projekt unterliege einer sorgfältigen Einzelfallbetrachtung unter Abwägung der Chancen und Risiken der jeweiligen Modellvariante. Die geforderte prinzipielle Festlegung gegen einzelne Beschaffungsalternativen könne deswegen nicht umfänglich mitgetragen werden.

19.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Finanzministeriums, in Zukunft darauf zu achten, dass die Entscheidung über die Fortführung der Baumaßnahme als Beschaffungsvariante PPP besser dokumentiert wird.

Die Auffassung des Finanzministeriums, dass alle erwähnten Berechnungsunterschiede auf Besonderheiten der jeweiligen Beschaffungsvarianten beruhen, teilt der Rechnungshof nicht. So basierten z. B. die Kostenermittlungen für das Garagengebäude auf unterschiedlichen Annahmen, die mit der Beschaffungsart nichts zu tun haben. Die PSC-Wertermittlung geht von Kostenkennwerten für Tiefgaragen aus, die PPP-Wertermittlung von Kostenkennwerten für Hochgaragen und einem Zuschlag für die statisch erforderliche Verstärkung der Kellerdecke. Um die Vergleichbarkeit der Eigenbauvariante mit der PPP-Variante zu gewährleisten, hätten beide Varianten anhand der Projektvorgaben kalkuliert werden müssen.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass das Gebäude in Butzbach auch während der 30-jährigen Projektlaufzeit stetig an neue Anforderungen hinsichtlich der Sicherheit und Technik von Polizeidienststellen angepasst wird. Wie ein entsprechender Leitfaden des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat vorgibt, sollte nachhaltig gebaut werden und jede Baumaßnahme auf Wirtschaftlichkeit und Dauerhaftigkeit ausgelegt sein, um Ressourcen und Umwelt zu schonen.

Den vorliegenden Unterlagen ist nicht zu entnehmen, dass ein anderes PPP-Modell als das Mietermodell für die Polizeidienststelle Butzbach erwogen wurde. Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass bei einem Gebäude, an dem ein über die Projektlaufzeit hinausgehendes Interesse des Landes besteht, PPP-Modelle berücksichtigt werden sollten, bei denen das Land nach Ende der Vertragslaufzeit Eigentümer bleibt oder 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 und Landesregierung. Einen Einblick in die Bandbreite seiner Tätigkeit vermitteln die nachfolgenden Beispiele.

20 Demokratie stärken - Extremismus bekämpfen!

Die Förderung von Demokratie, Toleranz und Weltoffenheit zur Verhinderung von Extremismus ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, zu deren Gelingen staatliche und politische Institutionen sowie die Zivilgesellschaft gemeinsam die Grundlagen schaffen müssen. Daher hatte das Innenministerium bereits für den Zeitraum 2015 bis 2019 das Landesprogramm „Hessen - aktiv für Demokratie und gegen Extremismus“ aufgesetzt. Dieses Förderprogramm wurde für eine zweite Förderperiode ab 2020 bis 2024 inhaltlich ergänzt. Das Innenministerium legte dem Rechnungshof den diesbezüglichen Entwurf der Förderrichtlinie mit der Bitte um Stellungnahme vor.

Dieser Bitte kam der Rechnungshof gerne nach. Er äußerte seine Bedenken hinsichtlich des vorgesehenen Abweichungsvorbehalts gegen die Regelungen der Richtlinie und forderte für solche Fälle die Einführung einer Dokumentations- und Begründungspflicht. Ferner soll das Innenministerium in allen Fällen der Weiterleitung von Fördermitteln an Dritte eingebunden werden. Daher regte der Rechnungshof an, den vorgesehenen Schwellenwert in Höhe von 10.000 Euro, ab dem das Innenministerium eingebunden werden sollte, aufzuheben. Die Richtlinie sieht vor, dass nur Personen oder Organisationen gefördert werden können, die die Gewähr für eine mit den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit bieten. Aus Sicht des Rechnungshofs sollten die Zuwendungsempfänger überdies uneingeschränkt für die freiheitlich demokratische Grundordnung eintreten. Er gab deshalb zu bedenken, dass die vom Innenministerium gewählte Formulierung im Vergleich hierzu wesentlich großzügiger ausgelegt werden könnte. Daher hat der Rechnungshof empfohlen, diese Formulierung ebenso zu überdenken wie die diesbezüglichen Überprüfungsverfahren. Außerdem sprach sich der Rechnungshof dafür aus, wieder die Förderung „zeitlich befristeter wissenschaftlicher Forschung“ in das Förderprogramm aufzunehmen. Abschließend schlug er vor, die Fristen für die Einreichung von Interessenbekundungen zu harmonisieren.

Das Innenministerium nahm die Anregungen des Rechnungshofs auf. Es hielt allerdings an seinen Formulierungen hinsichtlich der vom Zuwendungsempfänger zu bietenden Gewähr für eine mit den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit fest.

21 Sicherung der Sportvereine und des Profisports in der Corona-Krise

Der Rechnungshof hat eine Stellungnahme zur „Richtlinie des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport über die Gewährung von Darlehen zur Sicherung der Liquidität für Sportvereine und Kapitalgesellschaften des Profisports“ abgegeben.

Nach dieser Richtlinie können im Landessportbund Hessen oder in den zuständigen Spitzenverbänden organisierte Vereine und Kapitalgesellschaften (Proficlubs) gefördert werden. Diese müssen am Spielbetrieb der Profiligen des organisierten Sports teilnehmen und weit überwiegend Berufssportler in Vollzeit beschäftigen. Zu ihrer Finanzierung müssen sie auf Sportveranstaltungen mit Zuschauern angewiesen sein. Weitere Fördervoraussetzung ist, dass die Proficlubs von Einschränkungen betroffen sind, die durch Maßnahmen des Infektionsschutzes aufgrund der Corona-Pandemie bedingt sind. Diese Einschränkungen müssen sich auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit durch Liquiditätsengpässe beeinträchtigend auswirken.

Das Land gewährt zur Überbrückung solcher Engpässe ein zinsloses Darlehen. Dessen Rückzahlung muss bei normalem wirtschaftlichem Geschäftsverlauf innerhalb der Laufzeit des Darlehens zu erwarten sein. Es darf nicht zur Umschuldung bestehender Betriebsmittelfinanzierungen verwendet werden. Zur Sicherung des Darlehens verlangt das Land keine Sicherheiten. Hinzu tritt, dass bei einer Tilgung von 50 Prozent innerhalb der ersten fünf Jahre die restlichen 50 Prozent aufgrund einer Einzelfallentscheidung des Innenministeriums erlassen werden können.

Der Rechnungshof hat dem Innenministerium empfohlen, nachprüfbar darzulegen, unter welchen Voraussetzungen ein Verein bzw. Proficlub auf ein zinsloses Darlehen „angewiesen“ ist. Eine Gleichbehandlung der Antragsteller kann andernfalls nicht gewährleistet werden. Das Innenministerium sollte zudem regeln, was es unter einem „normalen“ wirtschaftlichen Geschäftsverlauf als Voraussetzung für eine Darlehensrückzahlung innerhalb der Laufzeit versteht. Weiterhin sollte es klarstellen, dass das Darlehen ausschließlich zur Sicherung der Liquidität verwendet werden darf. Auch sollte das Innenministerium in der Richtlinie festschreiben, dass für das Darlehen entsprechende Sicherheiten zu

bestellen sind, da ansonsten das Risiko eines Totalverlusts für das Land besteht. Der Rechnungshof forderte das Innenministerium schließlich auf, einen Erlass der hälftigen Darlehenssumme auszuschließen und stattdessen – bei Vorliegen der Voraussetzungen – eine Stundung des Rückzahlungsanspruchs vorzusehen.

Das Innenministerium hat die Empfehlungen des Rechnungshofs aufgegriffen und diese weitgehend in einem weiteren Richtlinienentwurf umgesetzt. So ist insbesondere die Möglichkeit zum Erlass des Darlehens in Höhe der hälftigen Darlehenssumme gestrichen und eine Stundungsregelung getroffen worden. Ferner wurde eine Umschuldung mit Mitteln des Darlehens ausgeschlossen.

22 Modernisierung des Beihilfeabrechnungsverfahrens: Entwicklung und Einführung der Fachanwendung BEIREFA

Im April 2019 bat das Finanzministerium den Rechnungshof um die Herstellung des Einvernehmens gemäß den VV zu §§ 70 bis 72 und 74 bis 80 LHO zur Entwicklung und Einführung der Fachanwendung BEIREFA (Beihilfe Redesign Regelwerk Fachverfahren) im Geschäftsbereich des Innenministeriums. Über diese Fachanwendung wird das Regierungspräsidium Kassel zukünftig die Beihilfeleistungen für rund 182.000 Berechtigte mit einem jährlichen Volumen von mehr als 640 Mio. Euro abwickeln.

Der Rechnungshof stellte zunächst fest, dass die zur Herstellung des Einvernehmens vorgelegte Dokumentation unvollständig war. Er erteilte daher im Juni 2019 unter Bedingungen sein Einvernehmen. So empfahl er, das interne Kontrollsystem im Beihilfeabrechnungsprozess aus Gründen der Nachvollziehbarkeit vollständig zu dokumentieren. Ein Schwerpunkt sollte dabei auf die stichprobenhaft durchzuführenden Kontrollen von Beihilfebescheiden gelegt werden. Die dabei zur Anwendung kommenden Stichprobenumfänge sollten regelmäßig auf ihre Angemessenheit hin geprüft werden. Weiterhin merkte der Rechnungshof an, dass die Verfahrensdokumentation noch um eine Betriebsdokumentation ergänzt werden sollte, die insbesondere den Umgang mit Notfällen beschreibt. Zusätzlich empfahl er, noch offene Tests der IT-Sicherheitsmaßnahmen zeitnah abzuschließen.

Die Empfehlungen wurden vom Finanzministerium vollumfänglich aufgegriffen und durch das Innenministerium sowie dessen nachgeordneten Bereich zwischenzeitlich umgesetzt.

Weiterhin stellte der Rechnungshof fest, dass die Aufbewahrungspraxis von mit dem Beihilfeantrag eingereichten Belegen nicht ordnungsgemäß war. So wurden die Belege bereits nach sechs bis zehn Wochen gelöscht, obwohl die Beihilfeanträge bei Beamten nach § 92 Abs. 2 HBG drei Jahre und bei Angestellten nach § 41 Abs. 1 EStG sechs Jahre elektronisch aufbewahrt werden. Die kurze Aufbewahrungsdauer für Belege führte in der Vergangenheit dazu, dass Einzelsachverhalte bei Prüfungen nicht mehr nachvollziehbar waren.

Der Rechnungshof vertrat die Auffassung, dass Bescheide allein keine ausreichende Prüfungsgrundlage darstellen, sondern nur in Verbindung mit dem Beihilfeantrag und den eingereichten Belegen geprüft werden können. Laut § 71a LHO i. V. m § 257 Abs. 4 HGB sowie Anlage B des Aktenführungserlasses sind solche buchungsbegründenden Unterlagen zehn Jahre aufzubewahren. Nach § 79 Abs. 3f i. V. m. Abs. 2 der Anlage B des Aktenführungserlasses können entsprechende Aufbewahrungsfristen allerdings im Einvernehmen zwischen dem Finanzministerium und dem Rechnungshof verändert werden.

Auf Anregung des Rechnungshofs und in Abstimmung mit dem Innenministerium und dem Hessischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit schlug das Finanzministerium eine praxisgerechte Aufbewahrungsfrist von drei Jahren vor. Der Rechnungshof erteilte zu diesem Vorschlag sein Einvernehmen.

23 Corona-Virus-Soforthilfsprogramm Hessen 2020

Das Wirtschaftsministerium übersandte dem Rechnungshof den gemeinsam mit dem Finanzministerium gefertigten Entwurf einer „Richtlinie des Landes Hessen zur Durchführung eines Soforthilfsprogramms für gewerbliche Unternehmen und Unternehmen der Land- und Forstwirtschaft (ausgenommen Primärerzeugung), Selbstständige, Soloselbstständige und Angehörige Freier Berufe, die infolge der Corona-Virus-Pandemie 2020 in ihrer Existenz gefährdet sind – (Corona-Virus-Soforthilfsprogramm Hessen 2020) vom 23.03.2020“ und bat darum, hierzu kurzfristig eine Stellungnahme abzugeben.

Mit der Richtlinie sollten wirtschaftliche Schäden verhindert werden, die aufgrund der Corona-Virus-Pandemie zu einer Existenzgefährdung im Jahr 2020 führen. Nach dem Entwurf sollten die von der Richtlinie erfassten Unternehmen/Unternehmer beginnend noch im März 2020 bis 31. Oktober 2020 einen nicht rückzahlbaren Zuschuss beantragen können. Die Höhe der Soforthilfe richtete sich nach der Zahl der Beschäftigten (umgerechnet in Vollzeitäquivalente) und war gestaffelt:

- bis zu 5 Beschäftigte: 10.000 Euro für drei Monate
- bis zu 10 Beschäftigte: 20.000 Euro für drei Monate
- bis zu 50 Beschäftigte: 30.000 Euro für drei Monate.

Der Rechnungshof wies unter anderem darauf hin, dass an einigen Stellen die Soforthilfe als „einmalig“ bezeichnet wurde, während an anderer Stelle von „zunächst einmalig“ die Rede war. Neben dem uneinheitlichen Sprachgebrauch war damit inhaltlich unklar, ob der Zuschuss nur ein einziges Mal gewährt werden oder ob die Möglichkeit bestehen sollte, einen Antragsteller gegebenenfalls ein zweites Mal zu unterstützen. Darüber hinaus wurde die Frage aufgeworfen, ob für eine Soforthilfe die hier vorgesehene Antragsfrist bis 31. Oktober 2020 angemessen ist. Des Weiteren wurde die Auffassung vertreten, mit Rücksicht auf den Anteil der Bundesmittel müsste dem Bundesrechnungshof ein Prüfungsrecht eingeräumt werden.

Diese Hinweise wurden berücksichtigt. Das Wort „zunächst“ wurde gestrichen, als Ende der Antragsfrist der 31. Mai 2020 festgelegt und ein Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofs eingefügt.

Weitere Bedenken beispielsweise gegen die vorgesehene Möglichkeit, die Corona-Soforthilfen mit sonstigen staatlichen oder EU-Hilfen zu kumulieren, wurden nicht aufgegriffen, die entsprechende Regelung blieb unverändert. Auch die Fiktion, nach der die Billigkeitsleistung grundsätzlich als zweckentsprechend verwendet gilt, wurde in die endgültige Fassung der Richtlinie vom 27. März 2020 übernommen. Der Rechnungshof hält sie für bedenklich, weil er die Gefahr sieht, dass hierdurch eine missbräuchliche Verwendung nicht nur schwer zu verhindern bzw. schwer nachzuweisen ist, sondern zugleich auch die Hemmschwelle für eine missbräuchliche Verwendung gesenkt werden könnte.

24 Merkblatt zum coronabedingten Förderprogramm „Hessen-Mikroliquidität“

Das Wirtschaftsministerium teilte dem Rechnungshof mit, dass es zusammen mit der WIBank kleinen Unternehmen und Selbständigen, die aufgrund der Corona-Pandemie in ihrer wirtschaftlichen Existenz bedroht sind, befristet bis 31. Dezember 2020 Überbrückungskredite anbieten wolle. Beigefügt war der Entwurf eines Merkblatts, das Regelungen zur Umsetzung des Förderprogramms enthielt.

Nach dem Entwurf sollte das Kreditvolumen sich am Liquiditätsbedarf für sechs Monate ab dem 13. März 2020 orientieren und je Antragsteller mindestens 3.000 Euro, höchstens aber 35.000 Euro betragen. Im Einzelnen war vorgesehen: Pro Unternehmen können maximal fünf Darlehen an unterschiedliche geschäftsführende Gesellschafter/innen bewilligt werden. Die Darlehenslaufzeit beträgt sieben Jahre, von denen die ersten beiden tilgungsfrei sind. Nach Ablauf der beiden tilgungsfreien Jahre ist vorgesehen, das Darlehen in gleich hohen monatlichen Raten zurückzuzahlen. Das Darlehen kann auch jederzeit ohne Vorfälligkeitsentschädigung vollständig vorzeitig zurückgezahlt werden. Die WIBank kann einen Verzicht auf Rückzahlung von bis zu 50 Prozent des ursprünglichen Darlehensbetrages aussprechen, sofern die Kreditnehmenden anhand ihrer Steuerbescheide 2020 coronabedingte Geschäftsunterbrechungen und Umsatzausfälle von nicht geringer Höhe nachweisen: Bei Umsatzausfällen oder Betriebsunterbrechungen ab vier Monaten kann die WIBank auf 30 Prozent, ab fünf Monaten auf 40 Prozent und ab sechs Monaten auf 50 Prozent des ursprünglichen Darlehensbetrags verzichten.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Möglichkeit, pro Unternehmen bis zu fünf Darlehen an unterschiedliche geschäftsführende Gesellschafter zu bewilligen, zu einer Kumulation des Darlehensbetrags bei Gesellschaften führen kann. Er sieht dies insbesondere im Hinblick auf die Zielgruppe „kleine Unternehmen und Selbständige“ kritisch.

Die Tilgungsfreiheit für zwei Jahre und die Rückzahlungsmodalitäten (in gleich hohen monatlichen Raten bzw. jederzeit ohne Vorfälligkeitsentschädigung) hat der Rechnungshof ausdrücklich begrüßt. Gegen die Regelung eines Verzichts auf Darlehensrückzahlung von bis zu 50 Prozent hat er geltend gemacht, dass

mit dem Corona-Soforthilfsprogramm ein Förderprogramm auf der Basis nicht-rückzahlbarer Zuschüsse bereits existiert. Zur Ergänzung dieser Soforthilfen hat er empfohlen, das Förderprogramm Hessen-Mikroliquidität als reines Darlehensprogramm zu gestalten und nicht durch die Aussicht auf einen teilweisen Rückzahlungsverzicht in ein Darlehens-/Zuschuss-Programm zu verwässern. Sollten Unternehmen tatsächlich Schwierigkeiten haben, das Darlehen nach der tilgungsfreien Zeit zurückzuzahlen, könnte an eine Verlängerung des Rückzahlungszeitraums gedacht werden.

Das Wirtschaftsministerium hat den Hinweis des Rechnungshofs auf die Zielgruppe der Fördermaßnahme aufgegriffen und die Möglichkeit, pro Unternehmen bis zu fünf Darlehen an unterschiedliche geschäftsführende Gesellschaften zu vergeben, auf Gesellschaften bis 50 Mitarbeiter beschränkt. Der Anregung, keinen teilweisen Verzicht auf Rückzahlung des Darlehens vorzusehen, ist es nicht gefolgt.

25 Richtlinie zur Verbundausbildung in kleinen und mittleren Unternehmen während der Corona-Pandemie

Das Wirtschaftsministerium übersandte dem Rechnungshof den mit dem Finanzministerium abgestimmten Entwurf einer „Richtlinie zur Verbundausbildung in kleinen und mittleren Unternehmen während der Corona-Pandemie“. Es führte aus, dass die Zahl der Neuabschlüsse von Ausbildungsverträgen angesichts wirtschaftlicher Einschränkungen und unsicherer geschäftlicher Aussichten aufgrund der Corona-Pandemie stark gesunken sei. Im Rahmen des Corona-Sondervermögens sei deshalb eine gezielte Programminitiative zur Ankurbelung der betrieblichen Ausbildung geplant, die Ausbildungsbetrieben über die kritische Schwelle des ersten Ausbildungsjahrs hinweghelfen solle.

Gegenstand der Förderung sollten nach dem Entwurf Ausbildungsverhältnisse in kleinen und mittleren Unternehmen sein, die in Kooperation des Ausbildungsbetriebs mit externen Partnern (z. B. Bildungseinrichtungen, ausbildungsbererechtigte Unternehmen jeder Betriebsgröße) in den Ausbildungsjahren 2020 und 2021 als Verbundausbildungen begonnen werden. Gefördert werden sollten die monatlich geleistete Ausbildungsvergütung für die Höchstdauer von zwölf Monaten und die Mehrausgaben für Ausbildungsabschnitte des ersten Ausbildungsjahrs, die nicht im Ausbildungsbetrieb stattfinden. Die Zuwendung war als nicht rückzahlbarer Zuschuss im Wege der Festbetragsfinanzierung vorgesehen.

Der Rechnungshof hat Verständnisfragen gestellt zum konkreten Ablauf der Förderung (z. B. zu den Modalitäten der Auszahlung bewilligter Fördergelder) und zur Berücksichtigung des Berufsschulunterrichts bei der Ermittlung des Umfangs der externen Ausbildungsabschnitte. Das Wirtschaftsministerium hat diese Fragen beantwortet. Darüber hinaus hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass die vorgesehene Prüfung und Bestätigung bestimmter Fördervoraussetzungen durch die Kammern (als jeweils zuständigen Stellen nach Berufsbildungsgesetz oder Handwerksordnung) seiner Auffassung nach eine missglückte Regelung ist, da alleine die Bewilligungsbehörden und nicht die Kammern entscheiden, ob die Voraussetzungen tatsächlich erfüllt sind und eine Zuwendung gewährt wird. Das Wirtschaftsministerium hat daraufhin diese Regelung gestrichen. Ebenfalls aufgegriffen wurde der klarstellende Hinweis, dass

ein Erhebungsrecht des Rechnungshofs nicht nur beim Ministerium, sondern auch bei den Zuwendungsempfängern besteht.

26 Corona-Soforthilfe für Gastronomiebetriebe

Das Wirtschaftsministerium übersandte den Entwurf einer „Richtlinie des Landes Hessen zur Gewährung einer Kleinbeihilfe als Corona-Soforthilfe für Gastronomiebetriebe im ländlichen Raum sowie in den IWB-EFRE Vorrang- und übrigen Gebieten“. Die Richtlinie zielte darauf, den hessischen Gaststätten, die sich schon seit vielen Jahren – und durch die Corona-Virus-Pandemie verschärft – in einer schwierigen wirtschaftlichen Situation befinden, kurzfristig eine zusätzliche Unterstützung anzubieten.

Zuwendungsfähig sollten die Ausgaben für materielle Wirtschaftsgüter des Gastronomiebedarfs mit einem Anschaffungspreis von insgesamt mindestens 2.000 Euro netto sein. Bei der Anschaffung mehrerer Wirtschaftsgüter wurde der Einzelanschaffungspreis jedes Wirtschaftsguts auf mehr als 800 Euro netto festgelegt. Die Förderung sollte aus einer einmaligen, nicht rückzahlbaren Zuwendung in Höhe von 1.500 Euro bestehen. Antragsberechtigt sollten Unternehmen mit bis zu 49 Beschäftigten und einem Jahresumsatz von höchstens 10 Mio. Euro sein, die einen Gaststättenbetrieb führen.

Die Richtlinie sollte die Zuwendungsempfängerin oder den Zuwendungsempfänger dazu verpflichten, Geräte mit hoher Energieeffizienz und guten Umwelteigenschaften anzuschaffen und dies vom Lieferanten bestätigen oder auf der Rechnung dokumentieren zu lassen. Darüber hinaus legte sie fest, dass vor der Anschaffung entsprechender Geräte drei Vergleichspreise eingeholt werden müssen und dies durch Vorlage der Angebote im Verwendungsnachweis nachzuweisen ist.

Der Rechnungshof hat umgehend zur Richtlinie nach § 102 Abs. 3 LHO Stellung genommen. Er hat zunächst darauf hingewiesen, dass der Richtliniengeber *alle* Gaststätten fördern will, so dass eine so spezielle Überschrift entbehrlich ist und die Worte „im ländlichen Raum sowie in den IWB-EFRE Vorrang- und übrigen Gebieten“ weggelassen werden können.

Zum Inhalt hat er die Ansicht vertreten, dass aus der Richtlinie nicht unzweifelhaft hervorgeht, ob die angeschafften Wirtschaftsgüter Neuwaren sein müssen oder ob auch die Anschaffung gebrauchter Gegenstände gefördert werden kann. Im letztgenannten Fall ist nicht auszuschließen, dass Gastronomiebe-

triebe ihre Geräte untereinander an- und verkaufen, ein missbräuchliches Handeln (falsche Preisangaben, Scheinrechnungen ohne Waren- und Geldaustausch) ist kaum nachweis- oder sanktionierbar.

Im Zusammenhang mit den geforderten Preisvergleichen hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass der Onlinehandel als Preisvergleichsmöglichkeit wahrscheinlich in den Vordergrund gestellt und als kostengünstigste Variante beauftragt wird. Der Rechnungshof hat die Frage aufgeworfen, ob es im Sinne der Förderung ist, wenn der Onlinehandel gestärkt und dadurch die Schwierigkeiten verschärft werden, mit denen der Einzelhandel schon vor der Corona-Krise zu kämpfen hatte.

Des Weiteren hat er angemerkt, dass ihm die in der Richtlinie normierten Relationen wenig ausgewogen erscheinen: einerseits ein Eigenanteil von mindestens 500 Euro im Verhältnis zu Anschaffungskosten von nicht unter 2.000 Euro, andererseits die Anschaffungskosten von 2.000 Euro bei Betrieben mit bis zu 49 Mitarbeitern und Millionenumsätzen. Er hat die grundsätzliche Frage nach dem Sinn von Kleinförderungen gestellt und Zweifel daran angemeldet, ob eine Förderung, deren Höhe im Ergebnis nur 1.500 Euro beträgt, tatsächlich geeignet ist, stark notleidende kleine(re) Gaststätten ausreichend zu unterstützen, Investitionen zu bewirken oder damit den Geschäftsbetrieb aufrecht erhalten zu können. Außerdem hat er die Auffassung vertreten, dass bei größeren Gastronomiebetrieben mit zahlreichen Mitarbeitern und Millionenumsätzen eher die Besorgnis gerechtfertigt sein dürfte, dass eine kleinteilige Förderung einen bloßen Mitnahmeeffekt auslöst.

Der Rechnungshof hat auch hinterfragt, ob ein Förderbetrag in Höhe von 1.500 Euro pro Zuwendungsempfänger den mit seiner Gewährung verbundenen Verwaltungsaufwand lohnt. Mangels Angaben zum Verwaltungsaufwand war es nicht möglich, sich damit vertieft zu befassen und eine abschließende Bewertung abzugeben.

Das Wirtschaftsministerium hat den Namen der Richtlinie gekürzt, die Fördergebiete werden dort nicht mehr genannt. Darüber hinaus hat es in der geänderten Fassung klargestellt, dass sich Anschaffungen von materiellen Wirtschaftsgütern des Gastronomiebedarfs nur auf Neuanschaffungen beziehen.

Die geäußerten Bedenken zum Sinn von Kleinbeihilfen im konkreten Fall werden vom Wirtschaftsministerium nicht geteilt. Das Programm solle einen Anreiz für notwendige Investitionen schaffen, der Eigenanteil dem befürchteten Mitnahmeeffekt entgegenwirken. Auch die Preisvergleichsmöglichkeit über den Onlinehandel wird im Ergebnis nicht als problematisch, sondern als der Praxis entsprechend angesehen. Den Verwaltungsaufwand pro Euro Fördermittel hat das Wirtschaftsministerium mit 0,15 Euro beziffert.

27 Weidetierprämie für Schaf- und Ziegenhalter in Hessen

Die in 2020 eingeführte Weidetierprämie in Höhe von einer Million Euro soll dazu beitragen, die wirtschaftliche Existenz der Schaf- und Ziegenhalter zu sichern. Zudem soll sie deren Gemeinwohlleistung für den Erhalt wertvoller Grünlandflächen und die Offenhaltung der Landschaft honorieren. Die Antragsfrist endete zum 15. Mai 2020. Das Antragsformular enthält den Hinweis, dass die Prämie unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch das Land stehe. Die Antragstellung und Bewilligung könne deshalb zunächst nur unter Vorbehalt erfolgen. Die Richtlinie war am 1. September 2020 noch nicht im Staatsanzeiger veröffentlicht.

Gefördert werden Betriebe, die mindestens 30 Schafe oder Ziegen halten. Die Tiere, für die eine Förderung beantragt wird, müssen für einen Zeitraum vom 16. Mai bis mindestens 15. September im Betrieb gehalten werden. Die Höhe der Zuwendung beträgt jährlich zwischen 15 und 25 Euro je Tier. Der zur Auszahlung der Prämie einzureichende Nachweis ist bis spätestens 15. Oktober der Bewilligungsbehörde vorzulegen. Dafür war im Richtlinienentwurf einzig das durch den Halter zu führende Bestandsregister vorgesehen.

Ende Mai 2020 übersandte das Umweltministerium den Richtlinienentwurf dem Rechnungshof zur Stellungnahme. Der Rechnungshof erteilte sein Einvernehmen zum vereinfachten Verwendungsnachweis. Er hielt es für erforderlich sicherzustellen, dass die Beweidung mit dem geförderten Tierbestand auch tatsächlich auf hessischen Weideflächen stattfindet. Er schlug dazu vor, den Verwendungsnachweis um das durch die Halter zu führende Weidetagebuch zu erweitern. Das Umweltministerium griff diese Anregung auf und bat den Rechnungshof um sein Einvernehmen, die verpflichtende Vorlage des Weidetagebuchs auf das Antragsjahr 2021 zu verschieben. Zum Zeitpunkt der Antragstellung sei noch nicht bekannt gewesen, dass das Weidetagebuch weiterer Bestandteil des Verwendungsnachweises sein werde. Nachforderungen für das Antragsjahr 2020 seien mit einem erhöhten Aufwand bei den Bewilligungsstellen und mit zeitlichen Verzögerungen verbunden. Der Rechnungshof stimmte dieser Verschiebung zu.

Als Ursache des über die erste Stellungnahme hinausgehenden Abstimmungsbedarfs sieht der Rechnungshof die Tatsache, dass das Antragsverfahren bereits vor der erforderlichen Abstimmung mit ihm begann. Dies sollte in Zukunft

vermieden werden. Die Wirkung der neu eingeführten Weidetierprämie bleibt abzuwarten.

28 Förderung von Landschaftspflegeverbänden

Das Umweltministerium übersandte dem Rechnungshof mit Schreiben vom 1. April 2020 den Entwurf einer Richtlinie zur Förderung von Landschaftspflegeverbänden mit der Bitte um Stellungnahme nach § 102 Abs. 3 LHO. Landschaftspflegeverbände sind laut Bundesnaturschutzgesetz Vereinigungen, in denen Gemeinden oder Gemeindeverbände, Landwirte und Naturschutzverbände gleichberechtigt vertreten sind. Sie sollen mit der Umsetzung landschaftspflegerischer Maßnahmen beauftragt werden. Das Land beabsichtigt, den Betrieb von 21 entsprechenden Vereinigungen auf Ebene der Landkreise zu fördern. Mit den Zuwendungen soll die Vorbereitung, Begleitung und Evaluation von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege finanziert werden. Die Förderung soll zur Umsetzung der Ziele der Hessischen Biodiversitätsstrategie und des Integrierten Klimaschutzplans Hessen beitragen.

Für die Jahre 2020 und 2021 sind Ausgaben in Höhe von jeweils mehr als zwei Millionen Euro geplant. Zuständig für die Antragsbearbeitung sind die Regierungspräsidien. Die Zuwendung wird auf der Grundlage eines zuvor vom Verband mit den Naturschutzbehörden abgestimmten jährlichen Arbeits- und Maßnahmenprogramms bewilligt.

Die Förderung ist als Projektförderung beschrieben, zielt aber auf die dauerhafte Unterstützung der Verbände ab. Sie ist weder zeitlich noch inhaltlich hinreichend abgegrenzt, Förderziel ist der „Betrieb“ der Verbände. Dadurch erhält sie die haushaltsmäßige Wirkung einer institutionellen Förderung.

Eine Beschränkung der Förderhöhe ist nicht vorgesehen. Weder der monetäre Betrag noch die Zahl der geförderten Vollzeitäquivalente sind in der Summe begrenzt. Es fehlt zudem ein Passus, der die Höhe der Zuwendung abhängig von der finanziellen Leistungskraft des Zuwendungsempfängers macht. Auch eine finanzielle Beteiligung Dritter bzw. ein angemessener Einsatz von Eigenmitteln wird nicht gefordert.

Der Rechnungshof hat auf inhaltliche Überschneidungen dieses Förderprogramms zum Hessischen Programm für Agrarumwelt- und Landschaftspflege-Maßnahmen hingewiesen. Nach beiden Richtlinien sind Managementaufgaben zur Umsetzung von Landschaftspflege- und Naturschutztätigkeiten förderfähig.

Zur Vermeidung von Doppelförderungen sollten die Fördertatbestände der beiden Richtlinien klar voneinander abgegrenzt werden.

Der Rechnungshof hat angemahnt, die Aufgaben der Oberen und Unteren Naturschutzbehörden sowie der Ämter für den ländlichen Raum gegenüber den Aufgaben der Landschaftspflegeverbände abzugrenzen, um Doppelzuständigkeiten und Überschneidungen zu vermeiden. Die Landkreise erhalten für ihre Zuständigkeiten im Bereich der Landschaftspflege einen jährlichen Festbetrag als Kostenpauschale. Eine für das Land nachteilige Doppelfinanzierung durch die Förderung der Landschaftspflegeverbände ist zu vermeiden.

Der Rechnungshof hat seine Fragen in einem gemeinsamen Termin mit dem Umweltministerium erörtert. Er erkennt die Absicht des Umweltministeriums an, neue Impulse für die Naturschutzarbeit zu geben. Im Hinblick auf die Ausgestaltung der Richtlinie bleibt er bei seinen Bedenken und hat zu einer Präzisierung einer Reihe von Regelungen geraten.

29 Richtlinie des Landes zur Förderung des Erwerbs privater und gewerblicher (E-)Lastenräder und (E-)Anhänger

Das Umweltministerium übersandte dem Rechnungshof mit Schreiben vom 9. Juni 2020 den Entwurf der o. g. Richtlinie. Die Richtlinie hat das Ziel, den motorisierten Individualverkehr zugunsten des Fahrradverkehrs zu reduzieren. Treibhausgasemissionen würden dadurch reduziert und die Stickoxid- und Feinstaubbelastung sinke. Die vorgesehene Förderung soll einen Anreiz bieten, auf ein (E-)Lastenrad oder ein Fahrrad mit (E-)Anhänger umzusteigen.

Das Förderprogramm sehe bis zum Ende der Legislaturperiode ein Fördervolumen von 900.000 Euro pro Jahr vor. Das Förderziel sei erreicht, wenn pro Jahr 500 (E-)Lastenfahrräder sowie (E-)Lasten-/Kinderanhänger gefördert werden. Das Umweltministerium plante eine schnellstmögliche Veröffentlichung der Richtlinie noch im Sommer 2020, um dem in der Corona-Krise gestiegenen Fahrradverkehr Rechnung tragen zu können. Da der Richtlinienentwurf auch Abweichungen von dem üblichen Verwendungsnachweisverfahren vorsah, bat es den Rechnungshof um Zustimmung.

Der Rechnungshof setzte sich in seiner Stellungnahme vom 23. Juni 2020 umfassend mit zuwendungsrechtlichen Aspekten der Förderung auseinander und gab zahlreiche Anregungen und Empfehlungen. Er wies u. a. darauf hin, dass nicht der Verkauf, sondern die Nutzung der Lastenräder und Anhänger zu der angestrebten Reduktion von Treibhausgasemissionen beitragen kann. Das angestrebte Förderziel sollte begleitend evaluiert werden und daher im Förderantrag neben der geplanten Nutzung auch die geschätzten eingesparten Auto-Kilometer mit abgefragt werden. Weiterhin empfahl er, die Zweckbindungsfrist für die geförderten Fahrzeuge von 36 auf 60 Monate zu erhöhen, da dies zum einen eher der tatsächlichen Nutzungsdauer entspricht und zum anderen ausgeschlossen wird, dass Zuwendungsempfänger bei der geplanten Durchführung des Förderprogramms mit einer Frist von 36 Monaten zwei Förderungen erhalten können. Der Rechnungshof wies auch darauf hin, dass die Bearbeitung und Bewilligung von Förderanträgen durch eine oberste Landesbehörde insbesondere bei sog. Kleinbetragsförderungen unwirtschaftlich sein könnte und überdacht werden sollte. Zu dem Verwendungsnachweisverfahren erteilte der Rechnungshof sein Einvernehmen.

Das Umweltministerium hat die Empfehlungen teilweise aufgegriffen und in der Förderrichtlinie als auch im Förderantrag berücksichtigt. Die Förderrichtlinie wurde im Staatsanzeiger veröffentlicht und ist am 28. Juli 2020 in Kraft getreten.

30 Richtlinie zum Fonds „innovativ neu eröffnen“

Der vom Wissenschaftsministerium aufgelegte Fonds „innovativ neu eröffnen“ mit einem maximalen Fördervolumen von 9,0 Mio. Euro soll dazu dienen, die Wiederaufnahme und den Neustart des regelmäßigen Veranstaltungsbetriebs von Kultureinrichtungen und Spielstätten (z. B. Kinos, Konzertsäle, soziokulturelle Zentren, freie Bühnen, Museen) zu erleichtern und die durch die COVID-19-Pandemie entstandene und bestehende Not zu mildern. Der Fonds trägt dem Umstand Rechnung, dass nach der Neueröffnung zunächst mit Einschränkungen bei Kultureinrichtungen und Spielstätten zu rechnen ist. Ziel ist es, deren Attraktivität für das Publikum wiederherzustellen, vor allem mit nachhaltigen Ansätzen, die auch über die Zeit der COVID-19-Pandemie hinauswirken.

Antragsberechtigt sind nichtöffentliche Träger von Kultureinrichtungen und Spielstätten, bei denen im Zeitraum September 2019 bis Februar 2020 durchschnittlich mindestens zehn Veranstaltungen monatlich stattgefunden haben. Der Träger darf auch gleichzeitig Veranstalter sein. Nicht antragsberechtigt sind reine Veranstalter ohne feste Spielstätten. Die Fördermittel werden in Form von Billigkeitsleistungen bis zum Ende des Kalenderjahrs 2020 mit pauschalen Förderpaketen von bis zu 18.000 Euro pro Kultureinrichtung oder Spielstätte ausgereicht. Es stehen insgesamt 500 dieser Pakete zur Verfügung.

Den Entwurf der dem Programm zugrunde liegenden Förderrichtlinie hat das Wissenschaftsministerium dem Rechnungshof mit der Bitte um Stellungnahme nach § 102 LHO übersandt.

Der Rechnungshof hat die Klarstellung angeregt, dass nur Träger von Kultureinrichtungen bzw. Spielstätten antragsberechtigt sein sollten, bei denen durch die Corona-Pandemie ein nachgewiesener finanzieller Schaden entstanden ist. Zudem sollte durch geeignete Maßnahmen sichergestellt werden, dass die Förderungen der öffentlichen Hand die tatsächlichen Kosten des Empfängers nicht übersteigen. Ferner hat er angeregt, den Antragsteller im Antrag die Kenntnis der subventionserheblichen und für die Förderung maßgeblichen Tatsachen und die Wahrheit seiner Angaben unter Hinweis auf § 264 StGB bestätigen zu lassen. Diesen Empfehlungen kam das Wissenschaftsministerium nach.

31 Richtlinie zur Förderung des kulturellen Angebots durch Arbeitsstipendien

Die Hessische Kulturstiftung gewährte bis zum 15. September 2020 nach Maßgabe der Richtlinie zur Förderung des kulturellen Angebots durch Arbeitsstipendien eine einmalige Förderung zur Ermöglichung künstlerischen Schaffens und kreativer Arbeitsprozesse sowie zur Entwicklung künstlerischer Konzepte trotz der COVID-19–Pandemie. Die Förderung durch Arbeitsstipendien war Bestandteil des Landesprogramms „Hessen kulturell neu eröffnen“ mit einem Gesamtvolumen von rund 50 Mio. Euro. Antragsberechtigt waren Kulturschaffende aller künstlerischen Sparten, die zum Stichtag 11. März 2020 Mitglied in der Künstlersozialkasse gewesen sind und ihren Erstwohnsitz in Hessen hatten. Antragsberechtigte Künstler und Künstlerinnen konnten auf der Grundlage eines Stipendienvertrages mit der Hessischen Kulturstiftung eine Förderung in Höhe von 2.000 Euro über eine Projektdauer von maximal drei Monaten als nicht rückzahlbaren Zuschuss zur Verfügung gestellt bekommen. Zusätzlich konnten auch die nicht in der Künstlersozialkasse versicherten freiberuflich tätigen Künstlerinnen und Künstler ein Arbeitsstipendium beantragen, wenn sie in den Jahren 2018 und 2019 jeweils mehr als 3.900 Euro Einkünfte aus einer künstlerischen Tätigkeit erzielt haben.

Bereits bestehende oder beantragte Förderungen aus einem anderen Programm der Hessischen Landesregierung, der Kulturfonds Frankfurt RheinMain GmbH, der Hessischen Kulturstiftung oder anderer öffentlicher Mittelgeber sollten eine Förderung grundsätzlich nicht ausschließen.

Das Wissenschaftsministerium hat den Rechnungshof um eine Stellungnahme nach § 102 LHO zum Entwurf der Förderrichtlinie gebeten. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass das Wissenschaftsministerium gegenüber der Hessischen Kulturstiftung festlegen sollte, unter welchen konkreten Voraussetzungen diese die Mittel an die Zuwendungsempfänger weiterleiten darf und wie die zweckentsprechende Verwendung ihr gegenüber nachzuweisen ist.

Der Rechnungshof hat darüber hinaus darauf hingewiesen, dass eine Doppel- oder Mehrfachförderung desselben Sachverhalts durch öffentliche Mittel verschiedener Gebietskörperschaften ausgeschlossen werden sollte. Hierfür sollte ein entsprechender Prüfmechanismus eingeführt werden.

32 Richtlinie zur Festivalförderung

Das Wissenschaftsministerium hat ein Programm zur Förderung von Festivals (Kulturveranstaltungen in den Bereichen Musik, Darstellende Kunst, Literatur, Film und Kleinkunst) im Wege der Gewährung von Billigkeitsleistungen aufgelegt. Das Programm soll helfen, die durch die COVID-19-Pandemie bedingten Ausfälle von Festivals zu kompensieren, um existenzbedrohende Liquiditätsengpässe der Veranstalter zu vermeiden. Diese sollen ihre Angebote fortsetzen können. Auf Grundlage des Durchschnitts der verkauften Eintrittskarten der vergangenen drei Festivals werden Billigkeitsleistungen in Höhe von bis zu 500.000 Euro gewährt. Anträge können bis zum 30. November 2020 gestellt werden. Die Festivalförderung ist Bestandteil des Landesprogramms „Hessen kulturell neu eröffnen“ mit einem Gesamtvolumen von rund 50 Mio. Euro.

Als förderfähig werden nur solche Festivals angesehen, deren Fortbestand im besonderen Interesse des Landes liegt. Weitere Voraussetzungen sind, dass die Festivals regelmäßig von mehr als 100 Personen besucht werden und dass ihre Dauer mindestens drei Tage beträgt. Zudem musste das Festival in den letzten fünf Jahren mindestens zwei Mal stattgefunden haben; die letzte Ausgabe durfte dabei nicht mehr als zwei Jahre zurückliegen. Nicht antragsberechtigt sind Veranstalter, deren Festivals eintrittsfrei sind.

Den Entwurf der dem Programm zugrundeliegenden Förderrichtlinie hat das Wissenschaftsministerium dem Rechnungshof mit der Bitte um Stellungnahme nach § 102 LHO übersandt.

Der Rechnungshof hat angemerkt, dass existenzbedrohende Liquiditätsengpässe auch entstehen können, wenn die Finanzierung des Festivals nicht über Eintrittskarten, sondern z. B. über Werbeeinnahmen, Spenden o. ä. erfolgt. Auch diese Einnahmen entfallen bei Ausfall des Festivals. Im Interesse einer diskriminierungsfreien Regelung und im Hinblick auf die mit der Maßnahme bezweckte Sicherstellung der regionalen kulturellen Infrastruktur hat der Rechnungshof angeregt, die Abgrenzung des antragsberechtigten Veranstalterkreises zu überprüfen.

Förderfähig sollten grundsätzlich nur Ausgaben aufgrund von Zahlungsverpflichtungen sein, die aus bereits vor der COVID-19-Pandemie abgeschlosse-

nen Verträgen resultieren. Aus Gründen der Rechtssicherheit hat der Rechnungshof empfohlen, die im Entwurf enthaltene unbestimmte Angabe „vor der Pandemie“ durch ein konkretes Datum zu ersetzen. Dieser Empfehlung kam das Wissenschaftsministerium nach.

Weiterhin hat der Rechnungshof vorgeschlagen, im Antrag die Kenntnis der subventionserheblichen und für die Förderung maßgeblichen Tatsachen und die Wahrheit seiner Angaben unter Hinweis auf § 264 StGB bestätigen zu lassen. Der Antrag auf Förderung aus dem Programm „Festivalförderung“ sieht eine entsprechende Erklärung des Antragstellers vor.

33 Richtlinie zur Förderung des kulturellen Angebots durch Projektstipendien

Das Wissenschaftsministerium hat ein Programm zur Förderung des kulturellen Angebots durch Projektstipendien mit zwei Programmteilen mit einem Fördervolumen von 9,5 Mio. Euro aufgelegt. Der erste Teil sah 1.000 Projektstipendien für einzelne Kulturschaffende vor. Der zweite Teil richtete sich mit 250 Projektstipendien an freie Gruppen, die aus mindestens drei Kulturschaffenden bestehen sowie Kulturvereine und -unternehmen ohne öffentliche Trägerschaft. Die Vergabe der Projektstipendien fand in beiden Programmteilen auf der Grundlage des Votums einer von der Hessischen Kulturstiftung einberufenen Fachjury statt. Sie sah einen nicht rückzahlbaren zweckgebundenen Zuschuss von 5.000 Euro für einzelne Kulturschaffende und 18.000 Euro für freie Gruppen vor. Für beide Programmteile galt der Antragszeitraum vom 13. bis 30. August 2020. Ein Votum der Fachjury war nicht erforderlich, wenn der Antragsteller von einer hessischen Kultureinrichtung eingeworbene Mittel in Höhe von 2.500 Euro (einzelne Kulturschaffende) und mindestens 9.000 Euro (freie Gruppen) nachweisen konnte.

Den Entwurf der dem Programm zugrundeliegenden Förderrichtlinie hat das Wissenschaftsministerium dem Rechnungshof mit der Bitte um Stellungnahme nach § 102 LHO übersandt. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Mindestanzahl von drei Kulturschaffenden bei den freien Gruppen nicht nachvollziehbar und die Festlegung insoweit willkürlich erscheint. Zudem hat der Rechnungshof empfohlen, dass die Antragsteller in den der Förderung zugrundeliegenden Stipendienverträgen unter Hinweis auf § 264 StGB zur Angabe sämtlicher eingeworbener Drittmittel verpflichtet werden sollten. Dieser Empfehlung kam das Wissenschaftsministerium nach.

34 Förderrichtlinie zur Umsetzung des DigitalPakts Schule 2019 bis 2024

Das Gesetz zur Förderung der digitalen kommunalen Bildungsinfrastruktur an hessischen Schulen (Hessisches Digitalpakt-Schule-Gesetz) trat am 8. Oktober 2019 in Kraft. Danach gewährt das Land Schulträgern eine Förderung zum Aufbau und zur Verbesserung der bildungsbezogenen digitalen Infrastruktur an Schulen. Die Förderung umfasst ein Volumen von rund 500 Mio. Euro. Sie besteht aus den vom Bund bereitgestellten Finanzhilfen für die Steigerung der Leistungsfähigkeit der digitalen kommunalen Bildungsinfrastruktur sowie einem Komplementäranteil, der sich aus Landesmitteln und Darlehen der WIBank zusammensetzt.

Förderfähig sind regionale, landesweite und länderübergreifende Maßnahmen. Für regionale Maßnahmen öffentlicher Schulträger im Sinne der §§ 138 – 140 des Hessischen Schulgesetzes (HSchG) und Träger genehmigter Ersatzschulen im Sinne der §§ 170 und 171 HSchG erarbeitete das Kultusministerium im Einvernehmen mit dem Finanzministerium eine Förderrichtlinie. Das Sozialministerium erstellte eine gesonderte Richtlinie für die regionalen Maßnahmen staatlich anerkannter Pflegeschulen. Die Förderung für Schulen in Trägerschaft des Landes und landesweite Maßnahmen wird durch einen Erlass des Kultusministeriums umgesetzt. Eine länderübergreifende Bekanntmachung regelt die Förderung länderübergreifender Maßnahmen.

Das Kultusministerium legte dem Rechnungshof Ende Oktober 2019 den Entwurf der „Förderrichtlinie zur Umsetzung des DigitalPakts Schule 2019 bis 2024“ vor und gab ihm Gelegenheit zur Äußerung nach § 102 Abs. 3 LHO. Die Richtlinie behandelt unter anderem den Gegenstand der Förderung, die Antragsberechtigung, die Art, den Umfang und die Höhe der Förderung sowie das Antrags- und Bewilligungsverfahren. Des Weiteren sind dort Bestimmungen zur Rückforderung von Zuwendungen durch die WIBank und zum konkreten Verfahrensablauf enthalten.

Der Rechnungshof wies unter anderem auf Regelungslücken in der Richtlinie hin. Dies betraf beispielsweise den Übergang der Kontingente beim Trägerwechsel von Schulen in freier Trägerschaft oder die Angabe der Zuwendungs- und Finanzierungsart sowie der Fördersätze für die Gewährung der Bundes- und Landesmittel. Des Weiteren zeigte er zusätzlichen Regelungsbedarf in den

noch zu schließenden Zuwendungsverträgen zur Rückabwicklung von Förderverfahren auf. An verschiedenen Stellen der Richtlinie wurden Änderungen angeregt und begründet sowie entsprechende Formulierungen vorgeschlagen.

Das Kultusministerium überarbeitete die Richtlinie und berücksichtigte die Anregungen des Rechnungshofs weitestgehend.

35 Richtlinien zu den Förderprogrammen „Ehrenamt digitalisiert“ und „Förderung der Digitalisierung der hessischen Kommunen im Programm Starke Heimat Hessen“

Der Rechnungshof hat zu beiden Richtlinien Stellungnahmen nach § 102 LHO abgegeben. Die Richtlinien haben zum Ziel, die Digitalisierung bei gemeinnützigen Institutionen und Kommunen zu unterstützen.

1. Durch das Programm „Ehrenamt digitalisiert“ werden Digitalisierungsvorhaben von gemeinnützigen Vereinen, deren hessischen Dachverbänden sowie gemeinnützigen juristischen Personen des Privatrechts gefördert. Das Fördervolumen des gesamten Programms beläuft sich auf 200.000 Euro, wobei eine Einzelförderung 15.000 Euro nicht überschreiten darf. Die Bewilligung erfolgt als Anteilsfinanzierung in Höhe von bis zu 90 Prozent der förderfähigen Gesamtkosten.
2. Durch die Richtlinie „Förderung der Digitalisierung der hessischen Kommunen im Programm Starke Heimat Hessen“ werden die Kommunen bei der Digitalisierung unterstützt. Im Jahr 2020 können alle Kommunen nach einem finanzkraftabhängigen Verteilschlüssel eine Zuwendung erhalten. Die Zuwendung wird als zweckgebundener und nicht rückzahlbarer Zuschuss in Form einer Anteilsfinanzierung gewährt. Sie beträgt mindestens 7.500 Euro. Die Kommune hat einen Eigenanteil von mindestens 25 Prozent der förderfähigen Ausgaben jeder Maßnahme zu erbringen.

Der Rechnungshof hat gegen die Richtlinie „Ehrenamt digitalisiert“ keine Bedenken geäußert. Zur Richtlinie „Förderung der Digitalisierung der hessischen Kommunen im Programm Starke Heimat Hessen“ hat er gegenüber dem federführenden Ressort für Digitale Strategie und Entwicklung angemerkt, dass aufgrund des finanzkraftabhängigen Verteilerschlüssels und der Berücksichtigung aller Gemeinden teilweise verhältnismäßig kleine Zuwendungen ausgezahlt werden. Hieraus resultiere ein hoher Verwaltungsaufwand, da in jedem Fall die zweckentsprechende Verwendung nachzuweisen sei und die Verwendungsnachweise geprüft werden müssen. Zahlreiche Gemeinden erhalten lediglich den Mindestbetrag von 7.500 Euro. Da gleichzeitig die Fördertatbestände relativ weit gefasst seien, die Ausgaben der Gemeinden für Digitalisierung aber in der Regel über diesen Beträgen liegen, seien nach Auffassung des Rechnungshofs Mitnahmeeffekte vorprogrammiert. Solche Mitnahmeeffekte hätten zur

Folge, dass durch das Förderprogramm keine neuen Vorhaben initiiert, sondern bereits geplante Maßnahmen finanziert werden. Durch eine Auszahlung mit den Schlüsselzuweisungen des Kommunalen Finanzausgleichs ließe sich der zusätzliche bürokratische Aufwand verringern und die Richtlinie könnte entfallen.

Das Fachressort folgte der Anregung des Rechnungshofs nicht. Als Grund führte es an, dass das Förderprogramm auch über 2020 hinaus verlängert werde und zukünftig nur selektiv einzelne Kommunen gefördert werden sollen. Ein Wechsel der Fördermodalitäten innerhalb desselben Programms sei zu vermeiden. Diese Vorgehensweise habe es mit dem Finanzministerium abgestimmt.

**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.

36 Prüfung „Mehrausgaben bei einem IT-Großprojekt“

Bemerkungen 2017, Nr. 6 – Einzelpläne 02 bis 09 und 15

36.1 Sachverhalt

Der Rechnungshof hat in den Jahren 2016/2017 die landesweite Einführung des HessenPCs einschließlich dessen Projektorganisation geprüft.

Für das Großprojekt wurde kein zentrales Projektmanagement eingesetzt. Die Koordinierung und Steuerung der Einführung des HessenPCs lag in der Verantwortung des jeweils einführenden Ressorts. Unter anderem wegen der fehlenden Koordination wurde das Ziel, das Projekt innerhalb von vier Jahren bis 2016 landesweit abzuschließen, nicht erreicht. Die Fortschreibung der Projektplanung sah daraufhin einen Abschluss bis Ende 2019 vor.

Der Rechnungshof hatte empfohlen, dieses und zukünftige ressortübergreifende Projekte durch ein mit entsprechenden Entscheidungskompetenzen ausgestattetes zentrales Projektmanagement zu steuern. Seine Empfehlung wurde nicht umgesetzt.

Mit Ausnahme des Innenministeriums hielten die Ressorts die Projektorganisation für ausreichend. Sie bezweifelten, dass bei einem zentralen Projektmanagement die zeitlichen Verzögerungen und Mehrausgaben hätten vermieden werden können.

36.2 Weitere Entwicklung

Der Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung (UFV) hat in der Sitzung am 28. August 2019 die Bemerkung zur Kenntnis genommen und vom Finanzministerium einen Projektabschlussbericht bis zum 30. Juni 2020

erbeten. In seinem Bericht hat das Finanzministerium mitgeteilt, dass das Projekt erfolgreich im Januar 2020 abgeschlossen wurde. Der UFV hat den Abschlussbericht in der Sitzung am 26. August 2020 zur Kenntnis genommen.

36.3 Bewertung

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Projekt nunmehr umgesetzt werden konnte. Er hält aber an seiner Empfehlung fest, für ressortübergreifende Großprojekte ein zentrales Projektmanagement zur Koordinierung und Steuerung einzusetzen. Er bedauert, dass das Land dieser Empfehlung auch bei neuen Großprojekten nicht gefolgt ist. Aus seiner Sicht zeigen die Erfahrungen mit anderen ressortübergreifenden Großprojekten, wie beispielsweise die Einführung des Dokumentenmanagementsystems, dass für deren planmäßige erfolgreiche Umsetzung eine konsequente Koordinierung und Steuerung über Ressortgrenzen hinweg von entscheidender Bedeutung sind.

37 Schwere Vergabeverstöße bei der Städtebauförderung – Welche Konsequenzen wurden gezogen?

Bemerkungen 2017, Nr. 16 – Einzelplan 09, Kapitel 09 24

37.1 Sachverhalt

Der Bund und das Land Hessen fördern Städte und Gemeinden durch verschiedene Förderprogramme bei der Entwicklung der städtebaulich-räumlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Strukturen vor Ort. Um den wirtschaftlichen und ordnungsgemäßen Einsatz der Fördermittel sicherzustellen, werden Auflagen erteilt, beispielsweise zur Vergabe von Aufträgen.

Die Stadt Darmstadt erhielt von 1999 bis 2014 rund 5,1 Mio. Euro Fördermittel von Bund und Land aus dem Programm Soziale Stadt für das Fördergebiet Darmstadt Eberstadt Süd. Der Rechnungshof prüfte die Gesamtmaßnahme und berichtete über die dort festgestellten Vergabeverstöße in den Bemerkungen 2017. Der Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung behandelte den Bemerkungsbeitrag in seiner dritten Sitzung am 28. August 2019 und nahm ihn zustimmend zur Kenntnis.

Der Rechnungshof beanstandete in den Bemerkungen 2017 u. a., dass

- Aufträge ohne Öffentliche Ausschreibung vergeben worden waren und nicht immer das wirtschaftlichste Angebot Berücksichtigung gefunden hatte,
- nach der Öffentlichen Ausschreibung von Garten- und Landschaftsbauarbeiten weiterverhandelt und ein Auftrag über rund 316.000 Euro erteilt worden war, ohne die Öffentliche Ausschreibung rechtswirksam aufzuheben,
- die mit einem Volumen von insgesamt rund 1,2 Mio. Euro honorierten Leistungen des Stadtteilmanagers ohne förmliches Vergabeverfahren beauftragt worden waren.

Da in diesen Fällen jeweils ein schwerer Vergabeverstoß vorlag, bat der Rechnungshof darum, die betroffenen Gewerke entsprechend den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO aus der Förderung herauszunehmen.

Zu den beiden erstgenannten Feststellungen sagte das Umweltministerium im Bemerkungsverfahren 2017 zu, die Ausgaben für die betreffenden Gewerke als

nicht förderfähig anzusehen und sie aus der noch zu prüfenden Schlussabrechnung der Gesamtmaßnahme herauszunehmen. Bezüglich der Leistungsvergabe an den Stadtteilmanager erkannte das Umweltministerium zwar an, dass es beim Wechsel des Förderprogramms einer Vertragsänderung und einer entsprechenden Neuausschreibung bedurft hätte. Die vom Rechnungshof geforderte vollständige Rückforderung der Zuwendung stufte es jedoch als erhebliche Härte für die Stadt ein und wollte deshalb die Rückforderung auf 10 Prozent der Ausgaben für das Stadtteilmanagement begrenzen.

Der Rechnungshof begrüßte die Ankündigung des Umweltministeriums, die Ausgaben in den beiden erstgenannten Fällen von der Förderung ausnehmen zu wollen. Die Argumentation, weshalb es nur 10 Prozent der Förderung für den Stadtteilmanager zurückfordern wollte, überzeugte den Rechnungshof nicht, denn es war offensichtlich, dass der Wechsel des Förderprogramms den Auftragswert um ein Vielfaches erhöht und damit ein förmliches Vergabeverfahren erforderlich gemacht hatte. Die rechtlichen Voraussetzungen, unter denen die geforderten Sanktionen gemildert werden könnten, sind in diesem Fall nicht gegeben.

37.2 Weitere Entwicklung

Mit Schreiben vom 27. September 2019 bat der Rechnungshof das nunmehr für die Städtebauförderung zuständige Wirtschaftsministerium um Übersendung der seit 2015 vorliegenden Schlussabrechnung und der darauf beruhenden abschließenden Entscheidung über die endgültige Förderung einschließlich der begründenden Unterlagen. Das Wirtschaftsministerium teilte in seinem Schreiben vom 27. Januar 2020 mit, eine Umsetzung der Feststellungen des Rechnungshofs sei auf Grundlage einer neu zu erstellenden Schlussabrechnung der Stadt Darmstadt vorgesehen. Mit der Prüfung dieser neuen Schlussabrechnung werde über die abschließende Förderung für das Gesamtprojekt entschieden. Da es der Stadt Darmstadt aufgrund ihrer personellen Ressourcen nicht möglich sei, eine neue Schlussabrechnung mit allen erforderlichen Korrekturen innerhalb weniger Wochen aufzustellen, werde das Wirtschaftsministerium der Stadt daher eine Frist für die Vorlage der neuen Schlussabrechnung bis zum 30. Juni 2020 setzen.

Das Wirtschaftsministerium stellte in seinem Schreiben die Umsetzung der Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs und die Berechnung der förderfähigen

Ausgaben in tabellarischer Form dar. Danach ist u. a. vorgesehen, die Ausgaben in Höhe von

- **493.160 Euro** für ohne Öffentliche Ausschreibungen oder nicht an den wirtschaftlichsten Anbieter erteilte Aufträge,
- **328.180 Euro** für Garten- und Landschaftsbauarbeiten, die trotz Öffentlicher Ausschreibung erst nach Weiterverhandlung beauftragt worden waren, und
- **1.177.084 Euro** für das Stadtteilmanagement

als nicht förderfähig zu werten.

37.3 Bewertung

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Wirtschaftsministeriums, nunmehr die Ausgaben für alle Gewerke, deren Beauftragung mit schweren Vergabeverstößen verbunden war, ohne Ausnahme umfassend aus der Förderung herauszunehmen. Dadurch verringern sich die förderfähigen Ausgaben um knapp 2,0 Mio. Euro und die Zuwendungen bei einer Förderquote von zwei Dritteln insgesamt um rund 1,3 Mio. Euro.

Unverständlich ist dem Rechnungshof, dass eine neue Schlussabrechnung erstellt werden soll. Die bisher vorgelegte Schlussabrechnung bietet dem Wirtschaftsministerium eine ausreichende Grundlage, um die Gesamtfördermaßnahme zu bewerten und in einem abschließenden Bescheid die entsprechend gekürzte – d. h. insbesondere um die Ausgaben für Gewerke mit schweren Vergabeverstößen reduzierte – Gesamtfördersumme festzulegen.

Der Rechnungshof sieht die Gefahr, dass in einer neuen Schlussabrechnung zusätzliche, in der Gesamtmaßnahme abgewickelte, aber in der bisherigen Schlussabrechnung nicht vorgesehene Förderanteile eingebracht und vom Wirtschaftsministerium nachträglich als förderfähig anerkannt werden, damit sich die Gesamtfördersumme – trotz der schweren Vergabeverstöße – im Ergebnis nicht wesentlich reduziert. Ein solches Vorgehen würde den mit der zugesagten Herausnahme der betroffenen Leistungen verbundenen Sanktionscharakter unterlaufen.

Der Rechnungshof hat das Wirtschaftsministerium mit Schreiben vom 28. Mai 2020 gebeten, die Ergebnisse seiner abschließenden Förderentscheidung sowie die Schlussabrechnung vorzulegen, auf der diese Ergebnisse beruhen. Er wird dann die Schlussabrechnung und den Schlussbescheid der WIBank – ggf. unter Einbeziehung von bei der Zuwendungsempfängerin oder der WIBank zu erhebenden Unterlagen – prüfen. Anschließend wird er der in der Sitzung vom 28. August 2019 geäußerten Bitte des Unterausschusses für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung entsprechen und über die Ergebnisse der seit 2015 vorliegenden Schlussabrechnung berichten. Die parlamentarische Bitte bezieht sich auf diese Schlussabrechnung, da die Erstellung einer neuen Schlussabrechnung zum Zeitpunkt der Ausschusssitzung noch nicht in Rede stand. Sollte die Vorlage einer neuen Schlussabrechnung Auswirkungen auf den Förderungsumfang haben, behält sich der Rechnungshof vor, in seinem Bericht den Ausschuss auch über ein solches Ergebnis seiner Prüfung zu informieren.

38 Die Milchumlage – noch zeitgemäß?

Bemerkungen 2017, Nr. 15, S. 171 – Einzelplan 09

38.1 Sachverhalt

Auf Grundlage des Milch- und Fettgesetzes aus dem Jahr 1951 und einer entsprechenden Verordnung erhebt das Land eine Milchumlage von den Molkereien. Die Einnahmen von rund 1 Mio. Euro im Jahr werden für Zuwendungen zur Förderung der Milchwirtschaft verwendet. Das staatlich organisierte Umlagesystem zwischen Molkereien, Land und Zuwendungsempfängern ist nicht mehr zeitgemäß. Für die staatliche Lenkungsmaßnahme besteht kein Bedarf mehr. Der Rechnungshof kritisierte sowohl die Erhebung der Umlage als auch die Verwendung der Mittel. So entspricht die Erhebungspraxis seiner Meinung nach nicht den rechtlichen Bestimmungen. Der Erfolg der Zuwendungen wurde bislang nicht untersucht.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Umlage abzuschaffen. Alternativ könnten die aus dem milchwirtschaftlichen Bereich stammenden Mittel auch ohne staatliches Handeln auf die bisherigen Zuwendungsempfänger verteilt werden. Für den Fall, dass das Land an der Umlage festhalten möchte, wären die rechtlichen Bestimmungen zu überarbeiten und der Erfolg des Mitteleinsatzes zu bewerten.

Das Umweltministerium will an der Umlage festhalten. Sie werde rechtskonform erhoben. Eine Privatisierung unter Verzicht auf staatliche Steuerung würde zu einem erheblichen Rückgang der Mittel führen. Die Zuwendungsempfänger nähmen Aufgaben wahr, die nicht ohne Weiteres von Dritten erbracht werden können. Die Evaluation des Mitteleinsatzes sei weiter zu verbessern.

38.2 Weitere Entwicklung

Das Umweltministerium setzte mit Wirkung vom 1. Januar 2020 neue Fördergrundsätze in Kraft. Den Empfehlungen des Rechnungshofs wurde im Wesentlichen nicht gefolgt. Die staatliche Milchumlage wird beibehalten. Die Zuwendungspraxis wird nicht verändert. Die Fördergrundsätze enthalten keine Hinweise auf Erfolgskontrollen.

38.3 Bewertung

Der Rechnungshof nimmt die Entwicklung zur Kenntnis. Die Milchumlage ist eine Abgabe von der Milchwirtschaft für die Milchwirtschaft. Eine staatliche Lenkung hält er weder für zeitgemäß noch für notwendig. Die Art der Umlageerhebung und die Zuwendungspraxis sind aus seiner Sicht weiterhin kritikwürdig. Die vom Umweltministerium zugesagte Evaluation der Förderung bleibt abzuwarten. Der Rechnungshof behält sich eine Kontrollprüfung vor.



HESSISCHER
RECHNUNGSHOF

DER PRÄSIDENT

Darmstadt, den 7. August 2020

**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 2019 ohne Beanstandungen abgeschlossen worden.

A handwritten signature in blue ink, which appears to read 'Walter Wallmann'.

Dr. Walter Wallmann



Dieser Bericht ist erhältlich bei:

Hessischer Rechnungshof

Präsidentenbüro

Eschollbrücker Straße 27

64295 Darmstadt

Tel.: (06151) 381- 117

Fax: (06151) 381- 201

E-Mail: pressestelle@rechnungshof.hessen.de

Internet: rechnungshof.hessen.de

Druck: ACmedienhaus GmbH
65205 Wiesbaden

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

Die in der Haushaltsrechnung 2019 nachgewiesenen Beträge stimmen mit den Kassenrechnungen und Büchern überein, die der Rechnungshof und sein Prüfungsamt bestimmungsgemäß stichprobenweise geprüft haben. Alle Einnahmen und Ausgaben waren ordnungsgemäß belegt. Die Haushaltsrechnung wird damit festgestellt (Art. 144 Satz 1 HV).

Darmstadt, den 20. Oktober 2020



Dr. Wallmann



Bantzer



Doetschmann



Dr. Nowak



Dr. Breidert



Brillmann



Balk



Dr. Keilmann



Eckes

