

HESSISCHER RECHNUNGSHOF

Bemerkungen 2021

Bericht zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen

Bemerkungen 2021

des Hessischen Rechnungshofs

zur

Haushalts- und Wirtschaftsführung

des

Landes Hessen

(einschließlich Feststellung zur Haushaltsrechnung 2021)

Darmstadt, den 29. November 2022

Vorwort

Auch das Jahr 2021 stand unter dem Zeichen der Corona-Pandemie. Trotzdem

erzielte das Land einen positiven Finanzierungssaldo von rund 2,4 Milliarden

Euro. Die Einnahmen stiegen trotz anhaltender Corona-Pandemie auf

36,7 Milliarden Euro. Die Ausgaben beliefen sich auf 34,3 Milliarden Euro. Der

Schuldenstand im Kernhaushalt betrug 44,7 Milliarden Euro. In 2021 wurden

hier rund 661 Millionen Euro Schulden getilgt.

Das Spektrum der diesjährigen Bemerkungen reicht von Korruptionsfällen in

der Justiz, über Corona-Soforthilfen und die Umsetzung des Onlinezugangs-

gesetzes bis hin zu Gebühren im Polizeibereich. In vielen Prüfungen zeigte sich,

dass das Land seinen Aufsichtspflichten nicht ausreichend nachkam. Dies

führte zu finanziellen Schäden und erhöhte Korruptionsrisiken. Auch der Stand

der Digitalisierung in Hessen ist allen Bemühungen zum Trotz noch nicht

ausreichend: es fehlt beispielsweise an Infrastruktur beim Breitbandausbau

sowie an Online-Zugangsmöglichkeiten zu Verwaltungsleistungen für

Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen. Auch die IT-Sicherheit ist

beispielsweise in der Justiz noch ausbaubedürftig.

Ich bedanke mich an dieser Stelle bei allen Beteiligten in der Landesverwaltung

sowie bei allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Rechnungshofs, die an

der Erstellung dieser Bemerkungen in den noch immer außergewöhnlichen

Zeiten mitgewirkt haben.

Darmstadt, im Dezember 2022

Dr. Walter Wallmann

Präsident des Hessischen Rechnungshofs

Wallen aun

Inhaltsverzeichnis

Abk	kürzungsverzeichnis	6			
0	Vorbemerkung	7			
Kur	zfassungen aller Beiträge	9			
Fes	Feststellungen nach Artikel 144 Satz 1 HV, § 97 Absatz 2 Nr. 1 LHO				
	Teil I – Bemerkungen allgemeiner Art				
1	Haushaltsrechnung 2021	23			
2	Produkthaushalt 2021	42			
3	Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht 2021	53			
	Teil II – Bemerkungen zu den Einzelplänen				
Ein	zelplan 02: Hessischer Ministerpräsident				
4	Steuerung des Breitbandausbaus	62			
Ein	zelplan 03: Hessisches Ministerium des Innern und für Sport				
5	OZG-Umsetzung: Großprojekt nicht im Zeitplan	67			
6	Handlungsbedarf bei Gebühren im Polizeibereich	73			
Ein	zelplan 04: Hessisches Kultusministerium				
7	Vorschulische Deutschförderung: Gut gedacht – gut gemacht?	78			
8	Sind die Staatlichen Fachschulen noch zeitgemäß?	86			
Ein	zelplan 05: Hessisches Ministerium der Justiz				
9	Eine selbständige Einheit ohne Aufsicht in der Generalstaatsanwaltschaft	94			
10	Hacker machen auch vor Gerichten und Staatsanwaltschaften keinen Halt	102			
11	Elektronisches Erbscheinverfahren – von Anfang an ein Misserfolg	108			
	zelplan 07: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Vei I Wohnen	kehr			
12	Corona-Virus-Soforthilfsprogramm Hessen 2020 – Unvorhersehbares schnell gemeistert	115			
13	Hessen Mobil – Informationssicherheitsmanagement ist wichtig!	123			

	zelplan 09: Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimasch dwirtschaft und Verbraucherschutz	utz,			
14	Privatisierung der Domänenverwaltung: Ausschreibungsmängel wirken bis heute!	130			
15	Domänenverwaltung mit vielen Mängeln	138			
16	HessenForst – Optimierungspotential beim Liegenschaftsmanagement	146			
Einz	zelplan 15: Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst				
17	1,4 Milliarden Euro auf dem Cash-Pool-Konto – satte Rücklagen für die Hochschulen				
18	Hochschulfinanzierung: Viele Töpfe verderben den Brei	157			
19	Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit schließen sich auch in der Forschung nicht aus				
20	Weniger ist nicht immer mehr – weniger Vorlesungen benachteiligen die Studierenden der Hochschulen für angewandte Wissenschaften				
21	Landesmuseum Darmstadt: Wo lagert was? – Ein Provisorium verschlingt Millionen	175			
	Teil III – Berichte und Stellungnahmen				
22	Beratende Äußerung zum Haushaltsentwurf 2022	185			
23	Beratende Äußerung zum Produkthaushalt 2022	187			
24	Stellungnahmen zum Haushaltsmodernisierungsgesetz (LHO-Reform)	188			
25	Stellungnahmen zur Dienstanweisung für das Kreditreferat	189			
26	Neufassung der Richtlinie für die hessische Film- und Medienförderung	191			
27	Einführung eines Verfahrens für den elektronischen Zahlvorgang bei der Polizei "ePayment Polizei Hessen"	192			
	Teil IV – Ergebnisse von Prüfungen aus vergangenen Jahren				
28	Prüfungen "Naturschutz-Akademie Hessen" und "Staatliche Vogelschutzwarte für Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland"	195			
29	Prüfung "Anrechnung von Renten auf Versorgungsbezüge"				
30	Zentralisierung der Dienstunfallfürsorge-Bearbeitung	199			

Erklärung als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung

201

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

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

Nach Inkrafttreten der neuen LHO zum 15. April 2022 besteht eine Übergangsregelung nach § 111 LHO. Für die Haushaltsjahre bis einschließlich 2022 ist die nach § 110 aufgehobene LHO in der bis zum 14. April 2022 geltenden Fassung weiter anzuwenden. Die Bemerkungen 2021 beziehen sich auf das Haushaltsjahr 2021. Daher sind die in diesem Dokument genannten Vorschriften der LHO die anzuwendenden Normen der LHO alter Fassung.

Abkürzungsverzeichnis

BGB Bürgerliches Gesetzbuch

BHO Bundeshaushaltsordnung

BIP Bruttoinlandsprodukt

BMF Bundesministerium der Finanzen

BSI Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

EPI Einzelplan

EPSAS European Public Sector Accounting Standards

GG Grundgesetz

GVBI Gesetz- und Verordnungsblatt
GZSG Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz

HFAG Hessisches Finanzausgleichsgesetz

HGB Handelsgesetzbuch

HGrG Haushaltsgrundsätzegesetz

HHA Haushaltsausschuss

HZD Hessische Zentrale für Datenverarbeitung

HGZS Sondervermögen "Hessens gute Zukunft sichern"
IPSAS International Public Sector Accounting Standards

KFA Kommunaler Finanzausgleich

KMU kleine und mittlere Unternehmen

LFA Länderfinanzausgleich

LHO Landeshaushaltsordnung

OFD Oberfinanzdirektion

OVG Oberverwaltungsgericht

PPP-Projekte Public Private Partnership-Projekte

StabG Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums

der Wirtschaft

StGB Strafgesetzbuch
StGH Staatsgerichtshof

UFV Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungs-

steuerung

VV Verwaltungsvorschrift

WIBank Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen

0 Vorbemerkung

0.1 Weshalb gibt es Bemerkungen?

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

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

Insbesondere hat der Rechnungshof festzustellen, ob

- die Haushaltsrechnung alle Einnahmen sowie Ausgaben eines Haushaltsjahres umfasst und
- in bedeutsamen Fällen gegen Vorschriften und Grundsätze der Haushaltsund 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 2021 beziehen. Er bildet die Grundlage für die Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2021.

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

- 1. Haushaltsrechnung 2021
- 2. Produkthaushalt 2021
- 3. Gesamtabschluss 2021

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

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

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

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

0.3 Was wurde aus dem letzten Jahresbericht?

Die Bemerkungen 2020 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung einschließlich der Feststellungen zur Haushaltsrechnung des Jahres 2020 wurden am 18. März 2021 (Drucksache 20/7796), die Stellungnahme der Landesregierung am 25. Mai 2022 (Drucksache 20/8551) herausgegeben.

Die Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2020 durch den Landtag steht noch aus. Die Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2019 erteilte der Landtag am 30. März 2022.

Kurzfassungen aller Beiträge

Teil I - Bemerkungen allgemeiner Art

1 Haushaltsrechnung 2021

Auch das Jahr 2021 war von der anhaltenden Corona-Pandemie geprägt. Als Folge des Urteils des Staatsgerichtshofs wurde das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz durch den Landtag zum 1. Januar 2022 außer Kraft gesetzt. Damit wurde das Sondervermögen Hessens gute Zukunft sichern (HGZS) aufgelöst. Die bereits bewilligten Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie sowie darüber hinaus geplante Maßnahmen wurden im Kernhaushalt verankert. Zur Finanzierung der Maßnahmen durch das Sondervermögen HGZS wurden in den Jahren 2020 und 2021 Kredite in Höhe von insgesamt 3,6 Mrd. Euro aufgenommen. Mit der erneuten Feststellung der Notlage für das Jahr 2022 wurde beschlossen, dass die Tilgung der in den Jahren 2020 bis 2022 aufgenommenen Notlagenkredite mit mindestens 200 Mio. Euro jährlich ab 2024 zu erfolgen hat. Der Rechnungshof empfiehlt, den Tilgungszeitraum entsprechend dem deutlich gesunkenen Kreditvolumen zu verkürzen, und schlägt einen Tilgungszeitraum von rund 15 Jahren vor.

Im Haushaltsjahr 2021 erzielte das Land im Kernhaushalt einen positiven Finanzierungssaldo in Höhe von 2,4 Mrd. Euro. Der Rechnungshof empfiehlt, den Finanzierungssaldo und die Nettokreditaufnahme bzw. -tilgung in der Überleitungsrechnung separat für den Kernhaushalt, die Extrahaushalte und den Gesamthaushalt auszuweisen.

Im Haushaltsvollzug belief sich die Nettokredittilgung des Kernhaushalts auf 1,5 Mrd. Euro. Dem Sondervermögen HGZS wurden weitere Kredite in Höhe von 810 Mio. Euro zugewiesen. Bei einer Gesamtbetrachtung betrug die Nettokredittilgung des Landes somit 661 Mio. Euro. Der Schuldenstand im Kernhaushalt betrug 44,7 Mrd. Euro. Unter Einbeziehung von Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank aus Schutzschirm und Hessenkasse belief sich der Schuldenstand des Landes auf 51,3 Mrd. Euro. Damit ist der Schuldenstand im Vergleich zum Vorjahr um 802 Mio. Euro gesunken.

2 Produkthaushalt 2021

Der Rechnungshof hat die Rechnungslegung über den Produkthaushalt 2021 geprüft. Die Höhe der in der Haushaltsrechnung 2021 aufgeführten Erlöse und Kosten stimmt mit der Buchführung überein. Der Produkthaushalt ist verbindlich und damit entlastungsrelevant.

Im Haushaltsjahr 2021 hat die Verwaltung die Produktbudgets in Summe um 868,2 Mio. Euro (Vorjahr: 832,6 Mio. Euro) überschritten. 95,8 Prozent der Kostenüberschreitungen erlauben Bewirtschaftungsvermerke und das Haushaltsgesetz. Auf Bewirtschaftungsvermerke entfallen Kostenüberschreitungen von 584,4 Mio. Euro (67,3 Prozent), auf das Haushaltsgesetz 247,3 Mio. Euro (28,5 Prozent).

Die über- und außerplanmäßigen Kostenüberschreitungen betragen 33,0 Mio. Euro (3,8 Prozent). Ihnen stimmte der Finanzminister zu. Für Kostenüberschreitungen von 3,6 Mio. Euro (0,4 Prozent) liegt keine vorherige Zustimmung des Finanzministers vor. Sie sind ungenehmigt. Aus Sicht des Rechnungshofs sollten durch geeignete unterjährige Qualitätssicherungsmaßnahmen potentielle Kostenüberschreitungen frühzeitig erkannt werden, um ungenehmigte Kostenüberschreitungen zu vermeiden.

Die Ergebnisse aller Produkte summieren sich zu dem Leistungsergebnis des Produkthaushalts von 1,5 Mrd. Euro. Darin unberücksichtigt sind die Abführungen der Produkt-Überschüsse an den Landeshaushalt von -1,6 Mrd. Euro und die Aufwendungen und Erträge der Haushalts-Bereiche ohne Produkte von -1,2 Mrd. Euro. Addiert ergeben diese drei Beträge das Jahresergebnis des Produkthaushalts von -1,3 Mrd. Euro.

Das Jahresergebnis des Produkthaushalts ist um 1,9 Mrd. Euro besser als das geplante Jahresergebnis von -3,2 Mrd. Euro. Die Verbesserung beruht im Wesentlichen auf höheren Steuererträgen von 1,6 Mrd. Euro.

Das Jahresergebnis des Gesamtabschlusses 2021 von -2,4 Mrd. Euro lässt sich aus dem Jahresergebnis des Produkthaushalts herleiten. Die unterschiedlichen Ergebnisse sind konsistent.

3 Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht 2021

Der Gesamtabschluss und der Gesamtlagebericht 2021 des Landes wurden von Wirtschaftsprüfern uneingeschränkt testiert. Der Rechnungshof stellte den Gesamtabschluss und den Gesamtlagebericht 2021 zum 8. Juli 2022 fest.

Das Jahresergebnis 2021 betrug -2,4 Mrd. Euro (Vorjahr: -6,3 Mrd. Euro). Die Verbesserung gegenüber dem Vorjahr resultierte insbesondere aus den gestiegenen Steuererträgen und dem geringeren Personalaufwand. Weitere Ergebnisentlastungen ergaben sich aus der Entwicklung der Rückstellungen für Finanzderivate. Gegenläufig hat sich der negative Anstieg des Transferergebnisses aufgrund der weiter umgesetzten Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie auf das Jahresergebnis ausgewirkt.

Volltext ab Seite 53

Teil II – Bemerkungen zu den Einzelplänen

Einzelplan 02: Hessischer Ministerpräsident

4 Steuerung des Breitbandausbaus

Der positive Trend beim Ausbau des schnellen Internets in Hessen ist primär vom Markt getrieben. Der Fokus der Ausbaumaßnahmen liegt auf der weiteren Beschleunigung der Übertragungsraten in zuvor schon gut versorgten Regionen. Bisher schlecht versorgte Gebiete, deren Ausbau für die Wirtschaft unrentabel ist, sollten beim Ausbau stärker berücksichtigt werden.

Eine zielgerichtete Steuerung des Breitbandausbaus setzt detaillierte Informationen über den aktuellen Ausbaustand, ein Kennzahlensystem zur Erfolgskontrolle von Ausbaumaßnahmen sowie einen systematischen Umgang mit Risiken voraus.

Einzelplan 03: Hessisches Ministerium des Innern und für Sport

5 OZG-Umsetzung: Großprojekt nicht im Zeitplan

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) fordert bis Ende 2022 von Bund, Ländern und Kommunen die Einrichtung eines digitalen Zugangs zu allen Verwaltungsleistungen. Die Umsetzung des OZG stellt für die Landesverwaltung ein Großprojekt im Bereich der Digitalisierung dar.

Die Projektstruktur, lange Entscheidungsprozesse und ein verspäteter Start erschwerten von Beginn an die Umsetzung in Hessen – und das trotz umfangreicher Vorbereitungen. Die Zielsetzung des OZG kann bis Ende 2022 nicht mehr erreicht werden.

Der Rechnungshof empfiehlt, die operativen und strategischen Verantwortlichkeiten in derartigen Projekten in einem Ressort zu bündeln

Volltext ab Seite 67

6 Handlungsbedarf bei Gebühren im Polizeibereich

Das Innenministerium ist gesetzlich verpflichtet, die Gebühren alle zwei Jahre erneut zu kalkulieren. Dieser Verpflichtung kam es nicht nach. Allein bei den Gebühren für Falschalarme entgingen dem Land in den Jahren 2017 und 2018 Einnahmen von insgesamt rund 200.000 Euro.

Der Erlass von Gebührenbescheiden erfolgte aufgrund sogenannter Kostenmeldungsformulare, die teilweise in Papier und teilweise digital an das Polizeipräsidium für Technik übersandt wurden. Die Erfassung der Papierformulare dauerte fast doppelt so lange wie die Aufbereitung der digital übermittelten Kostenmeldungen. Deshalb sollten die Kostenmeldungen nur noch digital bearbeitet werden.

Einzelplan 04: Hessisches Kultusministerium

7 Vorschulische Deutschförderung: Gut gedacht – gut gemacht?

Um die Deutschkenntnisse von Kindern bis zum Schulbeginn zu verbessern, hat das Land Vorlaufkurse vor der Einschulung eingerichtet. Einheitliche Kriterien für die Auswahl der Kinder, eine gesicherte Mindestförderung und eine aussagekräftige Erfolgskontrolle würden die Qualität der Vorlaufkurse weiter verbessern.

Volltext ab Seite 78

8 Sind die Staatliche Fachschulen noch zeitgemäß?

Seit den 1990er Jahren sinken oder stagnieren die Schülerzahlen der Staatlichen Fachschulen. Bis zum Schuljahr 2019/20 ist es dem Kultusministerium nicht gelungen, diesem Trend entgegenzuwirken. Die freiwillige Schulträgerschaft für die drei Staatlichen Fachschulen kostete das Land im Jahr 2019 mehr als 5,5 Millionen Euro.

Volltext ab Seite 86

Einzelplan 05: Hessisches Ministerium der Justiz

9 Eine selbständige Einheit ohne Aufsicht in der Generalstaatsanwaltschaft

Aufgrund der Prüfbitte des Landtags hat der Rechnungshof die administrativen Abläufe, die Rechts- und Fachaufsicht sowie die Korruptionsprävention in der Generalstaatsanwaltschaft und den Staatsanwaltschaften rund um den aktuellen Verdachtsfall um einen Staatsanwalt untersucht. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Generalstaatsanwaltschaft nach Bekanntwerden der Vorfälle im Sommer 2020 reagiert hat. Gegenüber den Prozessen vor dem Sommer 2020 beinhalten die aktuellen Prozesse eine systematische nachträgliche Kontrolle und Dokumentation des Vier-Augen-Prinzips. Dadurch lassen sich Korruptionsrisiken minimieren.

Die Leitung der Generalstaatsanwaltschaft hatte weder ihre Fach- noch ihre Dienstaufsicht ausreichend wahrgenommen. Seit 2013 führte die Generalstaatsanwaltschaft – trotz verbindlicher Vorgaben – keine Innenrevisionen

durch. Dies trug dazu bei, dass sich eine unbeaufsichtigte Vergabe und Abrechnung von Gutachten im Medizinstrafrecht über Jahre hinweg entwickeln konnte. Das Justizministerium überwachte nicht, ob die Generalstaatsanwaltschaft ihren Aufsichtspflichten nachkam.

Die Staatsanwaltschaften kamen ihrer Pflicht, die Korruptionspräventionsrichtlinie zeitnah umzusetzen, nicht nach.

Volltext ab Seite 94

10 Hacker machen auch vor Gerichten und Staatsanwaltschaften keinen Halt

Die Justiz hat eigene Vorgaben aus der Leitlinie Informationssicherheit zu Richtlinien und zum Notfallmanagement auch nach sechs Jahren im Rahmen des Justizfachverfahrens nicht erfüllt. Obwohl sich in den letzten Jahren Sicherheitsvorfälle ereigneten – wie Ausfälle der Informationstechnik in Gerichten über mehrere Tage – verfügt die Justiz über kein einheitliches und dokumentiertes Sicherheitsvorfallmanagement. Der Rechnungshof erwartet, dieses und ein Notfallmanagement nach den Standards und Bausteinen des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) unverzüglich in Angriff zu nehmen.

Die in den Serverräumen festgestellten Sicherheitsmängel stellen ein hohes Risiko für den sicheren Betrieb der Systeme dar. Notwendige Maßnahmen zum Schutz sind zügig umzusetzen.

Um das Sicherheitsniveau weiter zu erhöhen, erwartet der Rechnungshof, dass unter anderem ein Schnittstellenmanagement eingeführt wird, damit beispielsweise private USB-Geräte wie Tassenwärmer oder Datenträger, die ein Sicherheitsrisiko darstellen, nicht genutzt werden können.

Volltext ab Seite 102

11 Elektronisches Erbscheinverfahren – von Anfang an ein Misserfolg

Das elektronische Erbscheinverfahren verspricht mehr, als es kann.

Ziel des elektronischen Erbscheinverfahrens war es, die Antragstellung durch ein Online-Formular zu erleichtern und das Verfahren zu beschleunigen. Die Erwartungen wurden bis heute nicht erfüllt, insbesondere ist eine Verfahrensbeschleunigung nicht eingetreten.

Das Projekt elektronisches Erbscheinverfahren entsprach wegen mangelnder dezidierter Planung, abschätzbarer Umsetzungshindernisse sowie fehlender Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht den Vorgaben für ein erfolgreiches Projektmanagement von IT-Projekten. Aufgrund fehlender Kennzahlen konnte die Zielerreichung nicht festgestellt werden.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass IT-Projekte erst initiiert werden sollten, wenn ausreichend Entwicklungskapazitäten zur Verfügung stehen und sämtliche Vorfeldhemmnisse geklärt worden sind. Dies war hier nicht der Fall.

Volltext ab Seite 108

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

12 Corona-Virus-Soforthilfsprogramm Hessen 2020 – Unvorhersehbares schnell gemeistert

Durch die rasche Gewährung und Auszahlung der Corona-Soforthilfen konnte das Land zu Beginn der Pandemie vielen kleinen Unternehmen und Soloselbstständigen in einer finanziellen Notlage helfen. Anträge allein auf der Grundlage von Plausibilitätsprüfungen zu bescheiden, sieht der Rechnungshof kritisch. Billigkeitsleistungen wie die Corona-Soforthilfen sollten nur nach inhaltlicher Prüfung der Unterstützungsvoraussetzungen anhand aussagekräftiger Unterlagen gewährt werden

Volltext ab Seite 115

13 Hessen Mobil – Informationssicherheitsmanagement ist wichtig!

Der Informationssicherheitsprozess bei Hessen Mobil Straßen- und Verkehrsmanagement (Hessen Mobil) wurde über Jahre nicht ausreichend priorisiert. Dies führte zu einem Zustand, den der Rechnungshof als bedenklich bewertet. Vor dem Hintergrund, dass Hessen Mobil auch wichtige kritische Infrastrukturen betreut, kommt dieser Bewertung eine besondere Bedeutung zu. Die begonnenen Prozesse zur Stärkung der Informationssicherheit sollten deshalb konsequent weiterverfolgt werden

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

14 Privatisierung der Domänenverwaltung: Ausschreibungsmängel wirken bis heute!

Nach einer Öffentlichen Ausschreibung erhielt die Hessische Landgesellschaft mbH (HLG) 2001 den Zuschlag für die Verwaltung des landwirtschaftlichen Grundvermögens. Mängel im Ausschreibungsverfahren führen bis heute zu der Frage, welche Leistungen sie für die jährliche Dienstleistungspauschale zu erbringen hat.

Die 2004 vereinbarte zusätzliche Vergütung für die Betreuung des Streubesitzes hält der Rechnungshof für nicht gerechtfertigt. Dem Land ist so bis 2018 ein finanzieller Nachteil von rund 3,4 Mio. Euro entstanden.

Nach 20 Jahren sollte die erneute Ausschreibung der Verwaltung des domänenfiskalischen Grundvermögens geprüft, jedenfalls aber der Geschäftsbesorgungsvertrag angepasst werden. Zuvor sind die zu erbringenden Leistungen eindeutig zu beschreiben

Volltext ab Seite 130

15 Domänenverwaltung mit vielen Mängeln

Die Hessische Landgesellschaft mbH (HLG) hat die ihr übertragenen Aufgaben oft nicht mit der erforderlichen Sorgfalt wahrgenommen, zum Teil mit finanziellen Nachteilen für das Land.

Das Umweltministerium will die Prüfung zum Anlass nehmen, die Ausgestaltung der Domänenverwaltung zu hinterfragen und die Zusammenarbeit mit der HLG zu optimieren. Dazu will es die Grundlagen des Geschäftsbesorgungsvertrags aktualisieren und auch eine Neuausschreibung der Dienstleistung prüfen.

16 HessenForst – Optimierungspotential beim Liegenschaftsmanagement

Bei den rund 350 Gebäuden von HessenForst war die baufachliche Betreuung mit vielen Mängeln behaftet, eine erfolgreiche strategische Steuerung bei der Bewirtschaftung war nicht zu erkennen.

Der Rechnungshof hat empfohlen zu prüfen, ob der Landesbetrieb Bau und Immobilien Hessen (LBIH) diese Aufgabe als Dienstleister für HessenForst übernehmen könnte. Andernfalls wären Aufgaben in der Landesbetriebsleitung von HessenForst zu bündeln, die Steuerung zu verbessern, ein Liegenschafts-Informations-System einzuführen und entsprechend ausgebildetes Fachpersonal einzusetzen.

Volltext ab Seite 146

Einzelplan 15: Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst

17 1,4 Milliarden Euro auf dem Cash-Pool-Konto – satte Rücklagen für die Hochschulen

Die Liquidität der 14 hessischen Hochschulen wird über das sogenannte Cash-Pooling (auch "Liquiditätsverbund") sichergestellt. Die Hochschulen wiesen in 2020 ein Guthaben gegenüber dem Land in Höhe von 1,4 Mrd. Euro aus. Die Forderungen aus Cash-Pooling auf der Aktivseite der Bilanzen der Hochschulen korrespondieren mit den auf der Passivseite ausgewiesenen Rücklagen. Diese setzen sich zusammen aus freien konsumtiven Rücklagen von 630 Mio. Euro und zweckgebundenen Verwaltungsrücklagen von 702 Mio. Euro. Letztere resultieren u. a. aus einem schleppenden Mittelabfluss, z. B. infolge von Problemen bei der Besetzung von Personalstellen im Rahmen zahlreicher Förderprogramme.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Fortführung der Förderprogramme in ihrer Kleinteiligkeit und Vielzahl zu überdenken und eine Fokussierung vorzunehmen, da diese zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand führen. Das Wissenschaftsministerium sollte die Höhe der Rücklagen zukünftig bei der Mittelzuweisung berücksichtigen.

18 Hochschulfinanzierung: Viele Töpfe verderben den Brei!

Das Hochschulpaktbudget 2021 umfasst insgesamt 2,1 Mrd. Euro. Zahlreiche neu geschaffene Teilbudgets mit einem Gesamtvolumen von rund 80 Mio. Euro sorgen für einen hohen Verwaltungsaufwand beim Wissenschaftsministerium und den Hochschulen. Finanzmittel kommen bei den Hochschulen zum Teil nicht an. Einige Finanzierungstöpfe verfügen über ein zu geringes Volumen, um die beabsichtigte Wirkung zu entfalten. Zudem schmälern die teilweise engen Vorgaben für die Mittelverwendung die Steuerungsmöglichkeiten der Hochschulen. Diese sollten durch flexibler einsetzbare Globalbudgets unterstützt werden. Budgets mit einem niedrigeren Finanzvolumen sind verzichtbar.

Volltext ab Seite 157

19 Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit schließen sich auch in der Forschung nicht aus

Die Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V. (MPG) geht zu Unrecht davon aus, dass Wirtschaftlichkeit in einem möglichen Widerspruch zum ökologischen Nachhaltigkeitsziel steht. Wirtschaftlichkeit und ökologische Nachhaltigkeit schließen sich nicht aus. Es müssen sämtliche energiegewinnende und -verbrauchende Maßnahmen unter Beachtung der Nachhaltigkeit betrachtet werden. Insbesondere hätte dies bei jährlichen Energiekosten von 1,5 Mio. Euro des von der MPG unterhaltenen Max-Planck-Instituts für Hirnforschung (MPI Hirn) beachtet werden müssen.

Der Rechnungshof hat vor dem Hintergrund der hessischen Nachhaltigkeitsstrategie empfohlen, die Nachhaltigkeitsgrundsätze zu konkretisieren und im Zuwendungsrecht zu verankern.

Volltext ab Seite 165

20 Weniger ist nicht immer mehr – weniger Vorlesungen benachteiligen die Studierenden der Hochschulen für angewandte Wissenschaften

Die jährlichen Vorlesungszeiten an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften (HAWen) betrugen in 2020 zwischen 24 und 29 Wochen, d. h. sieben bis zwölf Wochen weniger als nach der bis 2013 gültigen Lehrverpflichtungs-

verordnung (LVVO). Die geringeren Vorlesungszeiten gehen zu Lasten der Studierenden. Eine einheitliche Regelung für die HAWen ist notwendig im Hinblick auf die Chancengleichheit der Studierenden und auf eine Gleichbehandlung aller Beteiligten an den HAWen.

Die hessischen HAWen nehmen im bundesweiten Vergleich im Betreuungsranking den 15. Platz ein. Durch die Reduzierung der Lehre müssen die Studierenden noch weitere Benachteiligungen im Vergleich zu den Studierenden an den HAWen anderer Länder hinnehmen. Das Wissenschaftsministerium sollte daher einheitlich 29 Vorlesungswochen pro Jahr festlegen und dies verbindlich in die LVVO aufnehmen

Volltext ab Seite 171

21 Landesmuseum Darmstadt – Wo lagert was? Ein Provisorium verschlingt Millionen

Von 2007 bis 2009 sollte in einer Gesamtbaumaßnahme der Messelbau des Landesmuseums Darmstadt, das Museumsgebäude, saniert, der Kargelbau abgerissen und durch einen Depot-Neubau ersetzt werden. Realisiert wurde während der Schließung des Landesmuseums von 2007 bis 2014 nur die Sanierung des Messelbaus. Geplant waren 23,6 Mio. Euro, tatsächlich betrugen die Kosten mehr als 80 Mio. Euro.

Rund ein Drittel der Kunst- und Kulturobjekte des Landes hat das Landesmuseum in Verwahrung. Davon sind aktuell 70 bis 90 Prozent ausgelagert.

Verpackung und Lagerung der Kunstobjekte in angemieteten Lagern entsprachen nicht durchweg den Anforderungen an eine werterhaltende Lagerung von Kunst- und Kulturgut.

Ein Depot-Neubau, der eine fachgerechte Lagerung für alle Kunstobjekte ermöglichen würde, ist nun für 2028 avisiert. Bis zu dessen geplanter Fertigstellung werden sich die Kosten der Gesamtmaßnahme auf mehr als 160 Mio. Euro belaufen.

Das Wissenschaftsministerium lebt mit der von Provisorien geprägten Lagersituation als Interimslösung seit 15 Jahren. Durch Stichproben sind bereits Schäden an eingelagerten Kunstobjekten vom Museum eingeräumt und nachgewiesen worden.

Zudem sind Kunstobjekte nicht auffindbar. Angemessene Nachweise für die Existenz von Kunstobjekten des Landesmuseums, die mit 7,6 Mio. Euro bilanziert sind, fehlten.

Damit das Landesmuseum seiner Aufgabe, das Historische Erbe zu bewahren, nachkommen kann und weitere Schäden von Kunstobjekten abgewendet werden können, besteht dringender Handlungsbedarf.

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

Die in der Haushaltsrechnung 2021 nachgewiesenen Beträge stimmen mit den Kassenrechnungen und Büchern überein, die der Rechnungshof und sein Prüfungsamt bestimmungsgemäß stichprobenweise geprüft haben. Alle Einnahmen und Ausgaben waren ordnungsgemäß belegt.

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

Darmstadt, 29. November 2022

Dr. Wallmann				Bantzer
Dr. Nowak		Dr. Breidert		Brillmann
	Balk		Dr. Keilmann	
Eckes			Dr. Wani	tschek-Klein

Teil I – Bemerkungen allgemeiner Art

1 Haushaltsrechnung 2021

Auch das Jahr 2021 war von der anhaltenden Corona-Pandemie geprägt. Als Folge des Urteils des Staatsgerichtshofs wurde das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz durch den Landtag zum 1. Januar 2022 außer Kraft gesetzt. Damit wurde das Sondervermögen Hessens gute Zukunft sichern (HGZS) aufgelöst. Die bereits bewilligten Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie sowie darüber hinaus geplante Maßnahmen wurden im Kernhaushalt verankert. Zur Finanzierung der Maßnahmen durch das Sondervermögen HGZS wurden in den Jahren 2020 und 2021 Kredite in Höhe von insgesamt 3,6 Mrd. Euro aufgenommen. Mit der erneuten Feststellung der Notlage für das Jahr 2022 wurde beschlossen, dass die Tilgung der in den Jahren 2020 bis 2022 aufgenommenen Notlagenkredite mit mindestens 200 Mio. Euro jährlich ab 2024 zu erfolgen hat. Der Rechnungshof empfiehlt, den Tilgungszeitraum entsprechend dem deutlich gesunkenen Kreditvolumen zu verkürzen, und schlägt einen Tilgungszeitraum von rund 15 Jahren vor.

Im Haushaltsjahr 2021 erzielte das Land im Kernhaushalt einen positiven Finanzierungssaldo in Höhe von 2,4 Mrd. Euro. Der Rechnungshof empfiehlt, den Finanzierungssaldo und die Nettokreditaufnahme bzw. -tilgung in der Überleitungsrechnung separat für den Kernhaushalt, die Extrahaushalte und den Gesamthaushalt auszuweisen.

Im Haushaltsvollzug belief sich die Nettokredittilgung des Kernhaushalts auf 1,5 Mrd. Euro. Dem Sondervermögen HGZS wurden weitere Kredite in Höhe von 810 Mio. Euro zugewiesen. Bei einer Gesamtbetrachtung betrug die Nettokredittilgung des Landes somit 661 Mio. Euro. Der Schuldenstand im Kernhaushalt betrug 44,7 Mrd. Euro. Unter Einbeziehung von Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank aus Schutzschirm und Hessenkasse belief sich der Schuldenstand des Landes auf 51,3 Mrd. Euro. Damit ist der Schuldenstand im Vergleich zum Vorjahr um 802 Mio. Euro gesunken.

1.1 Prüfungsfeststellungen zu ausgewählten Haushaltsgrundsätzen

1.1.1 Finanzierungssaldo

Haushaltsplan 2021 formal ausgeglichen

Die Einnahmen und Ausgaben des Kernhaushalts waren im Jahr 2021 mit 45,3 Mrd. Euro im Haushaltsplan formal ausgeglichen und erfüllten somit den Deckungsgrundsatz.

Finanzierungssaldo

Das Land erzielte im Kernhaushalt einen positiven Finanzierungssaldo von 2,4 Mrd. 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. Der Rechnungshof erachtet den materiellen Haushaltsausgleich als wichtige Bedingung für langfristig stabile Landesfinanzen.

Allerdings werden Extrahaushalte des Landes wie Sondervermögen, Landesbetriebe und Hochschulen dabei nicht in der Haushaltsrechnung berücksichtigt. Ihre Beiträge zum Finanzierungssaldo in der Finanzierungsrechnung und zur Nettokreditaufnahme in der Kreditfinanzierungsrechnung werden somit nicht veröffentlicht.

Aufgrund der Errichtung des Sondervermögens HGZS zur Finanzierung der Corona-Maßnahmen ist eine Gesamtbetrachtung der Finanzierungssalden von Kernhaushalt und dem Sondervermögen als Extrahaushalt ökonomisch sinnvoll. Dazu wird in der Abbildung 1-1 der Finanzierungssaldo des Kernhaushaltes gemeinsam mit dem Sondervermögen HGZS betrachtet (konsolidierte Perspektive).

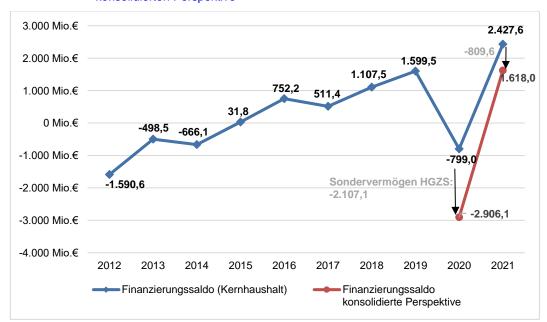


Abbildung 1-1: Gegenüberstellung des Finanzierungssaldos im Kernhaushalt mit der konsolidierten Perspektive

Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass sich die Finanzierungs- und Kreditfinanzierungsrechnung (Anlagen 10 und 11 der Haushaltsrechnung) ausschließlich auf den Kernhaushalt beziehen.

Das Finanzministerium beabsichtigt, ab dem Haushaltsjahr 2023 als Bestandteil der Konzernrechnung in einer Überleitung vom Kernhaushalt auf den Konzernabschluss des Landes die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Extrahaushalte transparent mit separaten Spalten auszuweisen.

Würdigung und Empfehlung

Nach Auffassung des Rechnungshofs kommen dem Finanzierungssaldo und der Nettokreditaufnahme bzw. -tilgung eine zentrale Rolle zu, um den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Transparenz über diese Kennziffern ist somit insbesondere auch für den Haushaltsgesetzgeber bei der Ausübung seines Budgetrechts unerlässlich.

§§ 10 und 39 HGrG sowie §§ 13 und 82 LHO erfordern den Ausweis des Finanzierungssaldos und der Kreditfinanzierungsübersicht. Diese Vorschriften sind grundsätzlich auch auf Sondervermögen und Landesbetriebe anzuwenden (§ 113 S. 1 bzw. § 87 Abs. 1 LHO). Der Rechnungshof begrüßt das Vorhaben des Finanzministeriums, in einer Überleitungsrechnung Finanz-, Vermögens-

und Ertragslage von Kernhaushalt und Extrahaushalten in separaten Spalten darzustellen.

Er empfiehlt, dass der Finanzierungssaldo und die Nettokreditaufnahme bzw. -tilgung in der Überleitungsrechnung separat für den Kernhaushalt, die Extrahaushalte und den Gesamthaushalt ausgewiesen werden.

1.1.2 Sondervermögen HGZS und Inanspruchnahme der Notlagenkreditermächtigung

Als Folge des Urteils des Staatsgerichtshofs wurde das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz (GZSG) durch den Landtag zum 1. Januar 2022 außer Kraft gesetzt. Damit wurde das Sondervermögen HGZS aufgelöst. Die bereits bewilligten Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie sowie darüber hinaus geplante Maßnahmen wurden im Kernhaushalt verankert.

Mit dem Sondervermögen HGZS wurden die Maßnahmen zur Überwindung der Corona-Pandemie in den Jahren 2020 und 2021 finanziert. Für die Maßnahmen nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 bis 6 GZSG bestand für die Jahre 2020 bis 2023 eine Kreditermächtigung in Höhe von 7,0 Mrd. Euro. Von der Kreditermächtigung nach § 2 Abs. 2 GZSG in Höhe von bis zu 5,0 Mrd. Euro zum Ausgleich der Steuermindereinnahmen der Jahre 2020 bis 2023 hat die Landesregierung keinen Gebrauch gemacht.

Das Finanzministerium nutzte die bestehende überjährige Kreditermächtigung gem. § 5 Abs. 2 GZSG zur Aufnahme von Krediten in Höhe von 809,6 Mio. Euro für das Sondervermögen HGZS (Vorjahr: 2,8 Mrd. Euro). In 2021 wurden Maßnahmen in Höhe von 1,7 Mrd. Euro bewilligt (Vorjahr: 2,1 Mrd. Euro). Finanziert wurden diese mit den aus dem Vorjahr übertragenen finanziellen Mitteln in Höhe von 642,9 Mio. Euro, Zuweisungen aus dem Landeshaushalt in Höhe von 200,2 Mio. Euro und dem erzielten Agio in Höhe von 16,8 Mio. Euro.

Die nachfolgende Abbildung zeigt, wie sich die Ausgabeermächtigungen für die Jahre 2020 bis 2023 und die Zuweisungen aus dem Sondervermögen HGZS auf die einzelnen Kategorien nach § 2 GZSG verteilen.

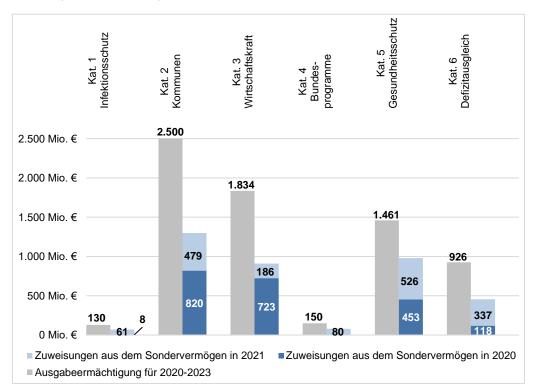


Abbildung 1-2: Soll-Ist-Vergleich der Maßnahmen nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 bis 6 GZSG

1.1.3 Neugliederung der Sondervermögen Wohnungswesen und Zukunftsinvestition (WuZ) und "Universitätsbibliothek Frankfurt am Main und Wohnraum- und Wohnumfeldförderung"

Die Vermögensinhalte des Sondervermögens WuZ sind durch Einbringung in die Helaba Eigentum der Bank geworden. Beim Land verblieben sind maßgeblich die in den Einbringungsverträgen als "stille Einlage" bezeichneten Beteiligungen an der Helaba. Die Anlage 14 der Haushaltsrechnung informiert darüber, wie sich die Förderungen über die Jahre entwickeln. Die beschriebenen Vorgänge befinden sich in der Vermögenssphäre der Helaba und haben auf die Finanzlage des Landes keine Auswirkung. Bei Betrachtung der Anlage 14 wird nicht klar, dass es sich nicht (mehr) um Landesvermögen handelt. In der Anlage findet sich ein Verweis auf den Wirtschaftsplan zum Sondervermögen WuZ.

Im Sondervermögen "Universitätsbibliothek Frankfurt am Main und Wohnraumund Wohnumfeldförderung" fand, wie auch bereits im Vorjahr, keine Bewirtschaftung statt. Durch sächliche Verwaltungsausgaben und durch den Betrieb der Beratungsstelle "Gemeinschaftliches Wohnen" sank das Vermögen um 332.451 Euro auf 106,7 Mio. Euro zum 31. Dezember 2021. Nach § 2 des Gesetzes über das Sondervermögen "Universitätsbibliothek Frankfurt am Main und Wohnraum- und Wohnumfeldförderung" dient das Sondervermögen mit bis zu 105 Mio. Euro der Finanzierung eines Neubaus der Universitätsbibliothek für die Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main. Das Sondervermögen nimmt nicht am Cash-Pooling des Landes teil. Die Verwaltung des Sondervermögens für diesen Zweck erfolgt nach § 4 Abs. 3 durch das Finanzministerium. Im Jahr 2019 wurden aus dem Sondervermögen Mittel in Höhe von 105 Mio. Euro an die Stiftungsuniversität Frankfurt überwiesen. Diese werden dort als zweckgebundene Rücklage abgebildet und nehmen am Cash-Pooling des Landes teil.

Ergebnis einer Arbeitsgruppe von Finanzministerium, Wirtschaftsministerium und Rechnungshof war, dass die soziale Wohnraumförderung über die Neugliederung des Sondervermögens WuZ abgebildet werden soll. Dafür soll das bestehende Sondervermögen WuZ in das Sondervermögen W (Wohnungswesen) überführt werden. Die gesamte soziale Wohnungsbauförderung im Land soll künftig nur im Sondervermögen W dargestellt werden. Die Zukunftsinvestitionen sollen im Kernhaushalt abgebildet werden.

Würdigung und Empfehlung

Der Rechnungshof sieht den bloßen Verweis auf den Wirtschaftsplan des Sondervermögens WuZ als nicht ausreichend an. Nach seiner Auffassung könnte ein nachrichtlicher Hinweis in der Anlage 14 dazu beitragen, die Eigentumsverhältnisse transparent darzustellen und damit den Überblick über die Finanzlage des Landes zu erleichtern.

Eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung, wie sie vom Staatsgerichtshof für die Bildung von Sondervermögen gefordert wird,¹ ist nach Ansicht des Rechnungshofs für das Sondervermögen "Universitätsbibliothek Frankfurt am Main und Wohnraum- und Wohnumfeldförderung" nicht gegeben. Insbesondere kann eine effektivere Zweckverfolgung durch das Sondervermögen anstatt durch den Einsatz regulärer Haushaltsmittel nicht erkannt werden. Dies folgt auch daraus, dass der gesamte Kaufpreis für das Polizeipräsidium im Jahr 2019 vereinnahmt und der Betrag für den Bau der Universitätsbibliothek im gleichen Jahr in voller

-

StGH Hessen, Urteil vom 27.10.2021, P.St. 2783, P.St. 2827, Fn. 8, Rn. 159.

Höhe verausgabt und stattdessen in eine Rücklage der Goethe-Universität geflossen ist. Folglich begrüßt der Rechnungshof die Überlegung des Finanzministeriums, die gesamte soziale Wohnungsbauförderung in einem Sondervermögen W zusammenzuführen und die Universitätsbibliothek Frankfurt am Main im Kernhaushalt abzubilden. Darauf wies der Rechnungshof bereits in seiner Stellungnahme zum Errichtungsgesetz über das Sondervermögen "Universitätsbibliothek Frankfurt am Main und Wohnraum- und Wohnumfeldförderung" und in den Bemerkungen 2018 hin.

1.1.4 Hessenkasse

Zum Jahresende 2021 wies das Sondervermögen "Hessenkasse" einen Liquiditätsbestand in Höhe von 312,9 Mio. Euro aus. Das Sondervermögen ist nicht an das Cash-Pooling des Landes angeschlossen. Als Begründung verwies das Finanzministerium auf das Hessenkasse-Gesetz. Danach ist das Sondervermögen von dem übrigen Vermögen sowie von den Rechten und Verbindlichkeiten des Landes getrennt zu halten.² § 4 Abs. 3 S. 2 HessenkasseG formuliert: "Das Nähere regelt eine Anlagerichtlinie, die das für Finanzen zuständige Ministerium erstellt." Bislang wurde keine Anlagerichtlinie erstellt.

Würdigung und Empfehlung

Der Rechnungshof regt an, den bestehenden Anschluss weiterer Sondervermögen an das Cash-Pooling des Landes zu überprüfen. Weiterhin empfiehlt er, die Erstellung einer Anlagerichtlinie und die Anlage der liquiden Mittel des Sondervermögens Hessenkasse nachzuholen. Hierzu könnte die bereits bestehende Anlagerichtlinie des Sondervermögens Versorgungsrücklage als Grundlage dienen und an die Erfordernisse des Vermögens der Hessenkasse angepasst werden.

Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium verweist auf das von ihm gemeinsam mit der WIBank aufgestellte Konzept "Management und Liquiditätssteuerung des Sondervermögens Hessenkasse". Aufgrund dieses Konzepts wurde die Erstellung einer Anlagerichtlinie zunächst auf unbestimmte Zeit verschoben. Dies begründet das Finanzministerium mit einer vorausschauenden Liquiditätssteuerung, die die

² § 3 Abs. 3 HessenkasseG.

Abflüsse der Abteilung III des Sondervermögens (Investitionsprogramm) ermöglicht. Diese Abflüsse seien vorrangig vor eventuellen Anlageentscheidungen zu behandeln. Aktuell werde auf Vorschlag der Kommunalen Spitzenverbände hin geprüft, ob das Investitionsprogramm der Hessenkasse bis zum 31. Dezember 2026 verlängert werden könne. Dies hätte zur Folge, dass die liquiden Mittel der Hessenkasse länger verfügbar seien. Zudem habe sich das Zinsumfeld für mögliche Anlagen verändert, so dass das Finanzministerium den Zeitpunkt für die Erstellung einer Anlagerichtlinie nunmehr für gegeben ansehe und eine solche vorbereite.

Abschließende Würdigung des Rechnungshofs

Der Rechnungshof begrüßt den angekündigten Erlass einer Anlagerichtlinie und bittet, diese alsbald dem Haushaltsausschuss des Landtags zur Zustimmung vorzulegen. Er bittet des Weiteren darum, frühzeitig über eine solche Maßnahme informiert zu werden, und weist darauf hin, dass die grundsätzliche Entscheidung des Gesetzgebers, Anlagerichtlinien zu erlassen, nicht so weit ausgelegt werden sollte, dass ihr Erlass auf unbestimmte Zeit nach hinten verschoben werden kann.

1.1.5 Schätzgenauigkeit

Neben dem Grundsatz der Vollständigkeit steht der Grundsatz der Haushaltswahrheit, aus welchem sich die Pflicht zur Schätzgenauigkeit ergibt. Künftige Einnahmen und Ausgaben sind bestmöglich sachgerecht und vertretbar zu schätzen. Das Bundesverfassungsgericht formuliert dazu: "Nicht nur bewusst unrichtige Haushaltsansätze können den Grundsatz der Haushaltswahrheit verletzen, sondern auch schuldhaft fehlerhafte Vorausschätzungen. Hieraus folgt das Gebot der Schätzgenauigkeit."³ Diese Auffassung des Bundesverfassungsgerichts wurde vom Staatsgerichtshof des Landes Hessen in seinem Urteil aufgegriffen.

Der Rechnungshof hat einen Soll-Ist-Vergleich der Haushaltsjahre 2002 bis 2021 durchgeführt. Hier wurden die absoluten und die prozentualen Abweichungen von den Haushaltszahlen miteinander verglichen. Zeigte eine Hauptgruppe über einen Zeitraum von mindestens drei Jahren eine Abweichung von mehr als 10 Prozent bei einem Haushaltsvolumen von mehr als 10 Mio. Euro,

³ BVerfG, Urteil vom 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04; BVerfGE 119, 96.

erfolgte eine tiefergehende Betrachtung der Obergruppen. Es fielen insbesondere die Hauptgruppen 3 und 9 auf. Die Obergruppe 91 "Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcken" sowie die Obergruppe 35 "Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken" zeigen eine systematische Unter- bzw. Überschätzung.

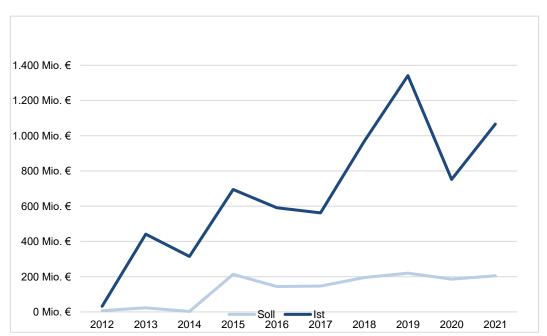
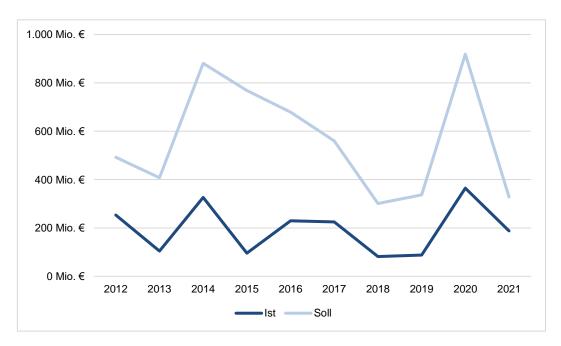


Abbildung 1-3: Entwicklung der Zuführungen an sonstige Rücklagen





Deutlich wird hier, dass die Zuführungen an sonstige Rücklagen in den betrachteten zehn Jahren immer über dem Sollwert lagen. Die Entnahmen aus sonstigen Rücklagen lagen immer unter dem Planwert. Folglich wurde der Bestand an sonstigen Rücklagen im Betrachtungszeitraum kontinuierlich aufgebaut.

1.1.6 Jährlichkeit

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.

Nach dem Urteil des Staatsgerichtshofs "hat der Gesetzgeber bei der Beurteilung der krisenbedingten erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage auch zu prüfen, ob er über Spielräume – wie etwa Ausgabenkürzungen, Einnahmeerhöhungen oder aber auch die Auflösung gebildeter Rücklagen verfügt, um eine Neuverschuldung zu vermeiden oder zumindest zu reduzieren. Existieren derartige Spielräume, verpflichtet das Verbot der Neuverschuldung aus Art. 141 Abs. 1 HV den Gesetzgeber grundsätzlich, diese Spielräume zu nutzen, bevor von dem Neuverschuldungsverbot abgewichen werden kann. Ausnahmen hiervon sind denkbar. Der Gesetzgeber hat aber dann im Gesetzgebungsverfahren substantiell zu begründen, weshalb er die ihm zur Verfügung stehenden Spielräume nicht oder nicht in vollem Umfang ausnutzt. Je näherliegend solche Möglichkeiten sind, desto substantieller muss begründet werden, weshalb von ihnen kein Gebrauch gemacht wird. An einer derartigen Darlegung fehlt es insbesondere im Hinblick auf die nicht vollständige Auflösung von Rücklagen. Auch unter diesem Aspekt ist die Kreditaufnahme nach § 5 Abs. 2 GZSG mit dem Verbot der Neuverschuldung unvereinbar."4

Nachdem zwischen 2019 und 2020 der Gesamtbestand an Rücklagen von 3,5 Mrd. Euro auf 2,4 Mrd. Euro abgebaut wurde, nahm er in 2021 um 582,0 Mio. Euro wieder auf 3,0 Mrd. Euro zu. Darin enthalten waren die Allgemeinen Rücklagen der Ressorts und des Einzelplans 17 mit zusammen 1,3 Mrd. Euro. Die "Allgemeine Rücklage des Einzelplans 17" wurde um 14,5 Mio. Euro abgebaut und wies Ende 2021 einen Bestand von 1,3 Mrd. Euro

⁴ StGH Hessen, Urteil vom 27.10.2021, P.St. 2783, P.St. 2827, Rn. 288.

auf. Die allgemeinen Rücklagen der Ressorts betrugen lediglich 3,4 Mio. Euro. Die Investitionsrücklagen hatten einen Bestand von insgesamt 32,2 Mio. Euro. Zudem gab es "Sonstige Rücklagen", die den Ressorts zugeordnet sind, in Höhe von 1,6 Mrd. Euro. Die "Sonstigen Rücklagen" sind gegenüber dem Vorjahr um 997,0 Mio. Euro angewachsen. Darin enthalten ist die Rücklage "Digitale Strategie und Entwicklung". Diese ist von 94,1 Mio. Euro auf 176,8 Mio. Euro angestiegen. Diese Rücklage wurde erstmalig im Jahr 2020 gebildet. Nachdem die "Konjunkturausgleichsrücklage" im Vorjahr komplett aufgelöst wurde, ist sie im Haushaltsjahr 2021 um 286,1 Mio. Euro aufgebaut worden.

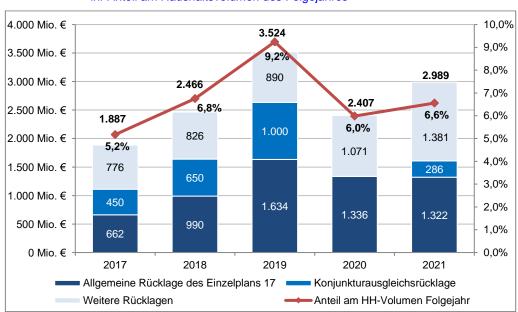


Abbildung 1-5: Entwicklung der Rücklagen zum Ende des Haushaltsjahres 2017 bis 2021 und ihr Anteil am Haushaltsvolumen des Folgejahres

1.2 Entwicklung der Landesschuld

1.2.1 Nettokreditaufnahme

Im Vollzug belief sich die Nettokredittilgung des Kernhaushalts laut Haushaltsrechnung auf 1,5 Mrd. Euro. Dem Sondervermögen HGZS wurden weitere Kredite in Höhe von 809,6 Mio. Euro zugewiesen. Bei einer Gesamtbetrachtung betrug die Nettokredittilgung des Landes somit 660,6 Mio. Euro.

Tabelle 1-1: Ermittlung der Nettokreditaufnahme 2021

Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 2021	Haushaltsplan	Haushaltsvollzug (in Mio. Euro)	
Kernhaushalt	(in Mio. Euro)		
Aufnahme von Kreditmarktmitteln (brutto)	6.007,1	3.720,9	
Tilgung von Kreditmarktmitteln (brutto)	5.191,1	5.191,1	
Nettokreditaufnahme (+) bzw. Nettokredittilgung (-)	816,0	-1.470,2	
Sondervermögen "Hessens gute Zukunft sichern"	Wirtschaftsplan		
Aufnahme von Kreditmarktmitteln (brutto)	2.010,0	809,6	
Tilgung von Kreditmarktmitteln (brutto)	0,0	0,0	
Nettokreditaufnahme (+) bzw. Nettokredittilgung (-)	2.010,0	809,6	
Gesamthaushalt			
Nettokreditaufnahme (+) bzw. Nettokredittilgung (-)	2.826,0	-660,6	

1.2.2 Ausweis der Staatsschulden

Zum Ende des Haushaltsjahres 2021 beliefen sich die Staatsschulden auf 44,7 Mrd. Euro. Davon entfielen 41,1 Mrd. Euro auf den Landeshaushalt und 3,6 Mrd. Euro auf das Sondervermögen HGZS. Die Staatsschulden wurden im Wesentlichen am Kredit- und Kapitalmarkt aufgenommen. Schulden bei öffentlichen Haushalten waren quantitativ unbedeutend. Die Kassenkredite beliefen sich zum Ende des Haushaltsjahres auf null Euro.

Hinzu traten weitere Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank in Höhe von 6,6 Mrd. Euro. Diese umfassten Verbindlichkeiten nach dem Schutzschirmgesetz in Höhe von 2,1 Mrd. Euro und Verbindlichkeiten des Sondervermögens Hessenkasse in Höhe von 4,5 Mrd. Euro. Diese Positionen waren in der Summe der Staatsschulden nicht enthalten.⁵ Unter Einbeziehung von Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank aus Schutzschirm und Hessenkasse belief sich der Schuldenstand des Landes auf 51,3 Mrd. Euro.

Die Schuldenstandsquote⁶ lag im Jahr 2021 bei 14,8 Prozent des hessischen Bruttoinlandsproduktes (BIP) bzw. mit Berücksichtigung der Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank bei 16,9 Prozent. Die Schuldenstandsquote lag damit knapp über dem Niveau von 2019.

-

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

⁶ Die Schuldenstandsquote bezeichnet das Verhältnis von Schulden zu Bruttoinlandsprodukt.

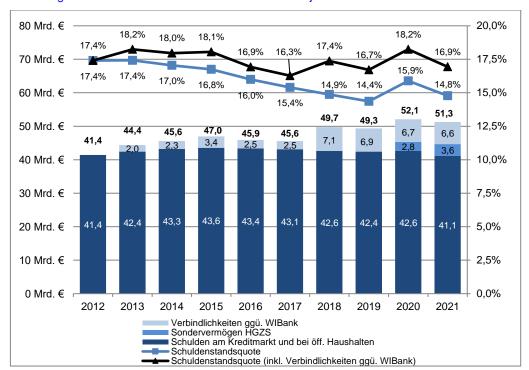


Abbildung 1-6: Kreditschulden zum Ende der Haushaltsjahre 2012 bis 2021

1.2.3 Eventualverbindlichkeiten und finanzielle Verpflichtungen aus PPP-Projekten

Es wurden Bürgschaften und Garantien (Eventualverbindlichkeiten) in Höhe von 1,8 Mrd. Euro sowie negative Barwerte im Collateral-Management in Höhe von 7,5 Mrd. Euro ausgewiesen. Tatsächlich wurden zum Stichtag 31. Dezember 2021 Barmittel in Höhe von 4,4 Mrd. Euro als Sicherheitsleistungen im Collateral-Management hinterlegt.

Im Ausweis der Bürgschaften und Garantien wird nicht berichtet über Gewährträgerhaftungen des Landes für die Goethe-Universität gemäß § 96 Abs. 7 Hessisches Hochschulgesetz, für die WIBank gemäß § 6 Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen-Gesetz sowie für Grandfathering-Anleihen der Helaba gemäß § 32 Hessisches Sparkassengesetz.

Schließlich berichtete Anlage 12 über Gesamtausgaben, Finanzierungsverlauf sowie Vertragslaufzeiten vertraglich vereinbarter PPP-Projekte bei Baumaßnahmen. Unverändert zum Vorjahr werden 13 PPP-Projekte ausgewiesen. Aus ihnen werden bis ins Jahr 2051 voraussichtlich Zahlungen über 948,2 Mio. Euro fällig.

Würdigung und Empfehlung

Der Rechnungshof empfiehlt einen vollständigen und transparenten Ausweis der Verbindlichkeiten und Eventualverbindlichkeiten.

1.3 Einhaltung der Schuldenbremse

1.3.1 Strukturelle Nettokreditaufnahme

In Hessen wurde durch eine verfassungsändernde Volksabstimmung im März 2011 die Schuldenbremse in Art. 141 HV aufgenommen. Danach ist der Landeshaushalt grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen. Ausnahmen sind bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen zulässig. Konkrete Vorgaben dazu wurden mit dem Ausführungsgesetz zu Art. 141 HV festgelegt. Das Gesetz sieht zudem eine Bereinigung der tatsächlichen Nettokreditaufnahme um finanzielle Transaktionen (z. B. Beteiligungserwerb und -veräußerungen sowie Darlehensvergabe und -rückflüsse) und Zu- bzw. Abführungen zum Sondervermögen Versorgungsrücklage des Landes Hessen vor.

Im Haushaltsvollzug 2021 lag die Nettokredittilgung in Kernhaushalt und Sondervermögen bei 660,6 Mio. Euro. Davon wurden der Saldo der finanziellen Transaktionen und die Zuführung zum Sondervermögen Versorgungsrücklage abgezogen. Weiterhin wurden konjunkturbedingte Kredite und Notlagenkredite herausgerechnet. Mit diesen Bereinigungen in Höhe von insgesamt 121,0 Mio. Euro ermittelte das Finanzministerium eine strukturelle Nettokredittilgung von 539,6 Mio. Euro. Das strukturelle Neuverschuldungsverbot nach § 1 Artikel 141-Gesetz wurde somit eingehalten.

Der Rechnungshof hat die Einhaltung der Schuldenbremse geprüft. Wesentliche Hinweise sind in den folgenden Abschnitten zusammengefasst. Auch unter Berücksichtigung der vom Rechnungshof vorgeschlagenen Korrekturen wurde die Schuldenbremse eingehalten.

1.3.2 Steuerrechtsänderungen

In die Ermittlung der Steuerabweichungskomponente floss die Erhöhung des durchschnittlichen GKV-Zusatzbeitragssatzes mit Steuermindereinnahmen von 19,7 Mio. Euro ein. Bei einer Plausibilitätsprüfung des Rechnungshofs stellte

sich heraus, dass dieser Wert nicht korrekt war. Nach Angaben des Finanzministeriums waren die prognostizierten Steuermindereinnahmen auf 11,9 Mio. Euro zu korrigieren. Somit fielen die steuerrechtsbedingten Mindereinnahmen um 7,8 Mio. Euro niedriger aus. Folglich ist die Steuerabweichungskomponente auf -2.625,8 Mio. Euro zu berichtigen. Die Obergrenze der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme lag dementsprechend höher.

1.3.3 Nutzung von Spielräumen vor Notlagenkrediten

Laut Urteil des Staatsgerichtshofs sind vorhandene Spielräume – wie etwa Ausgabenkürzungen, Einnahmeerhöhungen oder die Auflösung gebildeter Rücklagen – grundsätzlich vor Notlagenkrediten zu nutzen.⁷

Die bereinigten Ausgaben des Landes haben während der Corona-Pandemie deutlich zugenommen: Auch unter Herausrechnung von Ausgaben für Corona-Maßnahmen stiegen sie von 28,4 Mrd. Euro im Vorkrisenjahr 2019 auf 34,3 Mrd. Euro in 2021.⁸ Die bereinigten Ausgaben (auch ohne Corona-Ausgaben) wurden folglich nicht gekürzt.

Um ein vollständiges Bild über die bereinigten Einnahmen und Ausgaben zu betrachten, wird für die Jahre 2020 und 2021 die konsolidierte Perspektive unter Einbeziehung des Sondervermögens HGZS dargestellt. Demnach erhöhten sich die bereinigten Ausgaben um 1,3 Mrd. Euro auf 34,1 Mrd. Euro und die bereinigten Einnahmen um 5,8 Mrd. Euro auf 35,7 Mrd. Euro. In 2021 lagen die bereinigten Einnahmen wieder über den bereinigten Ausgaben.

.

Vgl. StGH Hessen, Urteil vom 27.10.2021, P.St. 2783, P.St. 2827, Rn. 288.

⁸ Vgl. Bemerkungen 2019, S. 33.

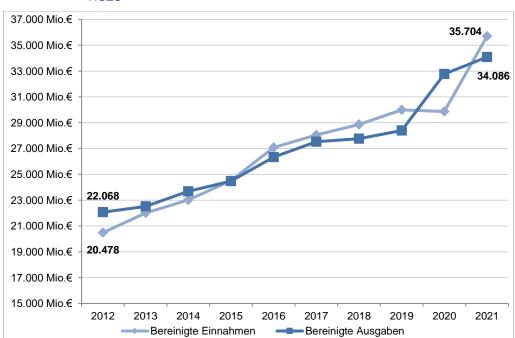


Abbildung 1-7: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben inkl. Sondervermögen HGZS

Der Gesamtbestand an Rücklagen nahm in 2021 um 582,0 Mio. Euro auf 3,0 Mrd. Euro zu. Darin enthalten waren die Allgemeinen Rücklagen der Ressorts und des Einzelplans 17 mit zusammen 1,3 Mrd. Euro. Von den "Sonstigen Rücklagen" in Höhe von 1,6 Mrd. Euro waren 118,7 Mio. Euro mit einer Zweckbindung versehen. Der Haushaltsplan 2022 sieht eine Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage des Einzelplans 17 in Höhe von 1,0 Mrd. Euro vor.

Würdigung und Empfehlung

Bei rückblickender Betrachtung wäre es dem Land möglich gewesen, die krisenbedingten Ausgaben von 1,7 Mrd. Euro in 2021 ohne Notlagenkredite zu finanzieren: Neben der vorhandenen Liquidität des Sondervermögens HGZS von 642,9 Mio. Euro hätte dazu eine Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage des Einzelplans 17 erfolgen können, die zum Jahresende 2021 einen Bestand von 1,3 Mrd. Euro hatte.

Der Rechnungshof begrüßt, dass die Allgemeine Rücklage im Jahr 2022 um 1,0 Mrd. Euro abgebaut werden soll.

Darüber hinaus hätte der Haushaltsgesetzgeber laut Staatsgerichtshof auch die Auflösung der "Sonstigen Rücklagen" prüfen sollen.⁹ Parallel hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz geurteilt, dass nur bei zweckgebundenen Rücklagen eine zwingende Auflösung von vornherein nicht zumutbar sei.¹⁰ Eine Beibehaltung von Rücklagen sei vom Gesetzgeber substantiell zu begründen.

Der Rechnungshof empfiehlt im Lichte des Urteils des Hessischen Staatsgerichtshofs, die Auflösung oder Reduzierung der weiteren Rücklagen zu prüfen.¹¹

1.3.4 Tilgungen

Das GZSG sah eine Kreditermächtigung von 12,0 Mrd. Euro sowie einen Tilgungszeitraum von 30 Jahren vor. In den Jahren 2021 bis 2023 sollten jeweils mindestens 200 Mio. Euro, 2024 bis 2026 mindestens 300 Mio. Euro und 2027 bis 2030 mindestens 400 Mio. Euro getilgt werden. In den Jahren 2031 bis 2050 sollte die Tilgungsleistung 5 Prozent des am Ende des Jahres 2030 verbliebenen Betrages umfassen.

Gemäß § 5 Abs. 3 GZSG waren dem Sondervermögen HGZS im Jahr 2021 also mindestens 200 Mio. Euro zur Tilgung der Notlagenkredite aus dem Landeshaushalt zuzuführen. Es wurde exakt die vorgeschriebene Mindestzuführung geleistet und zur Finanzierung von Corona-Maßnahmen durch das Sondervermögen genutzt. Im Ergebnis hat diese Zuführung aus dem Landeshaushalt die erforderliche Notlagenkreditaufnahme des Sondervermögens um 200 Mio. Euro vermindert.

Tilgungsplan: Wegfall der gesetzlichen Tilgungsregelung

Mit dem Außerkrafttreten des GZSG im Haushaltsjahr 2022 entfällt die gesetzliche Tilgungsregelung in § 5 Abs. 3 GZSG. Zugleich besteht die identische Tilgungsregelung aus Nr. 4 des Landtagsbeschlusses vom Juli 2020 weiter fort. Darüber hinaus hat der Landtag mit Beschluss vom 2. Februar 2022 erneut das Vorliegen einer Notlage festgestellt, Kreditermächtigungen gem. Art. 141 Abs. 4 HV erteilt und beschlossen, dass die Tilgung der zur Bewältigung der

-

Siehe auch: Bemerkungen 2020, S. 49, und Vorläufige Prüfungsmitteilung über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2020 – Einhaltung der Schuldenbremse, Entwurf vom 21.12.2021, S. 22 f.

Vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1.4.2022, VGH N 7/21, Rn. 116.

¹¹ Vgl. Bemerkungen 2020, S. 49.

Ausnahmesituation in den Jahren 2020 bis 2022 aufgenommenen Kredite mit mindestens 200 Mio. Euro jährlich ab 2024 zu erfolgen hat.

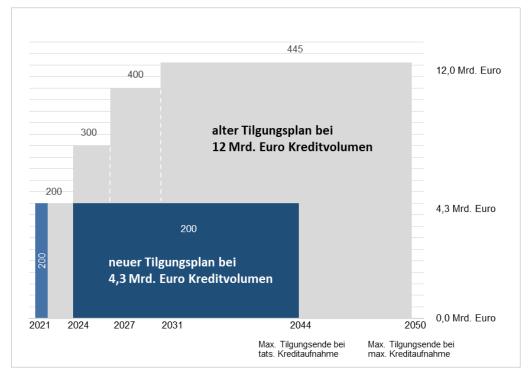


Abbildung 1-8: Tilgungspläne im Vergleich

Würdigung und Empfehlung

Zur Finanzierung der Maßnahmen durch das Sondervermögen HGZS wurden in den Jahren 2020 und 2021 Kredite in Höhe von 3,6 Mrd. Euro aufgenommen. Im Haushalt 2022 wurde eine Kreditaufnahme in Höhe von 771,1 Mio. Euro veranschlagt. Der Rechnungshof empfiehlt, den Tilgungszeitraum entsprechend dem geringeren Kreditvolumen in etwa proportional zu verkürzen. Dem Rechnungshof erscheint eine Tilgungsdauer von rund 15 Jahren angemessen im Sinne von Art. 141 Abs. 4 S. 3 HV. Sofern das Notlagenkreditvolumen aufgrund eines geringeren Bedarfs oder der Nutzung weiterer "Reserven" niedriger ausfallen sollte, ist eine weitere Verkürzung der Tilgungsdauer anzustreben. Dem Rechnungshof erscheinen dabei Abweichungen von der ursprünglich vorgesehenen Tilgungsrate von 400 Mio. Euro pro Jahr umso eher begründbar, je geringer das zu tilgende Notlagenkreditvolumen ist. Denn dann bliebe eine deutliche Verkürzung der Tilgungsdauer gegenüber den ursprünglichen 30 Jahren gewährleistet. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass zu einer proportionalen Verkürzung der Tilgungsdauer die jährlichen Tilgungsraten ab 2024 signifikant über den Mindestbetrag von 200 Mio. Euro zu steigern wären. Er würde daher eine ambitioniertere Mindesttilgung in der Größenordnung der ursprünglich für 2024 vorgesehenen Tilgungsrate von 300 Mio. Euro begrüßen.

2 Produkthaushalt 2021

Der Rechnungshof hat die Rechnungslegung über den Produkthaushalt 2021 geprüft. Die Höhe der in der Haushaltsrechnung 2021 aufgeführten Erlöse und Kosten stimmt mit der Buchführung überein. Der Produkthaushalt ist verbindlich und damit entlastungsrelevant.

Im Haushaltsjahr 2021 hat die Verwaltung die Produktbudgets in Summe um 868,2 Mio. Euro (Vorjahr: 832,6 Mio. Euro) überschritten. 95,8 Prozent der Kostenüberschreitungen erlauben Bewirtschaftungsvermerke und das Haushaltsgesetz. Auf Bewirtschaftungsvermerke entfallen Kostenüberschreitungen von 584,4 Mio. Euro (67,3 Prozent), auf das Haushaltsgesetz 247,3 Mio. Euro (28,5 Prozent).

Die über- und außerplanmäßigen Kostenüberschreitungen betragen 33,0 Mio. Euro (3,8 Prozent). Ihnen stimmte der Finanzminister zu. Für Kostenüberschreitungen von 3,6 Mio. Euro (0,4 Prozent) liegt keine vorherige Zustimmung des Finanzministers vor. Sie sind ungenehmigt. Aus Sicht des Rechnungshofs sollten durch geeignete unterjährige Qualitätssicherungsmaßnahmen potentielle Kostenüberschreitungen frühzeitig erkannt werden, um ungenehmigte Kostenüberschreitungen zu vermeiden.

Die Ergebnisse aller Produkte summieren sich zu dem Leistungsergebnis des Produkthaushalts von 1,5 Mrd. Euro. Darin unberücksichtigt sind die Abführungen der Produkt-Überschüsse an den Landeshaushalt von -1,6 Mrd. Euro und die Aufwendungen und Erträge der Haushalts-Bereiche ohne Produkte von -1,2 Mrd. Euro. Addiert ergeben diese drei Beträge das Jahresergebnis des Produkthaushalts von -1,3 Mrd. Euro.

Das Jahresergebnis des Produkthaushalts ist um 1,9 Mrd. Euro besser als das geplante Jahresergebnis von -3,2 Mrd. Euro. Die Verbesserung beruht im Wesentlichen auf höheren Steuererträgen von 1,6 Mrd. Euro.

Das Jahresergebnis des Gesamtabschlusses 2021 von -2,4 Mrd. Euro lässt sich aus dem Jahresergebnis des Produkthaushalts herleiten. Die unterschiedlichen Ergebnisse sind konsistent.

2.1 Produkthaushalt als Teil der Haushaltsrechnung des Landes

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

Der Rechnungshof hat die Rechnungslegung über den Produkthaushalt 2021 geprüft. Die Höhe der darin aufgeführten Erlöse und Kosten stimmt mit der Buchführung überein. Während der Prüfung festgestellte Abweichungen zwischen der Rechnungslegung über den Produkthaushalt 2021 und der Buchführung wurden vor Veröffentlichung der Haushaltsrechnung korrigiert.

Auf Buchungsfehler wies der Rechnungshof die betroffenen Ressorts hin. Sachverhalte, die in mehreren Ressorts falsch gebucht wurden, fasste der Rechnungshof in einer Prüfungsmitteilung zusammen. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um die Buchung von Erlösen aus Drittmitteln und um Verstöße gegen das Saldierungsverbot aufgrund von Korrektur- und Stornobuchungen. Die Prüfungsmitteilung ist an das für die Haushaltsrechnung und die Vorgaben zum Rechnungswesen zuständige Finanzministerium adressiert. Sie enthält auch Hinweise zur Darstellung der Kostenüberschreitungen und zur Optimierung von Berichten, die für die Rechnungslegung über den Produkthaushalt verwendet werden. Die übrigen Ressorts erhalten wie in den Vorjahren individuelle Empfehlungen für Verbesserungen.

2.2 Kosten- und Mengenüberschreitungen

Überschreitungen der im Haushaltsgesetz festgelegten, verbindlichen Gesamtkosten sind nur mit einer vom Landtag beschlossenen Rechtsgrundlage zulässig. Deshalb ist der Nachweis über die Höhe der Kostenüberschreitungen das Herzstück der Rechnungslegung über den Produkthaushalt. Außer der Höhe der Kostenüberschreitungen nennt dieser Nachweis die Rechtsgrundlagen für zulässige Überschreitungen, begründet sie kurz und erläutert, wie sie gedeckt werden. Dabei werden die Rechtsgrundlagen zu drei Kategorien zusammengefasst:

- 1. Gedeckt durch Bewirtschaftungsvermerke,
- 2. Kostenüberschreitung nach § 2 Abs. 5 S. 5 Haushaltsgesetz und
- 3. über- oder außerplanmäßige Kosten.

Zusammengefasst zu der Kategorie "Gedeckt durch Bewirtschaftungsvermerke" sind Kostenüberschreitungen, die ein Bewirtschaftungsvermerk im Haushaltsplan erlaubt, Kostenüberschreitungen aufgrund von Tarif- und Besoldungserhöhungen und Kostenüberschreitungen in Zusammenhang mit der Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie.

Die Kategorie "Kostenüberschreitung nach § 2 Abs. 5 S. 5 Haushaltsgesetz" zeigt Mehrkosten, die erst bei Erstellung des Jahresabschlusses festgestellt werden können und nicht zu Auszahlungen geführt haben. Dabei handelt es sich um Jahresabschlussbuchungen, wie die Bildung oder Erhöhung von Rückstellungen. Für diese Kostenüberschreitungen ist kein Antrag auf überplanmäßige Kosten erforderlich.

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

Die Spalte "verbleibende Kosten" weist ungenehmigte Kostenüberschreitungen aus.

Tabelle 2-1: Aggregierter Nachweis Mehrkosten

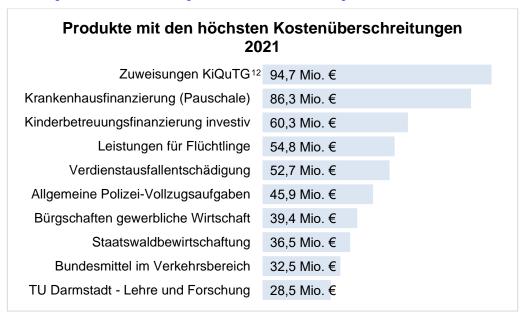
Einzelpläne		Geplante Gesamt- kosten	Über- schreitung der Gesamt- kosten	Gedeckt durch Bewirt- schaftungs- vermerke	Kostenüber- schreitung nach § 2 Abs. 5 S. 5 HG	Über-/ außerplan- mäßige Kosten	verbleibende Kosten
		in Mio. Euro	in Mio. Euro	in Mio. Euro	in Mio. Euro	in Mio. Euro	in Mio. Euro
01	Landtag	92,3	2,0	1,0	0,0	0,3	0,8
02	Ministerpräsi- dent	305,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
03	HMdIS	3.119,9	146,9	89,2	29,0	26,2	2,5
04	HKM	6.287,7	113,5	84,3	29,2	0,0	0,0
05	HMdJ	1.633,4	13,6	10,6	3,0	0,0	0,0
06	HMdF	2.148,7	36,0	35,2	0,8	0,0	0,0
07	HMWEVL	2.338,3	79,4	63,7	9,9	5,5	0,3
08	HMSI	2.119,0	185,0	83,1	100,9	1,0	0,0
09	HMUKLV	1.095,1	51,4	16,5	34,9	0,0	0,0
10	Staatsgerichts- hof	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11	Rechnungshof	27,7	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
15	HMWK	5.515,5	2,9	2,7	0,1	0,0	0,0
17	Allgemeine Finanzverwal- tung	14.790,0	228,1	188,8	39,4	0,0	0,0
18	Hochbau	135,0	9,0	9,0	0,0	0,0	0,0
Sun	nme	39.608,5	868,2	584,4	247,3	33,0	3,6

In Summe wurden die Produktbudgets im Jahr 2021 um 868,2 Mio. Euro überschreitungen erlauben Bewirtschaftungsvermerke oder das Haushaltsgesetz. Auf die Kategorie "Gedeckt durch Bewirtschaftungsvermerke" entfallen 67,3 Prozent der Kostenüberschreitungen. 28,5 Prozent entfallen auf "Kostenüberschreitungen nach § 2 Abs. 5 S. 5 Haushaltsgesetz". Über- und außerplanmäßigen Kosten stimmte der Finanzminister im Umfang von 33,0 Mio. Euro zu (3,8 Prozent). Diese sind vom Landtag nachträglich zu genehmigen. Für Kostenüberschreitungen von 3,6 Mio. Euro (0,4 Prozent) liegt keine vorherige Zustimmung des Finanzministers nach § 37 LHO vor. Für sie wurden keine Anträge auf überund außerplanmäßige Kosten gestellt, weil die Überschreitungen erst bei der Rechnungslegung auffielen. Aus Sicht des Rechnungshofs sollten durch geeignete Qualitätssicherungsmaßnahmen, wie z.B. Schulungen, potentielle Kostenüberschreitungen frühzeitig erkannt werden, damit keine ungenehmigten Kostenüberschreitungen entstehen.

Statt der Gesamtkosten je Produkt sind für Staatstheater und Hochschulen Produkt-Menge und Preis je Mengeneinheit verbindlich. Das betrifft 128 Produkte, Projekte, externe und zwischenbehördliche Leistungen. Im Jahr 2021 gab es keine überplanmäßigen Mengenüberschreitungen nach § 37 LHO. Allerdings wurden 53 Mengenkorridore zwischen 5 und 100 Prozent eingeräumt. Überschreitungen innerhalb des Mengenkorridors gelten nicht als überplanmäßig nach § 37 LHO.

2.3 Die zehn größten Kostenüberschreitungen

Abbildung 2-1: Produkte mit den größten Kostenüberschreitungen 2021



Die Kostenüberschreitungen der zehn Produkte mit den größten Überschreitungen der Planwerte summieren sich auf 531,7 Mio. Euro (Vorjahr 585,3 Mio. Euro). Dies entspricht 61,2 Prozent aller Kostenüberschreitungen (Vorjahr: 70,9 Prozent). Bei sieben von zehn Produkten handelt es sich um Förderprodukte. Die Kostenüberschreitungen resultieren im Wesentlichen aus Jahresabschlussbuchungen, wie der Bildung von Rückstellungen, und aus Buchungsfehlern in Form von nicht erfassten Ansprüchen auf Drittmittel (fehlende Erträge). Der Rechnungshof erwartet, dass Erlöse aus Drittmitteln im richtigen Haushaltsjahr gebucht werden. Das vermeidet den unzutreffenden Ausweis von Kosten-

_

¹² Zuweisungen zur Umsetzung des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes (KiQuTG).

überschreitungen und deren unnötige Abrechnung. Er empfiehlt, durch Schulungen und Qualitätssicherungsmaßnahmen die korrekte zeitliche Erfassung von Drittmitteln sicher zu stellen.

Der überwiegende Teil der Überschreitungen 2021 wurde ausgeglichen durch Bewirtschaftungsvermerke, d. h. durch Kostenunterschreitungen bei anderen Produkten. Im Umfang von 89,8 Mio. Euro wurden Kostenüberschreitungen als Verluste nach 2022 vorgetragen.

2.4 Die zehn größten Kostenunterschreitungen

Abbildung 2-2: Produkte mit den größten Kostenunterschreitungen 2021

Produkte mit den größten Kostenunterschreitungen 2021					
	-322,0 Mio. €	Versorgung und Vorsorge			
	-241,6 Mio. €	Finanzierung ÖPNV-Projekte			
	-96,4 Mio. €	Betriebskosten von Tageseinrichtungen			
-63,1 Mio. €		Förderprogramm LOEWE 13			
-61,6 Mio. €		Frühkindl. Bildung, Erziehung, Betreuung			
	-57,3 Mio. €	Lstg. unbegleitete Kinder & Jugendliche			
	-55,7 Mio. €	ÖPNV-Angebot			
	-49,8 Mio. €	Investitionen Maßregelvollzug			
	-47,6 Mio. €	Förderung des sozialen Wohnraums			
	-42,0 Mio. €	Krankenhausförderung (Strukturfonds)			

Bei den zehn Produkten mit den größten Kostenunterschreitungen handelt es sich ausschließlich um Förderprodukte. 1.037,3 Mio. Euro beträgt die Summe der zehn größten Kostenunterschreitungen der Planwerte (Vorjahr: 1.757,7 Mio. Euro). Die Unterschreitungen beruhen auf einer schleppenden Umsetzung von Förderprogrammen, nicht planbaren Auflösungen von Rückstellungen sowie Erträgen aus Drittmitteln, die dem falschen Haushaltsjahr zugeordnet wurden. Die Zuordnung der Erträge aus Drittmittel zu Haushaltsjahren sollte Gegenstand der Schulungen und Qualitätssicherungsmaßnahmen für Drittmittel sein (vgl. Abschnitt 2.3).

¹³ Landes-Offensive zur Entwicklung Wissenschaftlich-ökonomischer Exzellenz (LOEWE).

Die Kostenunterschreitungen dienen zur Gegenfinanzierung von Kostenüberschreitungen, wenn entsprechende Bewirtschaftungsvermerke bestehen. Dies ist bei 392,9 Mio. Euro (37,9 Prozent) der o. g. Unterschreitungen der Fall. Der Rechnungshof empfiehlt bei der nächsten Haushaltsaufstellung genau zu prüfen, welche Kosten voraussichtlich für die oben genannten Produkte anfallen. Zu hohe Kosten-Ermächtigungen sollten zugunsten anderer Produkte gesenkt werden.

2.5 Leistungsergebnis des Produkthaushalts

Das Leistungsergebnis des Produkthaushalts ist Ausgangspunkt für den Nachweis der Konsistenz von Produkthaushalt und Gesamtabschluss des Landes Hessen. Das Leistungsergebnis des Produkthaushalts aggregiert alle Produktergebnisse. Der Haushalt 2021 weist ein geplantes Leistungsergebnis von 120,1 Mio. Euro aus. Das tatsächliche Leistungsergebnis beträgt 1.522,3 Mio. Euro. Die Verbesserung um 1.402,2 Mio. Euro resultiert hauptsächlich aus den in Abschnitt 2.4 dargestellten Produkten mit Kostenunterschreitungen.

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

	Einzelpläne	Mehr-/ Min- derkosten	Mehr-/ Min- dererlöse	Höhere / nied- rige Produkt- abgeltung	Ist-Ergebnis	Soll-Ergebnis	Abw. Ergebnis
		in Mio. Euro	in Mio. Euro	In Mio. Euro	in Mio. Euro	in Mio. Euro	in Mio. Euro
		1	2	3	4=2+3-1	5	6=4-5
01	Landtag	-7,4	2,8	0,0	10,2	0,0	10,2
02	Ministerpräsi- dent	-25,5	56,1	-3,4	78,2	0,0	78,2
03	HMdIS	186,5	117,6	89,1	19,1	-1,1	20,2
04	HKM	26,0	-16,4	4,0	-38,4	0,0	-38,4
05	HMdJ	62,6	267,3	-182,3	22,4	0,0	22,4
06	HMdF	87,8	123,1	12,3	44,5	-3,1	47,6
07	HMWEVW	3.123,1	3.347,2	-34,9	189,2	0,0	189,2
08	HMSI	1.051,1	1.205,5	-20,3	134,1	0,0	134,1
09	HMUKLV	-212,7	-134,8	-6,8	71,1	0,0	71,1
10	Staatsgerichts- hof	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11	Rechnungshof	-1,5	0,1	0,0	1,6	0,0	1,6
15	HMWK	-101,1	193,2	0,6	219,5	-75,4	294,9
17	Allgemeine Finanzverwal- tung	873,1	1.435,1	0,0	761,7	199,6	562,1
18	Hochbau	-50,7	10,4	-52,2	8,9	0,0	8,9
	Summe	5.011,2	6.607,4	-194,0	1.522,3	120,1	1.402,2

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

An zwei Stellen unterscheiden sich Leistungsergebnis und Jahresergebnis des Produkthaushalts. Das Jahresergebnis des Produkthaushalts erfasst die Gewinnabführungen an den Landeshaushalt von 1.631,4 Mio. Euro. Als Gewinnabführungen werden Überschüsse der Produkte gebucht, die nicht zum Ausgleich von Verlusten, der Verstärkung des Finanzplans oder der Bildung von Verwaltungsrücklagen verwendet werden dürfen. Gewinnabführungen werden außerhalb des Produkthaushalts erfasst und damit auch außerhalb des Leistungsergebnisses des Produkthaushalts.

Außerdem berücksichtigt das Jahresergebnis des Produkthaushalts auch Aufwendungen und Erträge der Haushalts-Bereiche ohne Produkte. Diese Bereiche erstellen nur Erfolgspläne. Die Ergebnisse der Rechnungslegung über diese Erfolgspläne sind Teil des Jahresergebnisses des Produkthaushalts, während sie im Leistungsergebnis des Produkthaushalts mangels Leistungsplan fehlen. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um das Jahresergebnis des Finanzierungsbuchungskreises von -1.189,3 Mio. Euro. Er bildet Sachverhalte wie Steuererträge und Aufwendungen für Produktabgeltung ab, die der Haushaltsplan in Kapitel 17 01 ausweist.

Tabelle 2-3: Überleitung vom Leistungs- zum Jahresergebnis des Produkthaushalts 2021

	Ist 2021 Mio. Euro
Leistungsergebnis des Produkthaushalts	1.522,3
Gewinnabführungen an den Landeshaushalt	-1.631,4
Jahresergebnis Finanzierungsbuchungskreis (Kapitel 17 01)	-1.189,3
Sonstige nicht im Leistungsergebnis erfasste Ergebnisbeiträge	+28,6
Jahresergebnis Produkthaushalt	-1.269,8

Das Jahresergebnis des Produkthaushalts 2021 ist um 1.915,2 Mio. Euro besser als geplant, obwohl es mit -1.269,8 Mio. Euro negativ ist. Der Vergleich der geplanten Aufwendungen und Erträge in Tabelle 2-4 mit den tatsächlichen Werten zeigt, welche bei der Haushaltsaufstellung getroffenen Annahmen sich erfüllten und welche nicht.

Tabelle 2-4: Vergleich Erfolgspläne und Jahresergebnis des Produkthaushalts 2021

Erträge/Aufwendungen	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Abw. Mio. Euro	Abw. in %
Summe Erträge	74.002,4	65.695,6	8.306,8	12,6
Summe Aufwendungen	72.101,9	65.483,6	6.618,3	10,1
Verwaltungsergebnis	1.900,5	212,0	1.688,5	796,6
Finanzergebnis	-1.615,3	-3.387,5	1.772,2	-52,3
Ergebnis der gewöhnlichen Verwaltungstätigkeit	285,2	-3.175,5	3.460,7	-109,0
Steuern	15,9	8,8	7,2	82,2
Erträge aus Verlustübernahme/Aufwendungen aus Gewinnabführung	-1.631,4	-143,9	-1.487,5	1.033,4
Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag vor Rücklagenbildung	-1.362,2	-3.328,2	1.966,1	-59,1
Erträge/Aufwendungen aus der Auflösung/Zuführung von Rücklagen	92,4	143,2	-50,8	35,5
Jahresergebnis des Produkthaushalts	-1.269,8	-3.185,0	1.915,2	-60,1

Die Summe der Erträge liegt um 8.306,8 Mio. Euro, die Summe der Aufwendungen um 6.618,3 Mio. Euro über dem Planwert. Hieraus ergibt sich ein um 1.688,5 Mio. Euro besseres Verwaltungsergebnis.

Die größten Abweichungen entstanden bei den Erträgen und Aufwendungen aus Zuweisungen und Zuschüssen. Die Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen übersteigen den Planwert um 4.712,7 Mio. Euro. Dies ist im Wesentlichen auf Zuweisungen des Bundes bzw. von Drittmitteln (+3.038,6 Mio. Euro) und des Sondervermögens HGZS (+1.501,5 Mio. Euro) zur Bewältigung der Corona-Krise zurückzuführen.

Die Auszahlungen dieser Mittel an den Empfänger führen zu Aufwendungen aus Zuweisungen und Zuschüssen. Diese übersteigen den Planwert um 4.701,0 Mio. Euro und damit in annähernd gleicher Höhe wie die korrespondierenden Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen.

Weitere wesentliche Abweichungen in der Summe der Erträge beruhen auf höheren Steuererträgen (+1.625,6 Mio. Euro) und sonstigen Erträgen (+1.764,2 Mio. Euro). Die sonstigen Erträge resultieren hauptsächlich aus der Auflösung von Rückstellungen für Steuererstattungen, Finanzausgleiche und Finanzderivate.

Außer den höheren Aufwendungen aus Zuweisungen und Zuschüssen übersteigen insbesondere folgende Aufwendungen den jeweiligen Planwert:

- Die sonstigen Aufwendungen (+714,3 Mio. Euro), insbesondere die außerordentlichen, Corona-bedingten Aufwendungen,
- die Personalaufwendungen (+497,0 Mio. Euro) und
- die Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit (+462,1 Mio. Euro), wie Aufwendungen für bezogene Leistungen und die Inanspruchnahme von Rechten und Diensten.

Das um 1.772,2 Mio. Euro bessere Finanzergebnis beruht hauptsächlich auf Erträgen aus Produkt-Überschüssen, die an den Landeshaushalt abgeführt wurden. Diese Erträge werden im Finanzierungsbuchungskreis als Erträge aus Beteiligungen im Finanzergebnis erfasst. Die korrespondierenden Aufwendungen werden in einer eigenen Position der Ergebnisrechnung ausgewiesen. Dort ist sichtbar, dass die Aufwendungen und somit auch die korrespondierenden Erträge um 1.487,5 Mio. Euro über dem Planwert liegen.

Überleitung von den Ergebnissen des Produkthaushalts zum Ergebnis des Gesamtabschlusses

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

Tabelle 2-5: Überleitung des Jahresergebnisses 2021

	Ist 2021 Mio. Euro
Leistungsergebnis des Produkthaushalts	1.522,3
Gewinnabführung an den Landeshaushalt	-1.631,4
Jahresergebnis Finanzierungsbuchungskreis (Kapitel 17 01)	-1.189,3
Sonstige nicht im Leistungsergebnis erfasste Ergebnisbeiträge	+28,6
Jahresergebnis Produkthaushalt	-1.269,8
Jahresergebnis Sondervermögen HGZS	-1.451,6
Jahresergebnis Sondervermögen Pflegeausbildungsfonds (inkl. Nachbuchung)	0,7
Konsolidierungsbedingte und sonstige Anpassungen	357,4
Jahresergebnis Gesamtabschluss	-2.363,3

Die Jahresergebnisse der Wirtschaftspläne der Sondervermögen HGZS und Pflegeausbildungsfonds werden nur im Gesamtabschluss berücksichtigt. Für

beide Sondervermögen werden Erfolgspläne erstellt, die dem Haushaltsplan lediglich nachrichtlich beigefügt sind. Deshalb fließen die Erträge und Aufwendungen und damit auch das Jahresergebnis dieser beiden Sondervermögen nicht in das Jahresergebnis Produkthaushalt ein, obwohl beide Sondervermögen von Landesbehörden verwaltet werden. Alle übrigen Sondervermögen des Landes (z.B. Versorgungsrücklage, Hessenkasse, Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen) gehen in die Produktergebnisse und damit in das Leistungsergebnis des Produkthaushalts ein. Aus Sicht des Rechnungshofs hätten die Jahresergebnisse der Sondervermögen HGZS und Pflegeausbildungsfonds im Jahresergebnis des Produkthaushalts erfasst werden müssen.

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

3 Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht 2021

Der Gesamtabschluss und der Gesamtlagebericht 2021 des Landes wurden von Wirtschaftsprüfern uneingeschränkt testiert. Der Rechnungshof stellte den Gesamtabschluss und den Gesamtlagebericht 2021 zum 8. Juli 2022 fest.

Das Jahresergebnis 2021 betrug -2,4 Mrd. Euro (Vorjahr: -6,3 Mrd. Euro). Die Verbesserung gegenüber dem Vorjahr resultierte insbesondere aus den gestiegenen Steuererträgen und dem geringeren Personalaufwand. Weitere Ergebnisentlastungen ergaben sich aus der Entwicklung der Rückstellungen für Finanzderivate. Gegenläufig hat sich der negative Anstieg des Transferergebnisses aufgrund der weiter umgesetzten Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie auf das Jahresergebnis ausgewirkt.

3.1 Prüfung und Feststellung

3.1.1 Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht 2021 erhalten uneingeschränktes Testat der Wirtschaftsprüfer

Der Gesamtabschluss und der Gesamtlagebericht des Landes zum 31. Dezember 2021 wurden mit Datum vom 6. Juli 2022 von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PwC uneingeschränkt testiert.

Im uneingeschränkten Testat bescheinigen die Wirtschaftsprüfer, dass der Gesamtlabschluss und der Gesamtlagebericht nach ihrer Beurteilung frei sind von wesentlichen – beabsichtigten oder unbeabsichtigten – falschen Darstellungen. Hierfür beurteilen sie die Wirksamkeit des rechnungslegungsbezogenen internen Kontrollsystems und die Angemessenheit der angewandten Bewertungsmethoden und Bilanzierungsgrundsätze einschließlich der Darstellungen und Erläuterungen in Anhang und Lagebericht.

3.1.2 Prüfungsfeststellungen bei der Abschlussprüfung 2021

Ziel der Abschlussprüfung ist es, auch einen Beitrag zur Qualitätssicherung der Rechnungslegung zu leisten. Daher werden schon vor der Erteilung des Testats Fehler, die Auswirkungen auf die Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung haben, identifiziert und vom Abschlussersteller korrigiert. Bei den Abschlussprüfungen 2021 wurden Korrekturbuchungen u. a. bei den außerplanmäßigen

Abschreibungen der Forderungen Mikroliquiditätsdarlehen in einem Umfang von über 125 Mio. Euro vorgenommen. Bei der Erfassung der weiteren Corona-Sonderzahlungen (Corona-Sonderzahlung II) als Rückstellungen waren es fast 45 Mio. Euro, bei Inanspruchnahmen von Rückstellungen rund 22 Mio. Euro und bei internen Verrechnungen der Produktabgeltung rund 9 Mio. Euro.

Neben den Fehlerkorrekturen liefert die Abschlussprüfung außerdem Feststellungen, die sich zwar nicht auf das Testat auswirken, aber zur weiteren Verbesserung der Rechnungslegung des Landes beitragen. Diese Feststellungen werden von den Wirtschaftsprüfern aufgegriffen und um Vorschläge ergänzt, wie der Rechnungslegungsprozess verbessert werden könnte. Vorschläge werden beispielsweise unterbreitet im Rahmen der Vorbereitung der in den Jahren 2023 und 2024 anstehenden Vollinventur der Kunst- und Sammlungsgegenstände des Landes und zur sicheren Ausgestaltung der allgemeinen Computerkontrollen.

Im Ergebnis sichert die unabhängige Abschlussprüfung zeitnah qualitativ hochwertige, auf Ordnungsmäßigkeit und Zuverlässigkeit der Geschäftsführung geprüfte und für die Rechenschaftslegung der Landesregierung belastbare Informationen, die zudem in den darauffolgenden Haushaltsberatungen direkt berücksichtigt werden können.

3.1.3 Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht 2021 vom Rechnungshof festgestellt

Das Testat der Wirtschaftsprüfer als Urteil über die Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung ist die Voraussetzung für die Feststellung des Rechnungshofs von Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht.

Der Rechnungshof begleitete die Wirtschaftsprüfung und nahm an den Gesprächen mit den obersten Landesbehörden teil. Nach seiner eigenen Prüfung schloss er sich dem uneingeschränkten Testat von PwC an und stellte den Gesamtabschluss und den Gesamtlagebericht 2021 zum 8. Juli 2022 fest.

3.2 Entwicklung des Vermögens und der Schulden im Gesamtabschluss 2021

3.2.1 Zunahme des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags

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

Tabelle 3-1: Kurzdarstellung der Vermögensrechnung

Aktiva			Passiva		
	31.12.2020 Mio. Euro	31.12.2021 Mio. Euro		31.12.2020 Mio. Euro	31.12.2021 Mio. Euro
Anlagevermögen	29.924	30.534	Eigenkapital	0	0
Umlaufvermögen	20.068	19.866	Sonderposten für Investitionen	781	776
Aktive Rechnungs- abgrenzung	488	500	Rückstellungen	108.675	111.344
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	126.491	128.854	Verbindlichkeiten	67.344	67.455
			Passive Rechnungs- abgrenzung	172	179
Summe Aktiva	176.972	179.753	Summe Passiva	176.972	179.753

Im Jahr 2021 stiegen die Passiva stärker an als das Aktivvermögen (Anlageund Umlaufvermögen sowie aktive Rechnungsabgrenzung). Daher erhöhte sich der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag per Saldo um 2.363 Mio. Euro. Maßgebliche Ursache hierfür war der Anstieg der Pensionsrückstellungen.

3.2.2 Zunahme des Vermögens

3.2.2.1 Zunahme des Anlagevermögens

Das Anlagevermögen hat im Berichtsjahr um 610 Mio. Euro zugenommen. Blickt man auf die Anlagearten, zeigt sich, dass das immaterielle Anlagevermögen fast konstant blieb und der Anstieg bei den Sachanlagen und noch stärker bei den Finanzanlagen stattgefunden hat. Bei den Sachanlagen haben insbesondere Neubauten vor allem im Hochschulbereich mit knapp 120 Mio. Euro

zum Anstieg beigetragen, bei den Finanzanlagen die Einzahlungen in das Sondervermögen Versorgungsrücklage in Höhe von knapp 348 Mio. Euro.

3.2.2.2 Neue gesetzliche Vorgabe zum Erhalt des Anlagevermögens

Das Land hat sich zum Ziel gesetzt, im Rahmen einer jährlichen Überprüfung der Entwicklung seiner Vermögenslage das Anlagevermögen zu erhalten. Der Erhalt des Anlagevermögens soll der nachhaltigen Haushaltswirtschaft dienen.

Der Rechnungshof hat die Aufnahme dieser Regelung zum Erhalt des Anlagevermögens in die Landeshaushaltsordnung in seiner Stellungnahme begrüßt, weil damit ein wesentlicher Bestandteil des Landesvermögens zum Gegenstand der Haushaltssteuerung wird.

Die Zielsetzung, das Anlagevermögen zu erhalten, ist durch bestimmte Aufgaben der Landesregierung begründet: etwa den Staatswald nachhaltig zu bewirtschaften, das historische Erbe zu bewahren, die Hochschulbauten und die Landesstraßen zu sanieren und einzelne Branchen mit gleichbleibenden Volumen langfristiger bzw. revolvierender Darlehen zu fördern.

In einzelnen Politikfeldern ist nicht nur der Erhalt, sondern die Erweiterung des Anlagevermögens vorgesehen. Dies betrifft insbesondere den Neubau der Hochschulen sowie den Aufbau der Versorgungsrücklage. In der Rückschau zeigt sich, dass das Land sein Anlagevermögen seit dem erstmaligen Ausweis in der Gesamteröffnungsbilanz zum 1. Januar 2009 kontinuierlich erhöht hat.

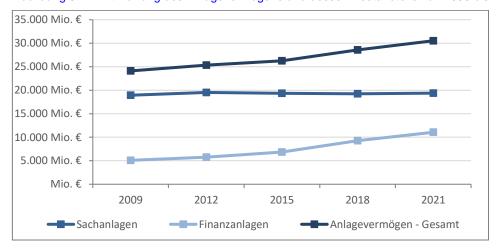


Abbildung 3-1: Entwicklung des Anlagevermögens und dessen Bestandteile von 2009 bis 2021

Der Rechnungshof empfiehlt, die Regelung zum Erhalt des Anlagevermögens des Landes mit der Planung der einzelnen Bestandteile des Anlagevermögens

in den Ressorts zu verknüpfen. Die Planungsgrößen der Ressorts können ihrerseits die Grundlage bilden für eine abgestimmte Planung und Steuerung des gesamten Anlagevermögens auf Landesebene.

3.2.2.3 Abnahme des Umlaufvermögens

Anders als das Anlagevermögen hat das Umlaufvermögen im Jahr 2021 um 202 Mio. Euro abgenommen. Eine wesentliche Ursache für die Abnahme waren die gesunkenen Hinterlegungen von Barsicherheiten im Rahmen des Collateral Managements. Zum Stichtag betrugen die Hinterlegungen insgesamt 4.360 Mio. Euro (Vorjahr: 5.273 Mio. Euro). Ursache für die Abnahme waren die um 913 Mio. Euro gesunkenen negativen Barwerte der Derivate. Im Vorjahr waren die Hinterlegungen um 822 Mio. Euro angestiegen.

Der Abnahme der Hinterlegungen stehen Zunahmen anderer Posten im Umlaufvermögen gegenüber, wie beispielsweise die Forderungen aus Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen insbesondere gegenüber dem Bund und den Kommunen, die um insgesamt 458 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr angestiegen sind, und dem zum Stichtag um 175 Mio. Euro höheren Bestand an liquiden Mitteln (Kassenbestand und Bankguthaben).

3.2.3 Zunahme der Schulden

3.2.3.1 Zunahme der Rückstellungen

Im Jahr 2021 erklärt sich das negative Jahresergebnis im Wesentlichen durch den Anstieg der personalbezogenen Rückstellungen. Hierbei wirken sich insbesondere die Veränderungen der Rückstellungen für Pensionen (+1.788 Mio. Euro) und Beihilfen (+463 Mio. Euro) sowie Lebensarbeitszeitkonten (+215 Mio. Euro) aus. Trotz eines höheren Personalbestands haben sich die Pensionsrückstellungen nicht in dem Umfang des Vorjahres erhöht, da die Besoldungserhöhung, die in die Berechnung der Rückstellungen mit einfließt, mit 1,4 Prozent deutlich unter der des Vorjahres von 3,2 Prozent lag.

Neben diesen Rückstellungen sind insbesondere auch die Urlaubs- und Überstundenrückstellungen erneut gestiegen. Ihr Anstieg fiel jedoch mit 19 Mio. Euro deutlich geringer aus als im Vorjahr (+45 Mio. Euro).

3.2.3.2 Zunahme der Verbindlichkeiten

Trotz der umfangreichen Kredittilgungen des Landes (Anleihen und Obligationen -1.033 Mio. Euro und Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten -484 Mio. Euro) ergab sich im Jahr 2021 insgesamt ein Anstieg der Verbindlichkeiten um rund 111 Mio. Euro. Der Anstieg resultierte insbesondere aus den um 898 Mio. Euro höheren Verbindlichkeiten aus Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen, den um 582 Mio. Euro gestiegenen Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen sowie den um 493 Mio. Euro gestiegenen Verbindlichkeiten aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben.

3.2.4 Überleitung der Nettokredittilgung von der Haushaltsrechnung zum Gesamtabschluss

Anders als im Vorjahr, in dem Haushaltsrechnung und Gesamtabschluss beide Nettokreditaufnahmen ausgewiesen haben, zeigen im Jahr 2021 beide Zahlenwerke Nettokredittilgungen – jedoch in unterschiedlicher Höhe.

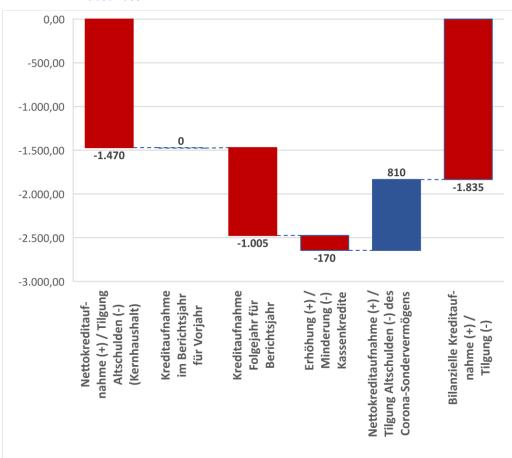


Abbildung 3-2: Überleitung der Nettokreditaufnahme von der Haushaltsrechnung zum Gesamtabschluss

Die Haushaltsrechnung erfasst die Nettokredittilgung des Kernhaushalts, ohne die Tilgung der Kassenkredite und die Kreditaufnahmen des Corona-Sondervermögens. Die in der Haushaltsrechnung erfasste Rest-Kreditaufnahme des Jahres 2022 ist kaufmännisch erst im Gesamtabschluss 2022 zu erfassen und wird deshalb in der Überleitungsrechnung herausgerechnet.

3.3 Entwicklung der Erträge und Aufwendungen im Gesamtabschluss 2021

3.3.1 Geringeres negatives Jahresergebnis

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

Tabelle 3-2: Kurzdarstellung der Ergebnisrechnung

	31.12.2020 Mio. Euro	31.12.2021 Mio. Euro
Steuern und steuerähnliche Erträge	22.866,3	25.746,2
Ergebnis aus Finanzausgleich	-6.122,2	-6.629,0
Steuerergebnis nach Finanzausgleich	16.744,1	19.117,2
Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen	6.696,1	8.175,9
Aufwendungen aus Zuweisungen und Zuschüssen	-11.305,9	-12.891,7
Transferergebnis	-4.609,8	-4.715,8
Übrige Erträge	4.577,7	4.761,6
Personalaufwand	-13.385,0	-12.659,1
Abschreibungen	-922,3	-772,8
Übrige Aufwendungen	-4.969,8	-4.485,9
Übriges Verwaltungsergebnis	-14.699,4	-13.156,2
Verwaltungsergebnis	-2.565,1	1.245,2
Finanzergebnis	-3.774,6	-3.592,5
Ergebnis der gewöhnlichen Verwaltungstätigkeit	-6.339,7	-2.347,4
Steuern	-8,5	-15,9
Jahresergebnis	-6.348,2	-2.363,3

3.3.2 Entwicklung wesentlicher Erträge und Aufwendungen

3.3.2.1 Gestiegene Steuererträge und geringerer Personalaufwand

Der Rückgang des negativen Jahresergebnisses gegenüber dem Vorjahr resultierte im Wesentlichen aus den gestiegenen Steuererträgen (+2.880 Mio. Euro)

und dem geringeren Personalaufwand (-726 Mio. Euro). Die Steuererträge sind trotz der anhaltenden Corona-Pandemie mit dem wiedereinsetzenden konjunkturellen Aufschwung gestiegen. Der Personalaufwand fiel trotz Personalaufbau im Vergleich zum Vorjahr geringer aus, da die Aufwendungen für Altersversorgung im Verhältnis aufgrund der geringeren Besoldungserhöhung sanken.

3.3.2.2 Gestiegenes Niveau der Transfers

Die Erträge und Aufwendungen aus Zuweisungen und Zuschüssen sind beide insbesondere aufgrund der Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie erneut deutlich angestiegen. Die Erträge (+1.480 Mio. Euro) jedoch nicht so stark wie die Aufwendungen (+1.586 Mio. Euro). Dies führte zu einem weiteren Anstieg des negativen Transferergebnisses.

3.3.2.3 Ergebnisentlastungen aus der Entwicklung der Rückstellungen für Finanzderivate

Zum einen wurden im Berichtsjahr in den übrigen Aufwendungen geringere Zuführungen zu den Rückstellungen für Finanzderivate erfasst (-666 Mio. Euro); zum anderen enthielten die übrigen Erträge höhere Auflösungen als im Vorjahr (+241 Mio. Euro). Aufgrund dieser Effekte ergaben sich im Jahr 2021 insgesamt Ergebnisentlastungen in Höhe von 907 Mio. Euro.

Die Entwicklung der Marktwerte der Finanzderivate wird weder in der Vermögens- noch in der Ergebnisrechnung sichtbar. Sie wird im Anhang dargestellt. Die Marktwerte der Finanzderivate betrugen zum Stichtag insgesamt -7,4 Mrd. Euro (Vorjahr: -9,7 Mrd. Euro) und haben sich damit im Berichtsjahr insgesamt positiv entwickelt.

Teil II – Bemerkungen zu den Einzelplänen

Teil II Bemerkungen zu den Einzelplänen

Einzelplan 02: Hessischer Ministerpräsident

4 Steuerung des Breitbandausbaus

Kapitel 02 06

Der positive Trend beim Ausbau des schnellen Internets in Hessen ist primär vom Markt getrieben. Der Fokus der Ausbaumaßnahmen liegt auf der weiteren Beschleunigung der Übertragungsraten in zuvor schon gut versorgten Regionen. Bisher schlecht versorgte Gebiete, deren Ausbau für die Wirtschaft unrentabel ist, sollten beim Ausbau stärker berücksichtigt werden.

Eine zielgerichtete Steuerung des Breitbandausbaus setzt detaillierte Informationen über den aktuellen Ausbaustand, ein Kennzahlensystem zur Erfolgskontrolle von Ausbaumaßnahmen sowie einen systematischen Umgang mit Risiken voraus.

4.1 Ausgangslage

Schnelles Internet ist eine Grundvoraussetzung für die digitale Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern. Der Ausbau des schnellen Internets durch den Einsatz von Breitbandtechnologien soll nach Vorgabe der Europäischen Union durch den Markt erfolgen. Nur in Regionen, in denen Telekommunikationsunternehmen mangels Rentabilität auf einen Ausbau verzichten, kann das Land durch Fördermaßnahmen den Ausbau selbst vorantreiben. Die eingesetzten Fördermittel stammen von der Europäischen Union, Bund und Land.

Bis 2021 wurden Gebiete gefördert, die mit einer Übertragungsgeschwindigkeit von ≤ 30 Mbit/s versorgt waren. Diese Gebiete werden als "weiße Flecken" bezeichnet. Seit 2022 kann auch der Ausbau in Gebieten mit einer Datenübertragungsrate von ≤ 100 Mbit/s gefördert werden. Diese Gebiete werden als "graue Flecken" definiert.

Der Bereich Breitbandausbau fiel bis 2018 in die Zuständigkeit des Wirtschaftsministeriums. Seit 2019 ist die Digitalministerin in der Staatskanzlei zuständig.

Gemeinsam mit dem Breitbandbüro Hessen, welches als Dienstleister zahlreiche Aufgaben für die Digitalministerin übernimmt, gestaltet sie die landeseigenen Rahmenbedingungen des Breitbandausbaus, betreibt die Fördermaßnahmen und koordiniert die Ausbaumaßnahmen. Dies erfolgt in enger Abstimmung mit den beteiligten Kommunen und Telekommunikationsunternehmen.

Der Rechnungshof prüfte zwischen Dezember 2020 und Mai 2021 die Steuerung des Breitbandausbaus in Hessen. Der Schwerpunkt lag auf dem staatlich geförderten Ausbau sowie dem koordinierten Einsatz der Fördermittel. Es wurde die Entwicklung der Breitbandversorgung der Jahre 2017 bis 2020 zugrunde gelegt. In diesem Zeitraum hat das Land für den Breitbandausbau 225 Mio. Euro bereitgestellt.

4.2 Prüfungsergebnisse

4.2.1 Steuerungssystem

Das Land unternahm eine Vielzahl von Maßnahmen zur Verbesserung der Breitbandversorgung. Es stellte unter anderem Finanzmittel zum Breitbandausbau zur Verfügung. Kennzahlen zu deren Erfolgsmessung gab es nicht. Die Zielerreichung wurde am Status der Breitbandverfügbarkeiten und anhand von anlassbezogenen Datenerhebungen gemessen. Darüber hinaus hat das Land eine Vielzahl IT-gestützter Werkzeuge entwickelt wie z. B. Datenbanken zu Breitbandverfügbarkeiten und Auswertungsprogramme, um für Steuerungszwecke geeignete Daten zur Verfügung zu stellen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs reichen die bisher eingesetzten Controllinginstrumente für eine Erfolgskontrolle nicht aus. Es fehlen geeignete Wirkungskennzahlen zur Erfolgsmessung als Teil eines Steuerungs- und Kennzahlensystems. Zudem kann die gleichzeitige Nutzung unterschiedlicher IT-gestützter Werkzeuge für vergleichbare Zwecke mit hohen finanziellen und organisatorischen Aufwendungen verbunden sein.

Der Rechnungshof empfiehlt, einen kontinuierlichen Planungs- und Steuerungsprozess zu etablieren. Es sollte geprüft werden, welche aussagekräftigen Kennzahlen im Rahmen eines Kennzahlensystems definiert werden können. Gleichzeitig sollte die Zusammenführung der IT-gestützten Werkzeuge vorangetrieben werden.

4.2.2 Förderschwerpunkte

Die Breitbandversorgung in Hessen befand sich im betrachteten Zeitraum auf einem im Bundesvergleich hohen Niveau. Der zumeist vom Markt getriebene Ausbau fokussierte sich auf die Erhöhung der verfügbaren Bandbreiten – schwerpunktmäßig in zuvor schon gut versorgten Bereichen.

Die weißen Flecken in Hessen, die nach den gültigen Schwellenwerten als unterversorgt gelten, hatten im Prüfungszeitraum einen Anteil von 2,4 Prozent. Im ländlichen Bereich waren es noch 11,2 Prozent der Haushalte, die unterversorgt waren. Nach Auffassung des Rechnungshofs werden diese Gebiete im Verhältnis zu den allgemeinen Ausbauaktivitäten nicht mit der gleichen Priorität ausgebaut.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Versorgungslage systematisch zu erheben, die unterversorgten Gebiete zu identifizieren und hier Förderschwerpunkte zu setzen, wie sie von der Europäischen Union vorgegeben werden. Mit den verantwortlichen Kommunen sollten detaillierte Ausbau-, Zeit- und Finanzierungsplanungen erarbeitet werden.

4.2.3 Risikomanagement

Ein systematisches Risikomanagement wurde nicht durchgeführt. In der Vergangenheit hat sich der Bereich der Digitalministerin nur mit individuellen Risiken befasst. Nach Auffassung des Rechnungshofs sind die strategischen und operativen Risiken sowie die Projektrisiken zu erfassen und zu steuern.

Der Rechnungshof empfiehlt, ein angemessenes Risikomanagement einzurichten und den Risikostatus regelmäßig und systematisch fortzuschreiben.

4.3 Stellungnahme der Staatskanzlei – Ministerin für Digitale Strategie und Entwicklung

Die Digitalministerin teilte mit, dass sie die Würdigungen und Empfehlungen des Rechnungshofs gerne annehme. Diese seien aber in dem agilen und sich schnell entwickelnden Themenfeld in Teilen überholt. Sie stimmte zu, dass die Nutzung von Kennzahlen zur Erfolgsmessung der strategischen Ziele der Gigabitstrategie und eine abgestimmte Ressourcen- und Zeitplanung unabdingbar seien. In weiten Teilen seien Kennzahlen bereits etabliert. Die vorhandenen

Daten und Kennzahlen seien bereits geeignet, die Zielerreichung zu überwachen. Die Hinweise des Rechnungshofs werde sie dennoch aufgreifen. Perspektivisch sei vorgesehen, den bereits vorhandenen Kennzahlensatz um Wirkungskennzahlen und weitere geeignete Instrumente zu ergänzen.

Die Digitalministerin teilte mit, dass seit Beginn der Breitbandförderung ein angemessenes Fördermittelcontrolling betrieben werde. Mit der zunehmenden Bedeutung des Themas sei das Fördermittelcontrolling in der Vergangenheit bereits ausgebaut worden. Das Berichtswesen werde sukzessiv bedarfs- und risikoorientiert weiterentwickelt.

Die Zusammenführung der vorhandenen IT-gestützten Werkzeuge werde mit der Entwicklung des GigaMaP-Portals als erfolgreich umgesetzt betrachtet. GigaMaP sei explizit zu Konsolidierungszwecken entwickelt worden. Eine Weiterentwicklung sei wegen der geplanten Anbindung einer neuen zentralen Datendrehscheibe des Bundes in Vorbereitung.

Aus Sicht der Digitalministerin seien die Infrastrukturdaten im Zusammenspiel mit dem Bund schon immer konsequent und verantwortungsvoll erhoben worden. Die Daten seien zur Identifizierung von potenziellen Fördergebieten ausreichend. Eine Fokussierung auf die unterversorgt gebliebenen weißen Flecken sei hingegen nicht zielführend, da wegen begrenzter Mittel sonst die übrigen Fördergebiete nicht flächendeckend ausgebaut und damit die Flächenziele nicht erreicht werden würden. Mit einer Abdeckung von 97,6 Prozent seien die von der Europäischen Kommission definierten Versorgungsziele unter dem Einsatz der vorhandenen Förderinstrumente als erreicht anzusehen. Für unterversorgte Einzellagen seien gesonderte Lösungen zu finden. Auch bliebe abzuwarten, ob seitens der Kommunen überhaupt ein Bedarf zur Anbindung von weißen Flecken in Einzellagen gesehen werde. Die Rolle der Kommunen sei elementar, da sie im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung die Ausbaugebiete gemäß ihres identifizierten Bedarfs definieren und entsprechend der von ihnen vorgenommenen Priorisierung die Anträge stellen.

Zum Risikomanagement erläuterte die Digitalministerin, dass dieses eine der Kernaufgaben des zuständigen Fachreferates sei. Die Dynamik des Breitbandausbaus, die durch die technologische Entwicklungsgeschwindigkeit und die Vielzahl an Akteuren getrieben werde, setze voraus, dass Risiken fortlaufend und frühzeitig bewertet und abgewogen würden. Sie teilt die Auffassung des

Rechnungshofs, dass das Risikomanagement zukünftig stärker formalisiert werden könne. Die Anwendung eines Risikomanagementstandards werde geprüft.

4.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass die vorhandenen Mengen- und Qualitätskennzahlen durch Wirkungskennzahlen ergänzt werden sollen. Die zwischenzeitlich umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen der IT-gestützten Werkzeuge sowie die bereits begonnenen Aktivitäten zur Integration der zentralen Datendrehscheibe des Bundes sind aus Sicht des Rechnungshofs ebenfalls positiv zu bewerten.

Weiterhin stimmt er der Digitalministerin zu, dass der Breitbandausbau in Hessen unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitsaspekten voranzutreiben ist. Nach Auffassung des Rechnungshofs ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass die von der Europäischen Kommission geforderte Beseitigung der weißen Flecken eine hundertprozentige Versorgung der Bevölkerung mit mindestens 30 Mbit/s impliziert. Er bleibt daher bei seiner Empfehlung, die Beseitigung der weißen Flecken mit Priorität zu verfolgen, d. h. bisher schlecht versorgte Gebiete beim Ausbau stärker zu berücksichtigen.

Der Rechnungshof begrüßt schließlich die Bestrebungen, das Risikomanagement weiterentwickeln zu wollen. Er weist darauf hin, dass eine Formalisierung des Risikomanagements keinen Selbstzweck darstellt, sondern der Systematisierung der Abläufe und einer Verbesserung der Nachvollziehbarkeit dient.

Einzelplan 03: Hessisches Ministerium des Innern und für Sport

5 OZG-Umsetzung: Großprojekt nicht im Zeitplan

Kapitel 03 01 und 02 01

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) fordert bis Ende 2022 von Bund, Ländern und Kommunen die Einrichtung eines digitalen Zugangs zu allen Verwaltungsleistungen. Die Umsetzung des OZG stellt für die Landesverwaltung ein Großprojekt im Bereich der Digitalisierung dar.

Die Projektstruktur, lange Entscheidungsprozesse und ein verspäteter Start erschwerten von Beginn an die Umsetzung in Hessen – und das trotz umfangreicher Vorbereitungen. Die Zielsetzung des OZG kann bis Ende 2022 nicht mehr erreicht werden.

Der Rechnungshof empfiehlt, die operativen und strategischen Verantwortlichkeiten in derartigen Projekten in einem Ressort zu bündeln.

5.1 Ausgangslage

Das Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen ist im August 2017 in Kraft getreten und verpflichtet Bund, Länder und Kommunen bis Ende 2022 ihre Verwaltungsleistungen auch digital anzubieten.

Ende 2017 wurde ein Vorprojekt zur Konzeption des OZG-Umsetzungsprojekts unter der Leitung des Innenministeriums gestartet. Ziele des Vorprojekts waren, die Ausgangslage in Hessen zu erfassen und das eigentliche Umsetzungsprojekt zu konzipieren. Insgesamt wurden im Vorprojekt 1.169 Verwaltungsleistungen erhoben, die nach den Vorgaben des OZG zu digitalisieren waren.

Nach Gründung des Bereichs der Digitalministerin in der Staatskanzlei 2019 wurden die Zuständigkeiten hinsichtlich der Digitalisierung neu geordnet. Fortan wurden diese zwischen dem Geschäftsbereich der Digitalministerin und dem Innenministerium aufgeteilt. Das Umsetzungsprojekt wurde Anfang 2020 gestartet.

Der Rechnungshof prüfte von April 2021 bis Februar 2022 die OZG-Umsetzung in Hessen. Er untersuchte dabei, wie sich das Vorprojekt auf das spätere Umsetzungsprojekt auswirkte und betrachtete den Umsetzungsstand bis Ende 2021 sowie mögliche Hemmnisse bei der OZG-Umsetzung.

5.2 Prüfungsergebnisse

5.2.1 Projektstruktur

Im OZG-Vorprojekt wurden Faktoren für eine erfolgreiche OZG-Umsetzung ermittelt. Zu diesen gehörten eine geeignete Gremienstruktur mit klarer Geschäftsordnung sowie die Bündelung der Projektaktivitäten unter einem Dach. Mit Gründung des Bereichs der Digitalministerin wurde für das Projekt zur OZG-Umsetzung eine Aufteilung der Verantwortlichkeiten in operative (Innenministerium) und strategische Aufgaben (Digitalministerin) vorgenommen. Weiterhin wurde die OZG-Umsetzung in die Teilprojekte OZG Land und OZG Kommunal gegliedert. Beide Teilprojekte haben eine eigene Organisationsstruktur mit eigenen Lenkungsgremien und in weiten Teilen nahezu gleichen Inhalten.

Das Ziel des Vorprojekts, durch eine schlanke Struktur die Informationsflüsse zwischen den unterschiedlichen Projektreferaten sowie den beteiligten Ressorts zu optimieren, wurde aus Sicht des Rechnungshofs nicht erreicht. Durch die verteilten Verantwortlichkeiten wurden grundlegende Entscheidungen häufig nicht zeitnah getroffen.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Struktur bei derartigen Projekten möglichst schlank und effizient zu gestalten. Operative und strategische Verantwortlichkeiten sollten in einem Ressort gebündelt werden. Für nahezu inhaltsgleiche Teilprojekte könnte ein gemeinsames Lenkungsgremium eingerichtet werden.

5.2.2 Projektcontrolling

Ein Projektcontrolling hat die Aufgabe, Projekte hinsichtlich der Einhaltung der Leistungs-, Kosten- und Terminziele zu überwachen. Um diese Ziele zu erreichen, ist ein Projektcontrolling zu Projektbeginn einzurichten. Im Oktober 2019 wurde mit der Erstellung eines Controllingkonzepts für die OZG-Umsetzung im Innenministerium begonnen. Bis zum Start der OZG-Umsetzung im März 2020

war das Konzept nicht abgenommen. Erst Ende Oktober 2020 konnte ein Entwurf des Controllingkonzepts abgestimmt werden. Im Projektverlauf wurde mehrfach die Art und Weise geändert, wie die umzusetzenden Leistungen zahlenmäßig wiederzugeben sind.

Das Controlling ist im OZG-Umsetzungsprojekt nur mit Einschränkungen gelungen. Wiederholte Änderungen an den Berichtsformaten erschwerten Aussagen zum Stand des Projekts.

Der Rechnungshof empfiehlt für zukünftige Vorhaben die Einrichtung eines standardisierten und mit allen Projektteilnehmern abgestimmten Projektcontrollings bereits zu Projektbeginn. Damit wird gewährleistet, dass die Projektverantwortlichen und Entscheidungsträger über den tatsächlichen Stand des Projekts jederzeit und in allen Belangen angemessen informiert sind.

5.2.3 Umsetzungsstand

Von den im Vorprojekt ermittelten 1.169 umzusetzenden Verwaltungsleistungen sollten im Projekt OZG Land bis Ende 2022 insgesamt 631 Verwaltungsleistungen digitalisiert werden. Für die kommunale Ebene wurden 538 Leistungen für die Umsetzung ermittelt. Da für 105 Leistungen bereits ein Online-Antragsverfahren vorhanden war, reduzierte sich die Anzahl der umzusetzenden Verwaltungsleistungen auf 1.064. Bis Ende 2021 wurden davon insgesamt 288 Leistungen umgesetzt.

Die Gesamtanzahl umzusetzender Leistungen variierte im Zeitverlauf wegen sich ändernder Anforderungen des Bundes sowie auf Landesebene durch Herausnahme von Leistungen aus der Umsetzungsplanung. Als ursächlich für die Reduktion umzusetzender Leistungen wurden beispielsweise rechtliche Gründe, niedrige zu erwartende Nutzerzahlen oder eine fehlende technische Umsetzbarkeit angeführt. Bis Ende 2021 wurden so 342 Leistungen von der Umsetzungsplanung ausgenommen.

Nach Beschluss des IT-Planungsrates sollte zur Bewertung der Umsetzung von Leistungen ein fünfstufiges Reifegradmodell herangezogen werden. Der IT-Planungsrat ist ein Steuerungsgremium von Bund und Ländern, welches deren Zusammenarbeit im Digitalisierungsumfeld koordiniert. Nach dem Beschluss gelten Leistungen ab Reifegrad 3 als OZG-konform. Voraussetzung dafür ist: Eine

Leistung kann vollständig online in Anspruch genommen werden. Hierfür notwendige technische Basiskomponenten, wie beispielsweise Nutzerkonten und Bezahlfunktionen, standen innerhalb des Prüfungszeitraums nicht vollumfänglich zur Verfügung. Das Projekt zu deren Entwicklung war parallel zur OZG-Umsetzung 2020 gestartet worden, allerdings zwischenzeitlich in Verzug geraten. Unabhängig davon wurde die Umsetzung der Leistungen bis zum Reifegrad 2 vorangetrieben. Reifegrad 2 erfordert lediglich die Zurverfügungstellung von Online-Formularen, d. h. die weitere Interaktion mit der Behörde erfolgt nicht digital. In den Statistiken galten diese Leistungen als bereits umgesetzt.

Als Ergebnis seiner Betrachtung des OZG-Umsetzungsstandes hat der Rechnungshof festgestellt: Die Zielsetzung des OZG kann bis Ende 2022 nicht mehr erreicht werden. Der verzögerte Start des OZG-Umsetzungsprojekts sowie die Verzögerung bei der Bereitstellung der Basiskomponenten haben hierzu maßgebend beitragen. Er merkt an, dass nach seiner Einschätzung selbst Reifegrad 2 nicht für alle umzusetzenden Leistungen bei der derzeitigen Umsetzungsgeschwindigkeit erreicht wird.

Der Rechnungshof empfiehlt, bei derartigen Projekten mit fest terminierten gesetzlichen Vorgaben einen rechtzeitigen Beginn der Umsetzung sicherzustellen und dabei auch einen zeitlichen Puffer einzuplanen.

5.3 Stellungnahme des Ministeriums sowie der Staatskanzlei – Ministerin für Digitale Strategie und Entwicklung

Das Innenministerium hat in Abstimmung mit der Digitalministerin folgende Stellungnahme abgegeben:

Es teilte mit, dass es die Empfehlung des Rechnungshofs, die operativen und strategischen Zuständigkeiten bei künftigen Projekten in einem Ressort zu bündeln, gut nachvollziehen könne. Gleichwohl hat es darauf hingewiesen, dass die Aufgabenverteilung auf den "Beschluss über die Zuständigkeit der einzelnen Ministerinnen und Minister nach Art. 104 Abs. 2 der Verfassung des Landes Hessen vom 4. April 2019" zurückgehe. Dies müsse entsprechend berücksichtigt werden.

Eine Trennung des Gesamtprojekts in OZG Land und OZG Kommunal wegen der unterschiedlichen Akteure je Verwaltungsebene und der eingebundenen IT-Dienstleister sei notwendig gewesen. Die Lenkungsausschüsse beider Projekte würden sich aus unterschiedlichen Adressatenkreisen zusammensetzen. Wegen des notwendigen Überblicks über das Gesamtprojekt OZG seien allerdings teilweise identische Teilnehmerkreise notwendig. Die eingerichteten Strukturen für die OZG-Umsetzung hätten ihre Tragfähigkeit für eine zielgerichtete Umsetzung des OZG in Hessen in einer guten Zusammenarbeit mit allen betroffenen Akteuren bewiesen.

Den Empfehlungen des Rechnungshofs zum Projektcontrolling kann das Innenministerium folgen. Es hat darauf hingewiesen, dass schon zum Start der OZG-Umsetzung im März 2020 Controllingprozesse eingeführt worden seien. Aus Sicht des Innenministeriums musste beim Controlling des Umsetzungsprojekts auf Unwägbarkeiten reagiert werden, die im Rahmen des Vorprojekts unvorhersehbar waren. Bei den Anpassungen der Berichtsformate handele es sich nicht um wiederholte Änderungen, sondern um Weiterentwicklungen. Diese Weiterentwicklungen hätten zwar den Detaillierungsgrad der Berichte verändert, ließen aber zu jedem Zeitpunkt Aussagen zum Stand des Projekts zu. Durch eine Abweichungsanalyse sei auch ein Steuerungsinstrument für die Gremien geschaffen worden.

Das Innenministerium hat schließlich darauf hingewiesen, dass das OZG keine Festlegung trifft, wann eine Verwaltungsleistung gesetzeskonform als "elektronisch angeboten" gilt. Die Stufen des Reifegradmodells seien aus Sicht der umsetzenden Ressorts als Richtlinien des Bundesinnenministeriums zu verstehen. Gemeinsam mit der Digitalministerin habe man ein eigenständiges, auf den Umsetzungsfortschritt des OZG-Projekts in Hessen angepasstes Reifegradmodell entwickelt. Die Leistungen Ende 2021 hätten einen höheren Grad als den definierten Reifegrad 2 aufgewiesen und teils Kriterien des Reifegrades 3 erfüllt. Zu diesem Zeitpunkt hätten jedoch noch nicht alle technischen Basiskomponenten für die Erfüllung des Reifegrades 3 zur Verfügung gestanden. Man strebe weiterhin die weitest mögliche OZG-konforme Umsetzung an. Das Innenministerium habe die IT-Dienstleister nach Bereitstellung der erforderlichen technischen Basiskomponenten beauftragt, sämtliche bereits entwickelte Leistungen bis Ende 2022 auf den Reifegrad 3 anzuheben.

5.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die Aufteilung der Verantwortlichkeiten in operative und strategische Zuständigkeiten auf dem vom Innenministerium

angeführten Beschluss beruht. Seine Empfehlung beurteilt nicht die zugrundeliegende politische Entscheidung. Mit seinen Prüfungsfeststellungen berichtet er vielmehr über die von ihm festgestellten Auswirkungen dieser Entscheidung auf die Umsetzung des Großprojekts OZG-Umsetzung. Er hält daher seine Empfehlung aufrecht, die operativen und strategischen Verantwortlichkeiten in derartigen Projekten in einem Ressort zu bündeln.

Abschließend stellt der Rechnungshof fest: Unabhängig davon, dass die Zielsetzung des OZG bis Ende 2022 nicht mehr erreicht werden kann, begrüßt er den Willen des Landes, weiterhin eine maximal mögliche Anzahl von Leistungen bis Ende 2022 in Reifegrad 3 zur Verfügung zu stellen.

6 Handlungsbedarf bei Gebühren im Polizeibereich

Kapitel 03 81

Das Innenministerium ist gesetzlich verpflichtet, die Gebühren alle zwei Jahre erneut zu kalkulieren. Dieser Verpflichtung kam es nicht nach. Allein bei den Gebühren für Falschalarme entgingen dem Land in den Jahren 2017 und 2018 Einnahmen von insgesamt rund 200.000 Euro.

Der Erlass von Gebührenbescheiden erfolgte aufgrund sogenannter Kostenmeldungsformulare, die teilweise in Papier und teilweise digital an das Polizeipräsidium für Technik übersandt wurden. Die Erfassung der Papierformulare dauerte fast doppelt so lange wie die Aufbereitung der digital übermittelten Kostenmeldungen. Deshalb sollten die Kostenmeldungen nur noch digital bearbeitet werden.

6.1 Ausgangslage

Der Rechnungshof hat die Erhebung von "Gebühren im Polizeibereich" geprüft. Geprüfte Stelle war das Innenministerium, Abteilung Landespolizeipräsidium. Örtliche Erhebungen betrafen unter anderem das Polizeipräsidium Südosthessen und das Polizeipräsidium für Technik.

Die Berechnung und Festlegung der Gebührentatbestände in der "Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern und für Sport" (Kostenordnung) erfolgt durch das Innenministerium. Das Polizeipräsidium für Technik ist zuständig für die Erstellung der Gebührenbescheide.

Örtliche Erhebungen fanden mit Unterbrechungen von November 2019 bis März 2020 statt. Prüfungszeitraum waren die Jahre 2016 bis 2018.

6.2 Prüfungsergebnisse

6.2.1 Gebührenhöhe fristgemäß überprüfen – Kostendeckende Einnahmen sichern

Nach dem Hessischen Verwaltungskostengesetz ist in einem Abstand von höchstens zwei Jahren zu prüfen, ob die Gebührensätze anzupassen sind. Dem kam das Innenministerium nicht nach.

In Bezug auf den Gebührentatbestand der Falschalarme (etwa 10.000 Fälle jährlich) setzte es für die Gebührenkalkulation in den Jahren 2012 und 2015 jeweils Personalkosten in Höhe von 1 Euro je Arbeitsminute für den gehobenen Dienst an, obwohl eine Erhöhung des Personalkostensatzes entsprechend der einschlägigen Verwaltungsvorschriften geboten gewesen wäre.

In der Folge beließ das Innenministerium die Gebühr für Falschalarme in der zum Jahresbeginn 2017 angepassten Kostenordnung bei 200 Euro je Einsatz, obwohl diese auf rund 209 Euro hätte angepasst werden müssen. Dies führte zu Einnahmeverlusten bei Falschalarmen. Dem Land entgingen damit in den Jahren 2017 und 2018 Einnahmen in Höhe von insgesamt annähernd 200.000 Euro.

Der Rechnungshof forderte das Innenministerium auf, die Gebührensätze anzupassen. So können Gebührenüber- und -unterdeckungen vermieden werden.

6.2.2 Festgebühr nicht immer sinnvoll

Unter den Gebührentatbestand "5321 Polizeieinsätze bei grob fahrlässiger Alarmierung oder grob fahrlässiger Veranlassung einer Alarmierung" fielen z. B. Polizeieinsätze

- aufgrund des Tragens sogenannter "Anscheinswaffen" in der Öffentlichkeit, wie sie auch bei Musikvideo-Drehs immer häufiger vorkommen,
- aufgrund von Straßenblockaden und des Abfeuerns von Schreckschusswaffen im Zusammenhang mit sogenannten "Hochzeitskorsos".

In solchen Fällen erhob das Polizeipräsidium für Technik aufgrund der Kostenordnung eine Festgebühr in Höhe von 200 Euro. Dessen Berechnungen ergaben, dass bei einer Gebührenberechnung nach Zeitaufwand jeweils ein Vielfaches davon fällig geworden wäre. So lag die Bandbreite der tatsächlichen Kosten zwischen dem Doppelten und dem Zwanzigfachen der Festgebühr. Die jährlichen Einsatzzahlen lagen hessenweit zwischen 60 und 100.

Der Rechnungshof verkennt nicht den Vorteil von Festgebühren. Dieser besteht darin, dass die Höhe der Gebühr von vornherein feststeht und keine verwaltungsaufwändigen Gebührenberechnungen notwendig sind. Nachteilig ist aus Sicht des Rechnungshofs jedoch, dass Abweichungen vom Regelfall sowohl

hinsichtlich des Verwaltungsaufwands als auch der Bedeutung der Amtshandlung für den Kostenschuldner nicht berücksichtigt werden können. Eine Festgebühr ist deshalb nur vorzusehen, wenn alle Amtshandlungen einer bestimmten Art einen ähnlich großen Verwaltungsaufwand verursachen und auch die Bedeutung der Amtshandlungen für die einzelnen Kostenschuldner ähnlich ist.

Der Rechnungshof regt daher an, beim Gebührentatbestand "5321 für Polizeieinsätze bei grob fahrlässiger Alarmierung oder grob fahrlässiger Veranlassung einer Alarmierung" von einer Festgebührenregelung abzuweichen. Die Berechnung sollte sich bei diesem Gebührentatbestand jeweils auf den Einzelfall beziehen und nach dem tatsächlichen Zeitaufwand erfolgen. Dies trüge in diesem Falle nicht nur zur Gebührengerechtigkeit, sondern auch zur Abschreckung bei.

6.2.3 Einführung der digitalen Bearbeitung von Kostenmeldungen

Das Polizeipräsidium für Technik erließ aufgrund der von den Polizeidienststellen bzw. Polizeipräsidien gefertigten Kostenmeldungsformulare entsprechende Gebührenbescheide. Diese Formulare wurden von den Polizeibehörden durch manuelle Erfassung aus dem polizeilichen Vorgangsbearbeitungsprogramm erzeugt und anschließend an das Polizeipräsidium für Technik in Papierform per Boten übermittelt.

Ausnahmen hiervon bildeten die Kostenmeldungen für Falschalarme und Transportbegleitungen. Diese übermittelten die Polizeibehörden digital. Die Bediensteten des zuständigen Sachgebiets bereiteten die Kostenmeldungen manuell auf und luden sie in das Programm owi21 hoch. Ab dem dritten Quartal 2020 sollte die händische Datenaufbereitung entfallen und vollautomatisiert erfolgen.

Für die vollständige Erfassung der Daten aus den Kostenmeldungen im Papierformat in das Programm owi21 benötigten die Bediensteten des Polizeipräsidiums für Technik fünf Minuten je Vorgang und somit fast doppelt so lange wie für die Aufbereitung der digital übermittelten Kostenmeldungen für Falschalarme und Transportbegleitung.

Die Halbierung dieser Bearbeitungsdauer hätte unter Anwendung der zum Zwecke der Gebührenkalkulation anzusetzenden Personalkosten pro Arbeitsminute in Höhe von 1,08 Euro für Beamte des gehobenen Dienstes sowie vergleichbarer Tarifbeschäftigter eine rechnerische Einsparung in Höhe von 18.800 Euro

pro Jahr zur Folge. Zudem ist davon auszugehen, dass sich die Bearbeitungsdauer bei den digital übermittelten Vorgängen durch die geplante Vollautomatisierung noch weiter verringern wird. Der Rechnungshof forderte daher das Innenministerium auf, die digitale Bearbeitung der Kostenmeldungen sämtlicher Gebührentatbestände zeitnah einzuführen.

6.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium erklärte, dass der Gebührensatz für Falschalarme im Zuge der Neufassung der Verwaltungskostenordnung in 2013 von 125 Euro auf 200 Euro festgesetzt wurde. Bei der in 2017 begonnenen Prüfung der Gebühren wurde der Gebührensatz bei Falschalarmen ebenfalls neu berechnet. Aufgrund der Differenz (rund 10 Euro) des damals ermittelten Verwaltungsaufwands zur bestehenden Gebühr und der erheblichen Gebührenerhöhung im Zuge der Neufassung der Verwaltungskostenordnung in 2013 von 125 Euro auf 200 Euro sei allerdings von einer Erhöhung abgesehen worden. Dies hielt das Ministerium unter Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips und des öffentlichen Interesses im Polizeibereich für vertretbar. Im September 2020 – also im Nachgang zur Prüfung des Rechnungshofs – seien die Gebühren erneut kalkuliert worden, mit dem Ergebnis, dass sich die Einsatzkosten bei Falschalarmen aufgrund eines gesunkenen Verwaltungsaufwands reduziert hätten. Das Innenministerium sagte zu, die Gebührensätze im Turnus von zwei Jahren zu überprüfen.

Hinsichtlich des Gebührentatbestands "5321 Polizeieinsätze bei grob fahrlässiger Alarmierung oder Veranlassung einer Alarmierung" erklärte es, dass bislang jeder Einsatz mit einer Festgebühr von 200 Euro berechnet worden sei. In der Vergangenheit sei angenommen worden, dass es sich bei "grobfahrlässiger Alarmierung oder Veranlassung einer Alarmierung" um Sachverhalte handele, die mit dem Gebührentatbestand "Falschalarm" vergleichbar seien. Daher sei für jene Amtshandlung ebenfalls eine Festgebühr von 200 Euro bestimmt worden. Die Anregung des Rechnungshofs wurde bei der nächsten Gebührenkalkulation einbezogen. Seit Januar 2022 werden diese Einsätze nach Zeitaufwand berechnet.

Abschließend teilte das Innenministerium mit, dass ein automatisierter elektronischer Workflow für die Gebührenkostenabwicklung angestrebt werde. Allerdings verzögere sich die Umsetzung aufgrund neu zu beschaffender Software. Das Thema sei weiterhin im Fokus und sobald sich sinnvolle Möglichkeiten zur

Umsetzung des elektronischen Workflows für die Gebührenabwicklung böten, würden diese ergriffen und die diesbezügliche Anregung des Rechnungshofs umgesetzt.

6.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Ankündigungen des Innenministeriums. Er nimmt den Hinweis des Innenministeriums auf das Äquivalenzprinzip, wonach sich Verwaltungskosten und -gebühren grundsätzlich gleichwertig gegenüberstehen müssen, sowie auf das öffentliche Interesse zur Kenntnis. Nachdem die Gebühr im Jahr 2017 neu kalkuliert wurde, hätte der Rechnungshof jedoch erwartet, dass die Gebühr auch kostendeckend festgesetzt wird. Durch die gewählte Gestaltung entgingen dem Land Einnahmen in Höhe von rund 200.000 Euro. Daran ändert die Kalkulation aus dem Herbst 2020 nichts, aufgrund derer die aktuelle Gebühr weiterhin 200 Euro beträgt. Die Erhebung kostendeckender Gebühren bleibt eine Daueraufgabe der Verwaltung.

Einzelplan 04: Hessisches Kultusministerium

7 Vorschulische Deutschförderung: Gut gedacht – gut gemacht?

Kapitel 04 59

Um die Deutschkenntnisse von Kindern bis zum Schulbeginn zu verbessern, hat das Land Vorlaufkurse vor der Einschulung eingerichtet. Einheitliche Kriterien für die Auswahl der Kinder, eine gesicherte Mindestförderung und eine aussagekräftige Erfolgskontrolle würden die Qualität der Vorlaufkurse weiter verbessern.

7.1 Ausgangslage

2018 hatte in Hessen mehr als die Hälfte der Kinder unter sechs Jahren einen Migrationshintergrund. Jedes dritte Kita-Kind wuchs nicht mit Deutsch als Familiensprache auf. Seit Jahren belegen die Schuleingangsuntersuchungen steigende Zahlen bei Vorschulkindern, die kein oder nur rudimentäres Deutsch sprechen. Das Beherrschen der deutschen Sprache gilt als Voraussetzung für schulischen Erfolg, Berufschancen und gesellschaftliche Teilhabe. Um die Deutschkenntnisse von Kindern bis zum Schulstart zu verbessern, hat das Kultusministerium zwei Bausteine seines schulischen Gesamtsprachförderkonzepts vor der Einschulung vorgesehen: Vorlaufkurse sowie schulische Sprachkurse bei Zurückstellung vom Schulbesuch. Ziel ist es, Kinder ohne hinreichende Deutschkenntnisse so zu fördern, dass sie bei Eintritt in die erste Klasse von Anfang an mitreden und sich aktiv am Unterricht beteiligen können.

7.2 Prüfungsergebnisse

7.2.1 Kriterien für den Besuch von Vorlaufkursen

Für Kinder, die bei ihrer Schulanmeldung – das heißt etwa anderthalb Jahre vor der Einschulung – nicht über die für den Schulbesuch erforderlichen Deutschkenntnisse verfügten, wurden Vorlaufkurse eingerichtet. Der Vorlaufkurs findet in dem Schuljahr vor der Einschulung statt. Im Schuljahr 2017/18 besuchten mehr als 11.000 Kinder einen der insgesamt 1.367 Vorlaufkurse, gut jedes fünfte Kind der späteren Erstklässlerinnen und Erstklässler. Für die Vorlaufkurse der Schuljahre 2016/17 und 2017/18 gab das Land mehr als 44 Mio. Euro

aus. In diesem Zeitraum war die Teilnahme an Vorlaufkursen freiwillig, seit dem Schuljahr 2021/22 ist sie verpflichtend.

Die Auswahl der Kinder für die Vorlaufkurse lag im Ermessen der zuständigen Grundschule nach deren eigenen Beurteilungsmaßstäben. Einheitliche Kriterien fehlten. Dies konnte dazu führen, dass Kinder mit gleichem Deutschsprachvermögen an der einen Schule eine Förderung in einem Vorlaufkurs erhielten, an einer anderen nicht. Der Rechnungshof rät dem Kultusministerium, den Schulen Kriterien für die Auswahl der Kinder vorzugeben um sicherzustellen, dass alle Kinder mit Deutschförderbedarf die gleiche Chance haben, einen Vorlaufkurs zu besuchen.

7.2.2 Umfang der Deutschförderung in Vorlaufkursen

In den Schuljahren 2016/17 und 2017/18 erhielten die meisten Kinder weniger Deutschförderung in Vorlaufkursen als vom Kultusministerium geplant. Gründe dafür waren insbesondere:

- Die intransparente Stellenzuweisung des Kultusministeriums:
 Das Kultusministerium wies den Staatlichen Schulämtern die Stellen für verschiedene Deutschfördermaßnahmen (Vorlaufkurse, Intensivkurse etc.) insgesamt zu. Die Staatlichen Schulämter wussten nicht, wie viele der zugewiesenen Stellen für Deutschförderung auf Vorlaufkurse entfallen sollten. Einige Staatliche Schulämter setzten weniger Stellen für Vorlaufkurse ein als vom Kultusministerium dafür vorgesehen waren.
- Fehlende Regelungen für Mindestwochenstunden in kleinen Vorlaufkursen: Die rechtlichen Vorgaben des Kultusministeriums bezogen sich nur auf die einzusetzenden Wochenstunden bei Vorlaufkursen mit 10 bis 15 Kindern. Diese Vorlaufkurse sollten in der Regel 10 bis 15 Wochenstunden umfassen. Nur in wenigen Schulamtsbezirken, vornehmlich in städtischen Regionen, erreichten die Vorlaufkurse eine Größe von mindestens 10 Kindern. In ländlichen Gegenden wurden aufgrund der regionalen Bedingungen wesentlich kleinere Vorlaufkurse gebildet. Deren Stundenausstattung war nicht geregelt und lag in der Verantwortung der Staatlichen Schulämter. Bei der Prüfung in 9 der 15 Staatlichen Schulämter wurden sehr unterschiedliche Verteilungsmaßstäbe für die Wochenstunden zwischen den Staatlichen Schulämtern, aber auch innerhalb der Schulamtsbezirke festgestellt.

Unzureichende Datenauswertung des Kultusministeriums:
 Obwohl die Staatlichen Schulämter dem Kultusministerium regelmäßig über die Größe der Vorlaufkurse und den dortigen Stundeneinsatz berichteten, analysierte das Kultusministerium diese Angaben nicht.

Der Rechnungshof hält die Sicherstellung der Mindestförderung von Kindern in Vorlaufkursen für verbesserungswürdig. Er empfiehlt dem Kultusministerium, den Staatlichen Schulämtern die Stellen für Vorlaufkurse nachvollziehbar zuzuweisen und für alle Kursgrößen eine Mindeststundenzuweisung vorzugeben. Eine konsequente Auswertung der Daten zu den Vorlaufkursen sollte das Kultusministerium nutzen, um die Mindestförderung der Kinder zu prüfen.

7.2.3 Erfolgsmessung für Vorlaufkurse

Um den Erfolg der Vorlaufkurse zu messen, ermittelte das Kultusministerium zunächst den Anteil der Kinder, die nach dem Besuch eines Vorlaufkurses im Folgejahr ausschließlich wegen nicht hinreichender Deutschkenntnisse vom Schulbesuch zurückgestellt wurden, an allen Kindern, die den Vorlaufkurs besucht hatten. Dies waren in den Schuljahren 2016/17 und 2017/18 rund 3,5 Prozent. Daraus leitete das Kultusministerium dann eine Erfolgsquote der Vorlaufkurse von rund 96,5 Prozent ab.

Diese Erfolgsquote vermittelt nach Auffassung des Rechnungshofs ein falsches Bild, weil sie die Anzahl der Kinder unberücksichtigt lässt, die nicht allein wegen unzureichender Deutschkenntnisse, sondern auch noch aus anderen Gründen von der Einschulung zurückgestellt wurden. Wie der Gesundheitsbericht 2016 des Sozialministeriums belegt, weisen Kinder bei der Schuleingangsuntersuchung häufig Defizite in mehr als einem Entwicklungsbereich auf. Der Rechnungshof erwartet, dass das Kultusministerium die Effektivität der Vorlaufkurse mit geeigneten Kennzahlen misst. Hierzu könnte z. B. gehören, die Anzahl der Kinder zu ermitteln, die nach dem Besuch eines Vorlaufkurses über ausreichende Deutschkenntnisse verfügten, um in die erste Klasse aufgenommen zu werden, und sie zur Gesamtzahl der Kinder in Beziehung zu setzen, die einen Vorlaufkurs besucht haben.

7.2.4 Keine gesonderten schulischen Sprachkurse bei Zurückstellung

Schulpflichtige Kinder können für ein Jahr vom Unterricht zurückgestellt werden, wenn sie zum Zeitpunkt der Einschulung nicht über die für den Schul-

besuch erforderlichen deutschen Sprachkenntnisse verfügen. Für sie konnte der Besuch eines schulischen Sprachkurses angeordnet werden. Ab dem Schuljahr 2022/23 sind Kinder, die wegen nicht ausreichender Deutschkenntnisse zurückgestellt werden, verpflichtet, einen schulischen Sprachkurs zu besuchen.

Obwohl der "schulische Sprachkurs bei Zurückstellung" als eigener Baustein des Gesamtsprachförderkonzepts beschrieben wird, wurde er bisher nicht eingerichtet. Stattdessen besuchten die wegen nicht hinreichender Deutschkenntnisse zurückgestellten Kinder entweder Vorklassen, Vorlaufkurse, ab dem Schuljahr 2017/18 auch Intensivklassen oder verblieben in der Kita, manche sogar zu Hause. Eine kontinuierliche Deutschförderung war damit nicht für jedes Kind sichergestellt. Der Rechnungshof erwartet, dass das Kultusministerium die ab August 2022 verbindliche Vorgabe umsetzt, dass alle aus sprachlichen Gründen zurückgestellten Kinder eine schulische Deutschförderung erhalten. Das Gesamtsprachförderkonzept ist entsprechend anzupassen.

7.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Kultusministerium erklärt, eine schon mit Einführung der Vorlaufkurse im Jahr 2002 herausgegebene Handreichung mache an Beispielen deutlich, welche Kriterien bei der Beurteilung, ob ein Kind für einen Vorlaufkurs empfohlen werden solle oder nicht, anzuwenden seien. Auch in der aus Anlass der Einführung verpflichtender Vorlaufkurse aktualisierten Handreichung nähmen konkrete Handlungsempfehlungen, anzuwendende Leitfragen und umfängliche weitere Hilfen zu einer vereinheitlichten Feststellung der deutschen Sprachkenntnisse einen breiten Raum ein. Darüber hinaus seien die Themen Sprachstandsfeststellung und Diagnostik in den seit Jahren stattfindenden Fortbildungsveranstaltungen Gegenstand der Betrachtung. Dies stelle sicher, dass eine Bewertung und Entscheidung darüber, ob ein Kind einen Vorlaufkurs besuchen solle oder nicht, so einheitlich und objektiv wie nur möglich erfolge.

Zur intransparenten Zuweisung der Stellen für Vorlaufkurse merkt das Kultusministerium an, es habe in Dienstbesprechungen den Staatlichen Schulämtern stets transparent nicht nur über die Gesamtstellenzuweisung für das schulische Gesamtsprachförderkonzept, sondern auch über die Stellen für die Einzelmaßnahmen wie die Vorlaufkurse berichtet.

Hinsichtlich der fehlenden Regelungen für Mindestwochenstunden in kleinen Vorlaufkursen verweist das Kultusministerium auf Anpassungen in entsprechenden Verordnungen, die bei der Einführung der verbindlichen Vorlaufkurse vorgenommen worden seien. Dadurch sei die Empfehlung einer Mindestzuweisung für alle Kursgrößen bereits umgesetzt.

Zur Feststellung des Rechnungshofs, das Kultusministerium habe die regelmäßig erhobenen Daten unzureichend ausgewertet, merkt es an, Daten zum Vorlaufkurs seien in den letzten 20 Jahren bewusst lückenlos erhoben und ausgewertet worden. Auch Daten zur Größe der Vorlaufkurse und dem dortigen Stundeneinsatz seien in den letzten Jahren mit den Staatlichen Schulämtern transparent und ausführlich erörtert worden. Damit trage das Kultusministerium der Empfehlung des Rechnungshofs bereits Rechnung.

Zur Erwartung des Rechnungshofs, die Effektivität der Vorlaufkurse anhand geeigneter Kennzahlen zu messen, führt das Kultusministerium aus, künftig zusätzlich zur bisherigen Kennzahl auch die Zahl der Kinder ermitteln zu wollen, die nach dem Besuch des Vorlaufkurses über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen, um in ein erstes Schuljahr aufgenommen zu werden.

Das Kultusministerium vertritt die Auffassung, dass schulpflichtige, aus sprachlichen Gründen zurückgestellte Kinder schon lange rechtlich verpflichtet sind, einen Sprachkurs zu besuchen. Zur Feststellung des Rechnungshofs, dass manche Kinder in der Kita oder zu Hause blieben, merkt es an, dies treffe nur auf schulpflichtige Kinder zu, die aus anderen als sprachlichen Gründen zurückgestellt worden seien. Hier liege in der Argumentation ein Irrtum vor.

Das Kultusministerium bestätigt, dass die Schulen keine separaten schulischen Sprachkurse bei Zurückstellung gebildet hatten. Der Grund dafür seien die in der Regel geringen Fallzahlen je Schule gewesen. Den Vorgaben gemäß seien an den Schulen bestehende, ebenso effektive Maßnahmen genutzt worden, um die noch jungen, sprachförderbedürftigen Kinder nicht an eine andere Schule verweisen zu müssen. Das Kultusministerium erfasse mit einer jährlichen Abfrage die von einer Schule vom Schulbesuch zurückgestellten Kinder ohne hinreichende Sprachkenntnisse und auch die Fördermaßnahmen, die sie erhalten. Auch in Zukunft werde auf eine weitere sprachliche Förderung aller vom Schulbesuch zurückgestellten Kinder ohne hinreichende Deutschkenntnisse geachtet.

7.4 Schlussbemerkung

In der Prüfung war festzustellen, dass die Schulen trotz der Beispiele in der Handreichung von 2002 eigene Kriterien zur Beurteilung der Sprachstandsentwicklung angewandt hatten. Dies konnte dazu führen, dass Kinder mit gleichem Sprachstand an der einen Schule eine Empfehlung für einen Vorlaufkurs erhielten und an einer anderen Schule nicht. Aus diesem Grund sieht der Rechnungshof die Notwendigkeit, den Schulen einheitliche Kriterien zur Sprachstandsbeurteilung nicht nur zu empfehlen, sondern verbindlich vorzugeben, um Kindern mit Deutschförderbedarf hessenweit die gleichen Chancen auf Förderung in einem Vorlaufkurs zu eröffnen.

Der Rechnungshof bestätigt, dass das Kultusministerium in Dienstbesprechungen mit den Staatlichen Schulämtern über die Gesamtstellenzuweisung, den Verteilungsschlüssel und über die auf Vorlaufkurse insgesamt entfallenden Stellen berichtete. In den Schuljahren 2016/17 und 2017/18 umfasste der Bericht allerdings nicht die auf die einzelnen Staatlichen Schulämter entfallenden Stellen für Vorlaufkurse. Wie die Prüfung von 9 der 15 Staatlichen Schulämter zeigte, kannte keines dieser Staatlichen Schulämter in dieser Zeit seinen Stellenanteil für Vorlaufkurse und konnte ihn aufgrund fehlender Daten zum Verteilungsschlüssel auch nicht berechnen.

Positiv zu vermerken ist, dass das Kultusministerium die fehlenden Regelungen für Mindestwochenstunden in kleinen Vorlaufkursen ergänzt hat.

Das Kultusministerium erhebt seit vielen Jahren eine Vielzahl von Daten zu Vorlaufkursen. In den Schuljahren 2016/17 und 2017/18 wurden allerdings wichtige Auswertungen und Analysen nicht durchgeführt. Fehlende Auswertungen, beispielsweise zur durchschnittlichen Vorlaufkursgröße oder zu den durchschnittlichen Wochenstunden der Vorlaufkurse, hat der Rechnungshof im Prüfungsverfahren eigenständig vorgenommen und dem Kultusministerium hierüber berichtet. Er findet es gut, dass das Kultusministerium in den letzten Jahren auch Daten zum Umfang der Stundenversorgung von Kindern in Vorlaufkursen ermittelt und die gewonnenen Erkenntnisse mit den Staatlichen Schulämtern erörtert.

Der Rechnungshof begrüßt die Ankündigung des Kultusministeriums, künftig auch die Anzahl der Kinder ermitteln zu wollen, die nach dem Besuch des Vorlaufkurses über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen, um eingeschult werden zu können.

Die rechtliche Verpflichtung für aus sprachlichen Gründen zurückgestellte Kinder, einen schulischen Sprachkurs zu besuchen, besteht erst für Kinder, die zum 1. August 2022 schulpflichtig wurden (§ 58 Abs. 6 in Verbindung mit § 187 Abs. 8 Hessisches Schulgesetz). In den Jahren davor konnte der Besuch gemäß § 58 Abs. 5 Hessisches Schulgesetz alter Fassung angeordnet werden, d. h. nur bei entsprechender Anordnung folgte daraus eine Pflicht zum Besuch des Sprachkurses. Die Darstellung des Kultusministeriums, wonach nur aus anderen als sprachlichen Gründen zurückgestellte Kinder in der Kita oder zu Hause hätten bleiben können und die Argumentation des Rechnungshofs auf einem Irrtum beruhe, weist der Rechnungshof zurück. Die Feststellung, dass manche zurückgestellten Kinder in der Kita oder zu Hause blieben, traf nach den ihm vorliegenden Unterlagen auch auf Kinder ohne hinreichende Deutschkenntnisse zu.

Der Rechnungshof beanstandet erneut, dass die gesonderten schulischen Sprachkurse bei Zurückstellung, die das Kultusministerium seit Jahren als zweiten der acht Bausteine seines Gesamtsprachförderkonzepts aufführt, hessenweit nicht umgesetzt werden und dies dem Kultusministerium bekannt ist. Entgegen dessen Darstellung lagen in den Schuljahren 2016/17 und 2017/18 weder ihm noch den geprüften 9 von 15 Staatlichen Schulämtern vollständige Informationen über die wegen nicht ausreichender Deutschkenntnisse zurückgestellten Kinder vor. Sofern diese Kinder keinen Vorlaufkurs, keine Intensivklasse und keine Vorklasse besuchten, sondern weiterhin zur Kita gingen oder zu Hause blieben, war nicht bekannt, ob und welche Maßnahmen zur (weiteren) Deutschförderung sie bis zu ihrer Einschulung erhielten. Daher war eine kontinuierliche Deutschförderung nicht für jedes aus sprachlichen Gründen zurückgestellte Kind sichergestellt. Der Rechnungshof hat Zweifel, ob die für diese Kinder seit dem Schuljahr 2022/23 geltende Verpflichtung, eine schulische Sprachförderung zu besuchen, die Fallzahlen an den Schulen so erhöht, dass gesonderte schulische Sprachkurse eingerichtet werden können, wie es das Gesamtsprachförderkonzept vorsieht. Vielmehr werden voraussichtlich weiterhin andere Maßnahmen der schulischen Sprachförderung zum Einsatz kommen. Zudem wird zu beobachten sein, ob diese anderen Maßnahmen an allen Schulen zur Verfügung stehen, die für aus sprachlichen Gründen zurückgestellte Kinder zuständig sind. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, den zweiten Baustein des Gesamtsprachförderkonzepts so zu beschreiben, dass erkennbar ist, welche schulischen Deutschfördermaßnahmen die vom Schulbesuch zurückgestellten Kinder tatsächlich erhalten.

8 Sind die Staatlichen Fachschulen noch zeitgemäß?

Kapitel 04 59

Seit den 1990er Jahren sinken oder stagnieren die Schülerzahlen der Staatlichen Fachschulen. Bis zum Schuljahr 2019/20 ist es dem Kultusministerium nicht gelungen, diesem Trend entgegenzuwirken. Die freiwillige Schulträgerschaft für die drei Staatlichen Fachschulen kostete das Land im Jahr 2019 mehr als 5,5 Millionen Euro.

8.1 Ausgangslage

Träger von Schulen sind gemäß § 138 Abs. 1 Hessisches Schulgesetz in der Regel die kreisfreien Städte und Landkreise. Das Land ist Träger der Hessenkollegs und der landwirtschaftlichen Fachschulen. Darüber hinaus kann es nach § 138 Abs. 6 Hessisches Schulgesetz auch Träger von Versuchsschulen, von Schulen besonderer Aufgabenstellung und von Schulen sein, die mit Hochschulen verbunden sind.

In Hessen gibt es drei Staatliche Fachschulen in Trägerschaft des Landes. Sie blicken teilweise auf eine lange Geschichte zurück und bieten verschiedene berufliche Erstausbildungen sowie berufliche Weiterbildungen an. Durch die freiwillige Schulträgerschaft übernimmt das Land bei ihnen neben den Kosten für die Lehrkräfte und die Lernmittel, die es bei allen öffentlichen Schulen trägt, auch die Personal- und Sachkosten der Schulverwaltung.

Der Rechnungshof hatte die Staatlichen Fachschulen im Jahr 2007 geprüft und hierüber in seinen Bemerkungen 2008 berichtet¹⁴. In den Jahren 2017 bis 2020 hat das Prüfungsamt des Rechnungshofs Kontrollprüfungen bei den drei Staatlichen Fachschulen durchgeführt. Deren Ergebnisse, ergänzt um aktuelle Informationen des Kultusministeriums aus dem Jahr 2020 und Feststellungen des Rechnungshofs, werden nachfolgend dargestellt.

¹⁴ Vgl. Bemerkungen 2008, S. 206.

8.2 Prüfungsergebnisse

8.2.1 Staatliche Technikakademie Alsfeld (STA)

Die STA ist auf Bautechnik spezialisiert. Vom Schuljahr 2014/15 bis zum Schuljahr 2019/20 sank die Zahl der Schülerinnen und Schüler um rund 35 Prozent auf 88. Um den Unterricht in einzelnen Fächern gewährleisten zu können, wurden verschiedene Jahrgänge und Schwerpunkte (Hoch- und Tiefbau) zusammengefasst. Als kritische Untergrenze für ihren Bestand nannte die STA 80 Schülerinnen und Schüler. Neben der STA gibt es hessenweit zwei weitere öffentliche Schulen, die die Ausbildung zur Bautechnikerin und zum Bautechniker in Vollzeit ermöglichen. Darüber hinaus kann die Qualifikation an mehreren Schulen in verschiedenen Formen des Fernunterrichts in Teilzeit erworben werden.

Obwohl die Zahl der Schülerinnen und Schüler an der STA in den Schuljahren 2014/15 bis 2019/20 deutlich zurückging, erhöhten sich die Gesamtkosten im gleichen Zeitraum geringfügig. Von den 1,9 Mio. Euro entfielen im Jahr 2019 rund 650.000 Euro auf den Betrieb der Schulgebäude und das Personal der Bildungsverwaltung. Diese beiden Kostenarten bilden die wesentlichen Kosten der Schulträgerschaft. Das Kultusministerium verhandelt seit 2014 mit dem Vogelsbergkreis über die Übertragung der Schulträgerschaft.

Da die STA weder als Versuchsschule ausgewiesen noch mit einer Hochschule verbunden ist und nach Auffassung des Rechnungshofs auch keine besondere Aufgabenstellung hat, erfüllt sie keines der Kriterien, an die das Hessische Schulgesetz eine Schulträgerschaft des Landes knüpft. Dies führt in Verbindung mit den seit Jahren stark gesunkenen Schülerzahlen und den gleichwohl steigenden Gesamtkosten zu der Schlussfolgerung, dass die STA in dieser Form nicht mehr fortgeführt werden sollte. Falls der Vogelsbergkreis nicht interessiert ist, die Schulträgerschaft zeitnah zu übernehmen, regt der Rechnungshof an, die STA zu schließen und auf das vorhandene bautechnische Bildungsangebot der anderen hessischen Schulen zu verweisen.

8.2.2 Staatliche Zeichenakademie Hanau (ZA)

Die ZA ist auf Edelmetallgestaltung spezialisiert. In einem Teilbereich arbeitet sie seit einigen Jahren mit der Brüder-Grimm-Berufsakademie in Hanau zusammen. Die Anzahl der Schülerinnen und Schüler der ZA stieg vom Schuljahr

2014/15 bis zum Schuljahr 2019/20 um rund 3,5 Prozent auf 321. Dieser Anstieg war ausschließlich auf die Vollzeitausbildung im Goldschmieden zurückzuführen. Von den übrigen elf Bildungsangeboten fanden im Schuljahr 2019/20 vier mangels Nachfrage nicht mehr statt, während die restlichen sieben stagnierende Schülerzahlen aufwiesen. Die vorgeschriebene Mindestklassengröße wurde bei zehn der zwölf Bildungsangebote nicht erreicht. Nur durch die Zusammenlegung verschiedener Jahrgänge und Schwerpunkte (z. B. Metallbildnern, Gravieren und Silberschmieden) war der Unterricht in einzelnen Fächern gewährleistet. Die acht im Schuljahr 2019/20 verbliebenen Bildungsangebote gibt es hessenweit nur an der ZA, Schülerinnen und Schülern anderer Bundesländer stehen sie nicht offen. Vergleichbare Bildungsangebote finden sich insbesondere in Baden-Württemberg und Thüringen.

Die ZA verzeichnete in den Jahren 2014 bis 2019 einen Kostenanstieg von 2,7 Prozent. In den Gesamtkosten von rund 4,0 Mio. Euro waren im Jahr 2019 rund 1,2 Mio. Euro für den Betrieb der Schulgebäude und das Personal der Bildungsverwaltung enthalten.

Nach Auffassung des Rechnungshofs bedarf es schon seit über zwölf Jahren einer Überprüfung, ob und wie die Bildungsangebote der ZA unter Beachtung der rechtlichen Vorgaben weiterhin Bestand haben können. Er erwartet, dass dies nun zeitnah geschieht. Dabei sollte überlegt werden, ob die zielgerichtete Öffnung des Angebots der ZA über die Landesgrenzen hinaus ein geeignetes Mittel sein könnte, um die Zahl der Schülerinnen und Schüler zu erhöhen.

Des Weiteren sollte das Kultusministerium prüfen, ob die ZA die Voraussetzungen für eine Schulträgerschaft des Landes erfüllt. Der Rechnungshof hat hieran erhebliche Zweifel. Die ZA ist keine Versuchsschule und ihre Zusammenarbeit mit der Brüder-Grimm-Berufsakademie, die nur einen Teilbereich der ZA betrifft, reicht seines Erachtens nicht aus, um die ZA als "mit einer Hochschule verbunden" im Sinne des Schulgesetzes zu qualifizieren. Das hessenweit einmalige Angebot der ZA macht sie nach Auffassung des Rechnungshofs auch nicht zu einer Schule mit besonderer Aufgabenstellung, denn es gibt Schulen in kommunaler Trägerschaft, die ebenfalls hessenweit einmalige Bildungsangebote vorhalten. Deshalb empfiehlt der Rechnungshof dem Kultusministerium zu erwägen, der Stadt Hanau die Schulträgerschaft anzubieten. Da Hanau über eine lange Tradition des Goldschmiedehandwerks und der

Schmuckherstellung verfügt, könnte die Stadt ein Interesse an der Übernahme der Schulträgerschaft haben.

8.2.3 Staatliche Fachschule Weilburg-Hadamar (SFWH)

Die SFWH ist am Standort Weilburg auf Elektrotechnik, Informationstechnik, Maschinentechnik und Mechatronik und am Standort Hadamar auf Glastechnik spezialisiert. Bis zum 31. Juli 2015 waren die beiden Standorte eigenständige Staatliche Fachschulen. Seit 1. August 2015 werden sie als Verbundschule geführt. Nach § 11 Abs. 2 Hessisches Schulgesetz können "eigenständige Schulen [...] zu einer Schule zusammengelegt werden, die die bestehenden Standorte beibehält, wenn diese Organisationsform eine sinnvolle Unterrichts- und Erziehungsarbeit sichert und fördert". Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und ein Konzept bezüglich der Fusion konnten dem Rechnungshof nicht vorgelegt werden.

Am Standort Weilburg ging die Schülerzahl in den Schuljahren 2014/15 bis 2019/20 um knapp 30 Prozent auf 324 zurück. Der Rückgang betraf alle zwölf Bildungsangebote, so dass die vorgeschriebene Mindestklassengröße in einzelnen Jahrgängen nicht erreicht wurde. Alle Bildungsangebote in Weilburg werden auch an anderen öffentlichen Schulen in Hessen vorgehalten.

Am Standort Hadamar sank die Schülerzahl innerhalb von fünf Jahren um rund 10 Prozent auf 214. In fast allen Bildungsangeboten wurde die Mindestklassengröße bezogen auf einzelne Schwerpunkte und Jahrgänge unterschritten. In zwei Bildungsangeboten war es nicht einmal jahrgangsübergreifend möglich, die Mindestklassengröße einzuhalten. Alle neun Bildungsangebote werden hessenweit nur in Hadamar vorgehalten, zwei von ihnen stehen auch Schülerinnen und Schülern aus einem anderen Bundesland beziehungsweise aus drei anderen Bundesländern offen. Vergleichbare Bildungsangebote gibt es unter anderem in Bayern und Nordrhein-Westfalen.

Die Gesamtkosten der SFWH sanken innerhalb von fünf Jahren um 0,8 Prozent auf rund 9,1 Mio. Euro im Jahr 2019. Davon entfielen rund 3,8 Mio. Euro auf den Betrieb der Schulgebäude und auf Personal der Bildungsverwaltung. Die SFWH betrieb in Weilburg und in Hadamar eine Mensa und ein Wohnheim. Sowohl die Mensen als auch die Wohnheime erwirtschafteten Betriebsverluste,

die sich im Jahr 2016 auf insgesamt rund 1,2 Mio. Euro beliefen. Eine Verbesserung des Betriebsergebnisses durch die Fusion war bis zum Jahr 2019 nicht zu erkennen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs wurde die Entscheidung für die Fusion ohne belastbare Daten getroffen. Des Weiteren vermag er nicht zu erkennen, dass der Zusammenschluss der beiden Schulen die im Schulgesetz vorgeschriebene sinnvolle Unterrichts- und Erziehungsarbeit sichert und fördert. Aus seiner Sicht fehlt es daher an der rechtlichen Grundlage für die Fusion.

Die Kosten für den Betrieb der Schulgebäude und das Personal der Bildungsverwaltung stellen erhebliche Kosten dar, die dem Land durch die freiwillige Schulträgerschaft entstehen. Da sie weitgehend unabhängig von der Entwicklung der Schülerzahl sind, fallen sie bei deutlich sinkenden Schülerzahlen umso stärker ins Gewicht. Der Rechnungshof empfiehlt zu überdenken, ob – und wenn ja wie – die Mensen und Wohnheime wirtschaftlich betrieben werden könnten oder ob sie aufgegeben werden sollten.

Nach Auffassung des Rechnungshofs erfüllt die SFWH am Standort Weilburg keines der Kriterien für eine Schulträgerschaft des Landes. Im Hinblick auf die seit Jahren deutlich sinkende Schülerzahl und die vergleichsweise hohen Kosten regt er an zu prüfen, ob die Bildungsangebote der anderen Schulen in Hessen ausreichen, so dass der Standort der SFWH in Weilburg aufgelöst werden könnte.

Da der Rechnungshof ein hessenweit einmaliges Bildungsangebot aus den oben genannten Gründen (vgl. Abschnitt 8.2.2) nicht für ausreichend hält, um eine besondere Aufgabenstellung im Sinne des Hessischen Schulgesetzes zu begründen, bezweifelt er auch am Standort Hadamar das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Schulträgerschaft des Landes. Des Weiteren erwartet er, dass zeitnah überprüft wird, ob die Öffnung sämtlicher in Hadamar vorgehaltenen Bildungsangebote für Schülerinnen und Schüler aller anderen Bundesländer zu einer Kapazitätsauslastung des Standorts führen könnte. Sollte das Kultusministerium zu dem Ergebnis gelangen, dass diese Maßnahme die Schülerzahl nicht entsprechend erhöht, wäre nach Auffassung des Rechnungshofs zu prüfen, ob auf die bestehenden Angebote in anderen Bundesländern zurückgegriffen und der Standort Hadamar aufgelöst werden könnte.

8.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Kultusministerium erklärt, es teile grundsätzlich die Ansicht des Rechnungshofs, dass mittelfristig auf die Fortführung der STA in dieser Form verzichtet werden solle. Aus diesem Grund sei bereits vor einigen Jahren die Integration der STA als Abteilung in einer anderen beruflichen Schule des Vogelsbergkreises angedacht worden, um das Angebot langfristig sicherstellen zu können. Aufgrund der hohen Altersstruktur im Bereich des Lehr- und Verwaltungspersonals der STA sei diese Fusion bis zum Jahr 2025 geplant.

Die vom Rechnungshof angeregte Steigerung der Schülerzahlen durch die Öffnung des Angebots der ZA über die Landesgrenzen hinaus sei nicht aktiv durch Hessen beeinflussbar. Jedes Land entscheide alleine darüber, ob es die Beschulung in ein anderes Bundesland abgeben wolle und führe diesbezüglich Gespräche im eigenen Land und anschließend mit dem gewünschten Aufnahmeland. Bislang habe kein Bundesland darum gebeten, seine Schülerinnen und Schüler in der ZA beschulen zu lassen. Die Verlagerung von Bildungsangeboten aufgrund sehr geringer Schülerzahlen sei in einigen Fällen bereits umgesetzt worden. Aktuell sei in einem weiteren Fall Vorsorge getroffen worden, bei anhaltend zu niedrigen Schülerzahlen die Schülerinnen und Schüler künftig in Thüringen beschulen zu lassen.

Das Kultusministerium bestätigt den anfangs schwierigen Fusionsprozess der SFWH. Mittlerweile gebe es jedoch zahlreiche Ergebnisse, die eine erfolgreiche Fusion belegen würden, z. B. ein standortübergreifendes Schulverwaltungsnetz und ein gemeinsames Stundenplanprogramm. Ein Essensangebot an beiden Standorten sei aufgrund des Betriebs der Wohnheime zwingend erforderlich. Ab dem Schuljahr 2023/24 sei geplant, den Mensabetrieb in Hadamar zu schließen und auf eine Warmanlieferung durch die Küche des Standorts Weilburg umzustellen. Die Unterbringung der Schülerinnen und Schüler in Wohnheimen hält das Kultusministerium für zwingend erforderlich, da die Schulwege sonst unzumutbar wären. Außerdem sei in den Wohnheimen eine Betreuung der meist minderjährigen Schülerinnen und Schüler gemäß Jugendschutzgesetz gewährleistet. Die SFWH sei bemüht, die Defizite der Mensen und Wohnheime zu minimieren. Die Mieten einschließlich aller Nebenkosten sowie die Essenspreise seien bereits erhöht worden und würden regelmäßig überprüft.

Zum aktuellen Zeitpunkt versuche die SFWH, ihr Bildungsangebot zu erneuern und neue Bildungsakzente zu setzen. So habe der Standort Weilburg z. B. die Federführung bei der Konsolidierung eines Schulversuchs übernommen. Die vom Rechnungshof angeregte Steigerung der Schülerzahlen in Hadamar durch die Öffnung des Angebots für alle anderen Bundesländer sei – wie bereits zur ZA ausgeführt – nicht aktiv von Hessen beeinflussbar. Jedoch sei die Verlagerung von Bildungsangeboten aufgrund sehr geringer Schülerzahlen bereits umgesetzt worden. Nach Auffassung des Kultusministeriums bedeutet eine solche Verlagerung jedoch nicht zwangsläufig die Schließung der gesamten beruflichen Schule. Solange die Mindestklassengröße erreicht werde, solle die Beschulung in Hadamar bestehen bleiben.

Nach Auffassung des Kultusministeriums handelt es sich bei den Staatlichen Fachschulen um Schulen besonderer Aufgabenstellung, an denen das Land gemäß § 138 Abs. 6 Hessisches Schulgesetz die Trägerschaft übernehmen könne. Zur Begründung verweist es auf den Kommentar zum Schulgesetz, der als Besonderheit der ZA und der SFWH am Standort Hadamar den hohen Grad an Spezialisierung nennt, der sich im Betrieb einer eigenständigen Schule für einen einzelnen Bildungsgang ausdrücke.

8.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Kultusministeriums, die STA bis zum Jahr 2025 in eine andere berufliche Schule des Vogelsbergkreises einzugliedern. Falls dies bis dahin nicht gelingt, sollte das Kultusministerium die seit dem Jahr 2014 laufenden Verhandlungen einstellen und die STA schließen.

Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das Kultusministerium am Standort Weilburg der SFWH neue Bildungsakzente setzt und am Standort Hadamar
der SFWH sowie an der ZA Bildungsangebote mit sehr geringer Schülerzahl
einstellt, wenn sie dauerhaft die Mindestklassengröße unterschreiten. Allerdings werden Maßnahmen dieser Art schon seit über zehn Jahren ergriffen,
ohne dass sich dadurch die Situation der Staatlichen Fachschulen grundlegend
verbessert hätte.

Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das Kultusministerium es für ausgeschlossen hält, die in Hadamar und Hanau möglichen Aus- und Weiterbildun-

gen anderen Bundesländern aktiv anzubieten. Seines Erachtens wird bei anhaltendem Schülerrückgang und sukzessiver Schließung von Fachklassen auch die Schließung einer ganzen Schule in absehbarer Zeit nicht zu vermeiden sein. Inwieweit es gelingen wird, die Betriebsverluste der Mensen und Wohnheime der SFWH deutlich zu verringern, bleibt abzuwarten.

Die Ausführungen des Kultusministeriums zur Begründung der Schulträgerschaft des Landes an den Staatlichen Fachschulen teilt der Rechnungshof nicht. Sie mögen die historische Entstehung der Schulträgerschaft begründen, werden aber seines Erachtens der heutigen Situation der Staatlichen Fachschulen nicht mehr gerecht. Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass die Voraussetzungen für eine Schulträgerschaft des Landes bei der ZA und der SFWH nicht gegeben sind.

Einzelplan 05: Hessisches Ministerium der Justiz

9 Eine selbständige Einheit ohne Aufsicht in der Generalstaatsanwaltschaft

Kapitel 05 03

Aufgrund der Prüfbitte des Landtags hat der Rechnungshof die administrativen Abläufe, die Rechts- und Fachaufsicht sowie die Korruptionsprävention in der Generalstaatsanwaltschaft und den Staatsanwaltschaften rund um den aktuellen Verdachtsfall um einen Staatsanwalt untersucht. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Generalstaatsanwaltschaft nach Bekanntwerden der Vorfälle im Sommer 2020 reagiert hat. Gegenüber den Prozessen vor dem Sommer 2020 beinhalten die aktuellen Prozesse eine systematische nachträgliche Kontrolle und Dokumentation des Vier-Augen-Prinzips. Dadurch lassen sich Korruptionsrisiken minimieren.

Die Leitung der Generalstaatsanwaltschaft hatte weder ihre Fach- noch ihre Dienstaufsicht ausreichend wahrgenommen. Seit 2013 führte die Generalstaatsanwaltschaft – trotz verbindlicher Vorgaben – keine Innenrevisionen durch. Dies trug dazu bei, dass sich eine unbeaufsichtigte Vergabe und Abrechnung von Gutachten im Medizinstrafrecht über Jahre hinweg entwickeln konnte. Das Justizministerium überwachte nicht, ob die Generalstaatsanwaltschaft ihren Aufsichtspflichten nachkam.

Die Staatsanwaltschaften kamen ihrer Pflicht, die Korruptionspräventionsrichtlinie zeitnah umzusetzen, nicht nach.

9.1 Ausgangslage

Der Rechnungshof hat aufsichtsrechtliche, organisatorische und korruptionspräventive Aspekte bei den Staatsanwaltschaften (StA) und der Generalstaatsanwaltschaft (GStA) geprüft. Das Justizministerium war als Aufsichtsbehörde einbezogen. Hintergrund der Prüfung war die Prüfbitte aus der Mitte des Landtags, die verwaltungsinternen Abläufe rund um den aktuellen Verdachtsfall um einen Staatsanwalt in der Abteilung Medizinstrafrecht zu überprüfen. Den gesamten strafrechtlichen Komplex inklusive der Schadenssumme prüfte die StA Frankfurt.

9.2 Prüfungsergebnisse

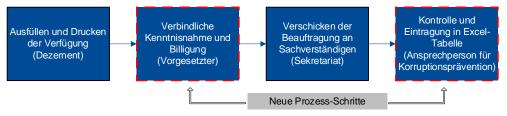
9.2.1 Beauftragung besser kontrollieren und dokumentieren

Vor Bekanntwerden der Verdachtsfälle "Bestechlichkeit" im Sommer 2020 war ein Vier-Augen-Prinzip bei der Beauftragung von Sachverständigen für die StA nicht verpflichtend vorgegeben und ausweislich einer Akten-Stichprobe des Rechnungshofs auch nicht vorhanden.

In der Folge konnten Staatsanwälte Sachverständige beauftragen, ohne dass die Aufträge zur Kenntnisnahme und Billigung dem Vorgesetzten vorgelegt wurden. Ebenso fand keine nachträgliche Kontrolle und Erfassung der Beauftragungen an einer zentralen Stelle innerhalb der StA statt. Dadurch fehlte es an Transparenz hinsichtlich der Beauftragung von Sachverständigen.

Der Rechnungshof stellte fest, dass die Prozesse nach den Vorfällen vom Sommer 2020 deutlich optimiert wurden. Zum einen hat die GStA im Juni 2021 die Einhaltung und Dokumentation des Vier-Augen-Prinzips bei der Sachverständigenbeauftragung verbindlich vorgegeben. Zum anderen wurde die Position der Ansprechpersonen für Korruptionsprävention (AK) zur systematischen nachträglichen Kontrolle und Dokumentation der Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips geschaffen.

Abbildung 9-1: Prozess Beauftragung Sachverständige



Der Rechnungshof empfiehlt, die für die Dokumentation genutzten Tabellen um weitere Angaben zu ergänzen. Vor allem mit Blick auf private Sachverständige sollten Informationen wie z. B. die Höhe des Rechnungsbetrages oder die Anzahl der Rechnungen erfasst werden. Auffälligkeiten können dadurch schneller erkannt werden. Künftig müssen die Listen zentral und revisionssicher abgelegt werden.

9.2.2 Auch die Abrechnungen besser kontrollieren und dokumentieren

Die Prüfung der sachlichen Richtigkeit war nicht explizit dokumentiert, sondern erfolgte oft nur implizit. Der Rechnungshof konnte deshalb nicht den Umfang der Prüfung nachvollziehen. Dokumentiert war meistens lediglich die Verfügung an die Kostensachbearbeitung, die rechnerische Richtigkeit zu prüfen. Im Vergleich zur Beauftragung von Sachverständigen waren die Vorgesetzten im Rechnungsprozess nicht eingebunden. Wäre das der Fall gewesen, wären gestückelte Rechnungen aufgefallen.

Der Rechnungshof erachtet es als zwingend, dass der Dezernent die sachliche Richtigkeit verbindlich prüft und dokumentiert. Darüber hinaus empfiehlt er, dass die jeweils Vorgesetzten in den Zahlungsvorgang eingebunden werden. Damit wird das Vier-Augen-Prinzip weiter gestärkt und das Risiko korrupter Handlungen weiter geschwächt.

9.2.3 Liste der EDV-Sachverständigen erweitern

Für die Auswertung und Begutachtung von Datenträgern, z. B. bei der Auswertung von Bildmaterial in der Kinderpornografie, sind der Personalbestand und die Kompetenzen in den StA sowie bei der Polizei aktuell nicht ausreichend vorhanden. Aus diesem Grund setzen die StA externe Sachverständige ein. Die GStA führt ein zentrales Verzeichnis "bewährter" privater EDV-Sachverständiger, um den StA eine Auswahl an erprobten Externen anbieten zu können. Nach Erstellung der Liste 2009 fand nur zweimal eine Aktualisierung statt. Dabei ist bis Ende 2021 ein Unternehmen entfernt worden und ein weiteres hinzugekommen. Die Aktualisierung wurde nicht dokumentiert. Die Liste kann weder den aktuellen Bedarf abdecken noch bildet sie den Markt ab.

Der Rechnungshof erwartet, dass die GStA das Verzeichnis verpflichtend mindestens zweimal im Jahr aktualisiert und diesen Vorgang dokumentiert. Es sind fortlaufend neue EDV-Sachverständige zu akquirieren. Dabei sollte die GStA eine "Erfahrungsliste" über die bisherigen Sachverständigen führen.

Da aktuell keine bundesweiten Listen für die StA vorliegen, sollte die hessische Justiz initiativ das Erstellen von länderübergreifenden Listen auf Bundesebene anstoßen. Die Einführung einer zentralen Datenbank kann dies unterstützen.

9.2.4 Überprüfung der EDV-Sachverständigen verbessern

In den Stichproben stellte der Rechnungshof fest, dass oft EDV-Sachverständige beauftragt wurden, die nicht im zentralen Verzeichnis der GStA standen. Er beanstandet, dass dabei die vorgesehenen Anlagen mit Vorgaben zur Sicherheit und dem Datengeheimnis kaum genutzt wurden. Infolgedessen wurden auch keine Vor-Ort-Überprüfungen durchgeführt. Eine Sicherheitsüberprüfung der Personen fand ebenfalls nicht statt. Der Rechnungshof erwartet, diese Anlagen bei der Beauftragung von EDV-Sachverständigen verbindlich zu nutzen und dies durch die AK zu kontrollieren.

Die von der Staatsanwaltschaft beauftragten Sachverständigen werten hochsensibles Datenmaterial (unter anderem Gesundheitsdaten oder Kinderpornografie) aus. Aus diesem Grund empfiehlt der Rechnungshof nachdrücklich, mit den Sachverständigen eine Vereinbarung mit dem Ziel der freiwilligen Sicherheitsüberprüfung zu schließen.

Der Rechnungshof erwartet, dass alle EDV-Sachverständigen des zentralen Verzeichnisses eine entsprechende Informationssicherheits-Zertifizierung vorweisen. Alternativ sollte eine Überprüfung der EDV-Sachverständigen vor Ort durch Einbindung der fachlich zuständigen Stellen (i. d. R. Polizei) erfolgen.

9.2.5 Regelungen zur Löschung von Daten bei den EDV-Sachverständigen schaffen

Es bestanden keine – über die allgemeinen Normen der DSGVO hinausgehenden – Vereinbarungen zur Löschung von eventuell kopierten Daten nach Abschluss des Verfahrens zwischen StA und Sachverständigen. Die StA Darmstadt gab an, dass die Sachverständigen nur für die Dauer des Verfahrens berechtigt sind, die Daten vorzuhalten. Danach würden sie sich beispielsweise im Falle von Kinderpornografie strafbar machen. Gleichzeitig räumte die StA aber ein, dass den Sachverständigen das Ende des Verfahrens nicht mitgeteilt würde.

Der Rechnungshof erwartet, dass die GStA eine sofortige, verpflichtende Regelung für alle StA schafft und einen entsprechenden Vordruck zur Verfügung stellt. Damit sollen die Sachverständigen nach Abschluss des Verfahrens umgehend informiert und zur Löschung aufgefordert werden.

9.2.6 Fehlende Kontrollmechanismen bei der Generalstaatsanwaltschaft

Die GStA trägt im Rahmen ihrer Aufsicht die Verantwortung dafür, dass alle Verwaltungsabläufe rechtlich zweifelsfrei funktionieren und alle zur Verfügung stehenden Kontrollinstrumente eingesetzt werden. Nach Auffassung des Rechnungshofs hat die GStA ihre Fachaufsicht bei der Beauftragung von Sachverständigen nicht ausreichend wahrgenommen. Bei der Beauftragung von Sachverständigen fehlten Kontrollmechanismen.

Eingangspost mit Namensbezeichnung wurde in der GStA unmittelbar und ungeöffnet an den Leiter des Medizinstrafrechts weitergeleitet, statt sie offen in den Geschäftsgang zu geben. Jener verfügte über einen eigenen Eingangsstempel. Vorgesetzte erlangten deshalb von solchen Eingängen keine Kenntnis. Verwaltungstypische Kontrollmechanismen des hierarchischen Verwaltungsaufbaus wurden so außer Kraft gesetzt. So war die Bildung einer selbständig agierenden Einheit ohne Aufsicht erst möglich.

Lang dauernde Ermittlungsverfahren wurden weder identifiziert noch wurden sie hinterfragt, da die GStA keine 6-Monatsresteliste (Verfahren, die nach sechs Monaten noch nicht abgeschlossen sind) führte. Diese wurde erst nach Bekanntwerden der Korruptionsvorwürfe eingeführt.

Die kleine Innenrevision, die insbesondere die Behandlung von Eingangspost und die Aktenführung kontrolliert, führte die GStA bei sich zuletzt im Jahr 2013 durch.

Die große Innenrevision führte die GStA nur bei den nachgeordneten StA durch. Hierbei nahm sie jeweils nur einen zwölf-monatigen Zeitraum bei einer der neun StA in den Blick. Dieser Betrachtungszeitraum ist zu kurz. Umsätze summieren sich, wenn immer wieder dieselben Sachverständigen im gleichen Gebiet (hier Medizinstrafrecht) bei mehreren StA und über mehrere Jahre tätig sind. Auffällige hohe Summen lassen sich nur in einer zeitlichen und staatsanwaltschaftlichen übergreifenden Gesamtschau erkennen. Eine große Innenrevision im eigenen Haus hätte im Rechnungswesen Zahlungsempfänger mit auffällig hohen Umsätzen gefunden.

Eine regelmäßige Innenrevision wirkt präventiv gegen Korruption, behördeninterne Intransparenz und deckt Auffälligkeiten auf. Die Innenrevisionen sollten zeitnah nachgeholt werden.

Die fehlenden Kontrollen haben ein Handeln wie im Fall des angeklagten Oberstaatsanwalts über viele Jahre hinweg begünstigt.

9.2.7 Fehlende Überwachung durch das Justizministerium

Das Justizministerium überwachte nicht, ob die GStA bei sich die Innenrevisionen durchführte. Es führte selbst weder im Rechnungswesen der Verwaltung der GStA noch bei sich eine Innenrevision durch.

Das Justizministerium darf keine prüfungsfreien Räume zulassen und muss die Innenrevision bei der GStA überwachen. Die jahrelang ausstehenden Revisionen sind zeitnah nachzuholen.

9.2.8 Die Korruptionspräventionsrichtlinie gilt auch für die Staatsanwaltschaften

Die Korruptionspräventionsrichtlinie trat bereits am 24. Dezember 2019 in Kraft und gilt für alle Beschäftigten des Landes. Auch das staatsanwaltschaftliche Personal zählt zu diesen Beschäftigten.

Der Rechnungshof sieht deshalb auch die StA in der Pflicht, die Korruptionspräventionsrichtlinie zeitnah umzusetzen.

9.2.9 Fehlende Identifizierung besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete

Für den Bereich der StA wurden bislang keine allgemeinen Kriterien erarbeitet, die eine einheitliche Bewertung besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete sicherstellen. Damit einhergehend war noch keine Identifizierung besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete möglich, obwohl die Korruptionspräventionsrichtlinie dies verlangt. Allerdings ordnete die GStA aufgrund des Falls des angeklagten Oberstaatsanwalts die Beauftragung von Sachverständigen als besonders korruptionsgefährdetes Arbeitsgebiet ein. Im Prüfungsverlauf kam auch das Justizministerium zu dieser Einordnung.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist die Feststellung besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete sowie deren regelmäßige Untersuchung für eine effektive Korruptionsprävention und -bekämpfung – wie es der aktuelle Verdachtsfall zeigt – grundlegend. Das Justizministerium steht deshalb vor der Aufgabe, zeitnah allgemeine Kriterien zu erarbeiten.

9.2.10 Wird schon gutgehen – fehlende systematische Personal- und Aufgabenrotation

In besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten begünstigen lange Verwendungsdauern mit gleichbleibendem Aufgabenzuschnitt und unveränderten Zuständigkeiten die Korruptionsgefahr. Systematische Personal- und Aufgabenrotationen sind probate Mittel der Korruptionsprävention. Nicht alle StA setzten diese Mittel ein. Der Rechnungshof erwartet die Entwicklung und Umsetzung eines strukturierten Rotationskonzeptes.

9.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Justizministerium hält die Einführung einer "Erfahrungsliste" mit der Nennung von Kontaktdaten der Sachverständigen für rechtlich problematisch. Es wird aber mit den Sachverständigen das Gespräch gesucht, ob und unter welchen Umständen diese eine Einwilligung erteilen würden. Die Sachverständigen sollen nach Mitteilung des Justizministeriums standardisiert durch eine entsprechende Ergänzung der Vordrucke seitens des Generalstaatsanwalts auf ihre Löschungspflichten hingewiesen werden. Entsprechende Hinweise könnten bei der Auftragserteilung und im Sinne einer Erinnerung nach Abschluss des Verfahrens erfolgen.

Die GStA habe bereits mit der kleinen Innenrevision begonnen und eine gesonderte risikoorientierte große Innenrevision veranlasst. Der Generalstaatsanwalt erarbeite Regelungen für die Behandlung von Posteingängen. Die empfohlene Gesamtschau auf die Zahlungen der StA über einen längeren Zeitraum hält das Justizministerium für umsetzbar. Das Justizministerium habe zwischenzeitlich das Rechnungswesen der GStA geprüft. Der Prüfungsbericht werde derzeit erstellt. Vorarbeiten für zukünftige regelmäßige Prüfungen wurden begonnen. Erste Kontrollen wurden durchgeführt.

Hinsichtlich der fehlenden Identifizierung besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete teilte das Justizministerium mit, dass die Stabsstelle Innenrevision derzeit allgemeine Maßstäbe entwickele. Diese sollen auf die Dienststellen im Geschäftsbereich – darunter die StA – anwendbar sein.

9.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass für die Arbeit der Staatsanwälte eine "Erfahrungsliste" erforderlich ist. Diese Praxis hat sich bei einzelnen StA bewährt. Die Einhaltung der Löschpflichten sollte in Anbetracht des beschlagnahmten "brisanten" Datenmaterials bei den Sachverständigen konsequent kontrolliert werden.

Der Rechnungshof begrüßt das Vorgehen des Justizministeriums hinsichtlich der Aufsicht und Innenrevision sowie der Identifizierung besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete. Er erkennt an, dass mit der Umsetzung seiner Empfehlungen zeitnah begonnen wurde, und wird die weitere Entwicklung im Blick behalten.

10 Hacker machen auch vor Gerichten und Staatsanwaltschaften keinen Halt

Einzelplan 05

Die Justiz hat eigene Vorgaben aus der Leitlinie Informationssicherheit zu Richtlinien und zum Notfallmanagement auch nach sechs Jahren im Rahmen des Justizfachverfahrens nicht erfüllt. Obwohl sich in den letzten Jahren Sicherheitsvorfälle ereigneten – wie Ausfälle der Informationstechnik in Gerichten über mehrere Tage – verfügt die Justiz über kein einheitliches und dokumentiertes Sicherheitsvorfallmanagement. Der Rechnungshof erwartet, dieses und ein Notfallmanagement nach den Standards und Bausteinen des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) unverzüglich in Angriff zu nehmen.

Die in den Serverräumen festgestellten Sicherheitsmängel stellen ein hohes Risiko für den sicheren Betrieb der Systeme dar. Notwendige Maßnahmen zum Schutz sind zügig umzusetzen.

Um das Sicherheitsniveau weiter zu erhöhen, erwartet der Rechnungshof, dass unter anderem ein Schnittstellenmanagement eingeführt wird, damit beispielsweise private USB-Geräte wie Tassenwärmer oder Datenträger, die ein Sicherheitsrisiko darstellen, nicht genutzt werden können.

10.1 Ausgangslage

Im Rahmen des eJustice-Programms steht die Justiz einem Paradigmenwechsel gegenüber, da alle Arbeitsabläufe digitalisiert werden müssen. Infolgedessen wird die Justiz immer abhängiger von Informationstechnik. Gerichte und Staatsanwaltschaften werden ihre Aufgaben nur erledigen können, wenn die IT-Systeme mit ihren Fachverfahren verlässlich zur Verfügung stehen und die Daten vor Missbrauch geschützt werden. Die Risiken, die die Handlungsfähigkeit der Justiz gefährden, nehmen beispielsweise durch Cyberangriffe oder extreme Naturereignisse zu.

Der Rechnungshof untersuchte bei zwölf Gerichten und Staatsanwaltschaften, wie die Justiz diesen Sicherheitsrisiken im Jahr 2021 begegnete.

10.2 Prüfungsergebnisse

10.2.1 Fehlende Regelungen für ein funktionierendes Informationssicherheitsmanagement betreffen auch Fachverfahren

Angesichts der rund 15.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in mehr als 100 Dienststellen der Justiz sind Betrieb und Nutzung von Informationstechnik rechtssicher zu regeln. Die Justiz hat es nach Inkrafttreten der Leitlinie zur Informationssicherheit im Jahre 2016 bis heute nicht geschafft, ihre eigenen Vorgaben zu erfüllen. Bis auf eine Verwaltungsvereinbarung wurden keine Richtlinien in den letzten sechs Jahren erlassen. Weitere Richtlinien liegen bisher nur im Entwurf vor.

Der Rechnungshof erwartet, dem Erlass von Richtlinien und Dienstanweisungen für die Ausgestaltung des Informationssicherheitsmanagements Priorität einzuräumen. Diese verbindlichen Normen sind ein grundlegendes Hilfsmittel zur Umsetzung der Sicherheitsstrategie aus der Leitlinie. Eine Basis für ein funktionsfähiges Informationssicherheitsmanagement fehlt daher.

10.2.2 Sicherheitsvorfallmanagement unzureichend

Auslöser für Sicherheitsvorfälle sind vielfältig. Ursachen können unter anderem Schadsoftware, veraltete Systeminfrastrukturen oder "Innentäter" sein. Dabei könnte die Infrastruktur der Justiz ausfallen oder manipuliert werden mit direkten Konsequenzen für laufende gerichtliche oder staatsanwaltschaftliche Verfahren.

Eine Richtlinie zur Behandlung von Sicherheitsvorfällen ist bisher nicht erlassen worden. Lediglich eine Prozessbeschreibung mit Checklisten wurde verteilt. Diese war nicht allen Dienststellen bekannt. Um Schäden zu begrenzen, müssen Sicherheitsvorfälle schnell und effizient bearbeitet werden. Die systematische Erkennung, Behandlung, Dokumentation und Analyse von Sicherheitsvorfällen ist dabei maßgeblich.

Um dies zu gewährleisten, erwartet der Rechnungshof, ein Sicherheitsvorfallmanagement auf Basis des BSI-Bausteins "Behandlung von Sicherheitsvorfällen" aufzubauen. Voraussetzung dafür ist der Erlass einer Richtlinie und die Verwendung einheitlicher Prozesse sowie Checklisten. Dabei muss der Umgang mit Sicherheitsvorfällen auch im Rahmen von Informationsmaßnahmen stärker in den Fokus gerückt werden.

10.2.3 Notfallmanagement gar nicht vorhanden

Ziel des Notfallmanagements ist es sicherzustellen, dass die gerichtlichen und staatsanwaltschaftlichen Fachverfahren selbst bei massiven Schadensereignissen nicht unterbrochen werden oder nach einem Ausfall in angemessener Zeit fortgeführt werden können.

Die Justiz hat die selbst festgelegten Maßnahmen aus der Leitlinie in Bezug auf das Notfallwesen nach sechs Jahren nicht erfüllt. So wurde etwa ein Notfallbeauftragter, der das Thema vorantreiben sollte, nicht bestellt. Auch ein Krisenstab für die Notfallbewältigung wurde bisher nicht eingerichtet. Es bestand lediglich eine Leitlinie und Richtlinie für das IT-Notfallmanagement im Entwurf. Die Umsetzung und das Betreiben eines Notfallmanagements konnte der Rechnungshof nicht erkennen.

Ein Notfallmanagement beschränkt sich nicht nur auf die Informationstechnik, sondern umfasst organisatorische, bauliche und personelle Maßnahmen. Der Rechnungshof erwartet, dass ein justizweites internes Notfallmanagement aufgebaut wird. Für den Aufbau des Notfallmanagements empfiehlt er eine systematische und konzeptionelle Herangehensweise nach dem modernisierten BSI-Standard "Business Continuity Management".

10.2.4 Informationssicherheitsbeauftragte ohne Qualifikation

Zu Informationssicherheitsbeauftragten waren Personen mit justizfachlicher Ausbildung bestellt, die die Aufgaben zusätzlich übernehmen mussten. Sie waren über ihre Aufgaben nicht hinreichend informiert. Eine Richtlinie, die ihre Aufgaben definiert, war noch immer nicht in Kraft getreten. Eine Ausbildung im Bereich der Informationstechnik war die Ausnahme. Fortbildungen zur Informationssicherheit führte die IT-Stelle nicht durch.

Die Aufgaben der Informationssicherheitsbeauftragten lassen sich ohne entsprechende Grundqualifikation nicht erledigen. Hier ist dem Wechsel im Anforderungsprofil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von der Verwaltungsqualifikation zur IT-Qualifikation Rechnung zu tragen. Der Rechnungshof erwartet, dass systematische Qualifizierungsmöglichkeiten und Fortbildungsveranstaltungen für Informationssicherheitsbeauftragte flächendeckend angeboten werden.

10.2.5 Verantwortungsloser Umgang mit Schnittstellen und Passwörtern

Sinn des Schnittstellenmanagements ist die Kontrolle über die verschiedenen Anschlussmöglichkeiten eines Endgerätes. Eine unkontrollierte Nutzung von Schnittstellen kann zum Einfall von Schadsoftware in die Fachverfahren und zum unerwünschten Abfluss von Informationen führen.

Obwohl im Jahre 2014 das Schnittstellenmanagement von der Justiz als eines der wichtigsten Bausteine des Sicherheitsmanagements beschrieben wurde, ist fast acht Jahre später keines im Einsatz. In den Dienststellen werden beispielsweise private Tassenwärmer, Ventilatoren oder USB-Sticks an die dienstlichen Rechner angeschlossen. Über die USB-Schnittstelle entsteht durch diese Geräte ein hohes Risiko für die Daten und Systeme der Gerichte und Staatsanwaltschaften.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Justiz ein Tool zur Sicherung der Schnittstellen einführt. Des Weiteren sollten in diesem Zusammenhang Vorgaben für den richtigen Umgang mit Wechseldatenträgern erstellt werden.

Passwörter sollten niemals aufgeschrieben unter der Tastatur liegen oder auf dem Notizzettel am Bildschirm kleben. Sie sollten ebenso wenig unverschlüsselt auf dem Rechner abgelegt sein.

Der Rechnungshof empfiehlt, für die Verwaltung von Passwörtern einen sicheren Passwortmanager zu verwenden und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Anwendung zu schulen.

10.2.6 Mängel in den Serverräumen – Brandlasten etc.

Die Serverräume der Gerichte und Staatsanwaltschaften wurden oft als Archivund Abstellräume genutzt. Dort lagerten beispielsweise alte Hardware, Kabel,
Druckerpapier und Verpackungsmaterial (Abbildung 10-1). Dies erhöht die
Brandlasten und begünstigt Staubablagerungen. Mehrfach waren Eingangstüren zu den Serverräumen einfache Bürotüren, keine Sicherheits- oder Brandschutztüren und nicht alarmgesichert. Zutrittsberechtigungen waren nicht immer ausreichend dokumentiert.

Abbildung 10-1: Lagergut



Datenkabel hingen nicht ordnungsgemäß und lose im Raum (Abbildung 10-2). Der Doppelboden wies bei einem Gericht offene Stellen auf (Abbildung 10-3). Einige der Serverräume hatten Fenster, Teppichböden und wasserführende Leitungen.

Abbildung 10-2: Verkabelung

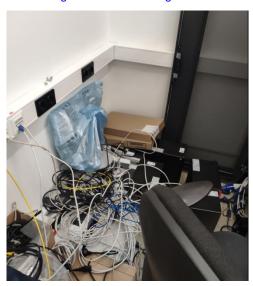
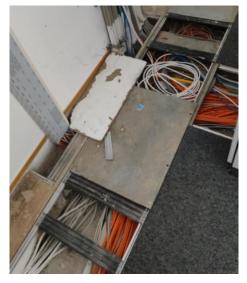


Abbildung 10-3: fehlende Bodenplatten



Die in den Serverräumen der Gerichte und Staatsanwaltschaften festgestellten Sicherheitsmängel stellen ein hohes Risiko für den IT-Betrieb dar. Der Rechnungshof erwartet, dass die Mängel unverzüglich beseitigt werden.

Um das Sicherheitsniveau dauerhaft in den Serverräumen herzustellen, empfiehlt der Rechnungshof, beim Überarbeiten des lokalen Sicherheitskonzepts sachgerechte Maßnahmen für Serverräume aufzunehmen.

10.2.7 Optimierungspotential bei der Sensibilisierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern

Eine einmalige Informationskampagne im Jahr 2017 sah vor, für jede Dienststelle eine Veranstaltung mit standardisiertem Inhalt durchzuführen. Sie erreichte nur ca. 21 Prozent der Belegschaft. Dies ist deutlich zu wenig, um effizient für Risiken im Umgang mit dienstlicher Informationstechnik zu sensibilisieren. Darüber hinaus wurden durch die Veranstaltungsinhalte die unterschiedlichen Aufgaben und Verantwortungsbereiche nicht berücksichtigt.

Der Rechnungshof empfiehlt, für zukünftige Informationsmaßnahmen ein zielgruppenorientiertes Konzept zu erstellen, um ausreichend Teilnehmer qualifizieren zu können. Online-Angebote sind hierbei verstärkt zu berücksichtigen.

10.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Justizministerium hat in seiner Stellungnahme berichtet, dass es eine Reihe von Empfehlungen bereits aufgegriffen habe und im Übrigen die Empfehlungen des Rechnungshofs umsetzen werde. Die Beseitigung der bei den Serverräumen festgestellten Mängel sei unverzüglich veranlasst worden.

Weiter weist das Justizministerium darauf hin, dass die aufgezeigten Mängel in den überprüften Serverräumen bis auf zwei Gerichte sämtlich beseitigt seien. Die noch offenen Maßnahmen in den beiden Gerichten sollen zeitnah umgesetzt werden.

10.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Justizministerium seine Empfehlungen umsetzen wird und bereits einzelne Maßnahmen realisiert hat. Den Stand der Umsetzung wird er weiter beobachten.

11 Elektronisches Erbscheinverfahren – von Anfang an ein Misserfolg

Kapitel 05 80

Das elektronische Erbscheinverfahren verspricht mehr, als es kann.

Ziel des elektronischen Erbscheinverfahrens war es, die Antragstellung durch ein Online-Formular zu erleichtern und das Verfahren zu beschleunigen. Die Erwartungen wurden bis heute nicht erfüllt, insbesondere ist eine Verfahrensbeschleunigung nicht eingetreten.

Das Projekt elektronisches Erbscheinverfahren entsprach wegen mangelnder dezidierter Planung, abschätzbarer Umsetzungshindernisse sowie fehlender Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht den Vorgaben für ein erfolgreiches Projektmanagement von IT-Projekten. Aufgrund fehlender Kennzahlen konnte die Zielerreichung nicht festgestellt werden.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass IT-Projekte erst initiiert werden sollten, wenn ausreichend Entwicklungskapazitäten zur Verfügung stehen und sämtliche Vorfeldhemmnisse geklärt worden sind. Dies war hier nicht der Fall.

11.1 Ausgangslage

Die Beantragung eines Erbscheins erfolgt direkt beim zuständigen Nachlassgericht, alternativ kann auch ein Notar beauftragt werden.

Mit dem elektronischen Erbscheinverfahren (eES-Verfahren) wurde ein Online-Formular entwickelt, mit dem die Nutzerinnen und Nutzer den Antrag auf Erteilung eines Erbscheins bei einem Nachlassgericht in Hessen elektronisch vorbereiten können. Es handelt sich nicht um einen rechtswirksamen und formgerechten Erbscheinantrag. Es fehlt an der eigenhändigen und handschriftlichen Unterzeichnung (§§ 23, 352 FamFG). Insbesondere gibt die bundesgesetzliche Regelung vor, die eidesstattliche Versicherung durch persönliches Erscheinen abzugeben. Daher ist eine durchgängige Digitalisierung (noch) nicht möglich.

11.2 Prüfungsergebnisse

11.2.1 Versäumnisse zu Projektbeginn

Für das eES-Verfahren hat die IT-Stelle im Auftrag des Justizministeriums im Juni 2017 eine Grobskizze erstellt und es im Februar 2018 als Projekt aufgesetzt. Eine Beteiligung des Oberlandesgerichts Frankfurt am Main an dem Planungsprozess erfolgte mit Projektbeginn im Februar 2018.

Eine umfassende Analyse der Ausgangslage sowie der Geschäftsprozesse bei der Bearbeitung des Erbscheinantrags bei den Nachlassgerichten hat vor Projektbeginn nicht stattgefunden. Die Anzahl der Vorsprachen durch die Bürger vor Ort bzw. die Dauer des Ausstellungsverfahrens für einen Erbschein wurden nicht erhoben.

Im Rahmen der Planungsphase für ein elektronisches Erbscheinverfahren wurden als Ziel die Verfahrensbeschleunigung, Erleichterung des Antragsverfahrens, Vermeidung mehrfacher Vorsprachen sowie Vereinfachung und Beschleunigung der Abläufe bei den Nachlassgerichten genannt.

Der Rechnungshof hat bei seinen örtlichen Erhebungen eine Verfahrensbeschleunigung nicht erkennen können. Sowohl die Bearbeitungszeit als auch die Anzahl der Vorsprachen der Bürgerinnen und Bürger hat sich durch die Nutzung des Online-Formulars nicht verändert.

Nach Ansicht des Rechnungshofs hätte im Rahmen der Planung das Oberlandesgericht – als maßgebliche Mittelbehörde – bereits im Juni 2017 bei der Ausarbeitung der Grobskizze beteiligt werden sollen.

Der Rechnungshof empfiehlt, die fehlende Analyse der Geschäftsprozesse bei den Nachlassgerichten nachzuholen, um möglichst schlanke Abläufe und alle möglichen Einflüsse auf das Projekt identifizieren zu können. Aus den gesammelten Informationen sollen die Schwachstellen im Geschäftsprozess erkannt und Optimierungspotentiale für das neue Verfahren abgeleitet werden. Es wird angeregt, die Ziele, die mit dem eES-Verfahren erreicht werden sollen, eindeutig zu bestimmen und entsprechende Kennzahlen festzulegen, um die Zielerreichung überprüfen zu können.

Darüber hinaus empfiehlt der Rechnungshof, durch eine Bundesratsinitiative die Voraussetzungen zu schaffen, wie der Digitalisierungsprozess durchgängig umgesetzt werden kann.

11.2.2 Umsetzungshindernisse

Das Projekt ist in drei Phasen unterteilt. Die erste Phase beinhaltet die Zurverfügungstellung eines Webformulars, über welches sich ein Antrag auf Erbscheinerteilung vorbereiten lässt. Die zweite Phase soll unter anderem eine Datenübernahme in das Fachverfahren EUREKA-Nachlass ermöglichen. Die dritte Phase sieht die Bereitstellung einer Portallösung mit Dokumentupload/Rückfrage- bzw. Ergänzungsfunktion zu Anträgen und elektronischer Bereitstellung des Erbscheins (sofern rechtlich und technisch umsetzbar) vor.

Die einzelnen Phasen haben jeweils aufeinander aufbauende technische Voraussetzungen (Schnittstellen) zur Nutzbarmachung und Bearbeitung der vom Bürger übermittelten Daten. Die vollständige Umsetzung der Phasen erfordert die Zusammenarbeit mit Niedersachsen als Vorsitzland des EUREKA-Verbundes sowie der bei der IT.NRW angesiedelten XJustiz-Pflegestelle, welche durch die Bund-Länder-Konferenz Arbeitsgemeinschaft IT-Standards koordiniert wird. Diese wurden zu Projektbeginn nicht eingebunden, was zu einer Verzögerung der Umsetzungsphasen geführt hat. So ist bis heute eine Datenübernahme direkt in das Fachverfahren EUREKA-Nachlass und eine Bearbeitung des Online-Formulars für die eidesstattliche Versicherung sowie des Protokolls nicht möglich.

Die vollständige Umsetzung des eES-Verfahrens war für September 2019 geplant. Lediglich die Phase 1, die Bereitstellung des Online-Formulars, war umgesetzt. Die weiteren Phasen wurden auf Ende 2022 verschoben.

Nach den IT-Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder ist für die Inbetriebnahme von IT-Verfahren rechtzeitig zu gewährleisten, dass die erforderliche Softwareumgebung eingerichtet ist.

Nach Ansicht des Rechnungshofs sollten IT-Projekte erst initiiert werden, wenn ausreichend Entwicklungskapazitäten zur Verfügung stehen und sämtliche mögliche Vorfeldhemmnisse abgeklärt worden sind. Dies war hier nicht der Fall. Daher hätte eine Verschiebung des Projekts geprüft werden müssen.

11.2.3 Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde zur Einrichtung des eES-Verfahrens von der IT-Stelle nicht durchgeführt. Bei einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung muss dargelegt werden, ob die eingesetzten Haushaltsmittel in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen stehen. Hierfür ist die Erhebung und Analyse des Ist-Zustands vor Beginn des Projekts notwendig.

Der Rechnungshof erwartet vor einem weiteren Ausbau des eES-Verfahrens, hier die Umsetzung der Phase 2 und 3, die Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

11.2.4 Akzeptanzmanagement

In der Projektskizze der IT-Stelle wurden als Zielgruppen für das Akzeptanzmanagement in der Justiz die Rechtspfleger/-innen als interne Zielgruppe und die Nutzerinnen und Nutzer des Online-Formulars als externe Zielgruppe ermittelt. Die fehlende Akzeptanz wurde als Risiko eingestuft und die Eintrittswahrscheinlichkeit mit "mittel" bewertet.

Das Oberlandesgericht wurde erst mit Projektstart eingebunden, um die Anforderungen aus Sicht der Praxisseite einzubringen. Mit Zurverfügungstellung des Online-Formulars im September 2018 wurden alle davon tangierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Amtsgerichte informiert, um eine möglichst breite Akzeptanz zu erreichen. Im Rahmen eines Informationsaustausches mit den großen Nachlassgerichten im März 2019 wurden u. a. praktische Schwierigkeiten und Auffälligkeiten im Umgang mit dem eES-Verfahren thematisiert.

Die IT-Stelle bewertete die Akzeptanz bei den Nutzern anhand der Häufigkeit der Nutzung des Online-Formulars als positiv. Die Abbildung zeigt die steigende Häufigkeit der Nutzung durch die Bürgerinnen und Bürger.

Statistik Erbscheinverfahren 30.000 9,00 8,00 25.000 7,00 20.000 6.00 5,00 15.000 4,00 10.000 3,00 2.00 5.000 1,00 0 0,00 2019 2020 01.09.2021 ES-Verfahren ■ eES-Verfahren %-Anteil eES-Verfahren

Abbildung 11-1: Statistik Erbscheinverfahren

Der Rechnungshof ist der Ansicht, dass der Erfolg des Projekts eES-Verfahren wesentlich davon abhängt, ob die Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger das Verfahren akzeptieren. Dafür ist deren Einbindung in die Prozesse von Anfang an (Juni 2017) entscheidend. Diese Einbindung ist nicht durchgehend und systematisch erfolgt.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Beteiligung der Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger zu verbessern und diese stärker einzubinden. So sollte die Zufriedenheit mit dem eES-Verfahren abgefragt werden. Dem Justizministerium sollte bekannt sein, wie das eES-Verfahren angenommen wird, um Verbesserungen vornehmen zu können.

Aus Sicht des Rechnungshofs kann die Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger nicht anhand der statistischen Zahlen festgestellt werden. Das Ausfüllen des Online-Formulars bedeutet nicht zwangsläufig, dass Zufriedenheit mit dem eES-Verfahren besteht. Warum 92 Prozent der Bürgerinnen und Bürger das Online-Formular nicht nutzen, ist nicht bekannt. Der Rechnungshof empfiehlt die gezielte Ermittlung der Bürgerbedürfnisse hinsichtlich des Online-Formulars.

11.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Justizministerium hat hinsichtlich der unterbliebenen Geschäftsprozessanalyse mitgeteilt, dass diese nachgeholt werde. Es ist der Ansicht, dass die Einbeziehung des Oberlandesgerichts am 19. Februar 2018 rechtzeitig erfolgte, da zu diesem Zeitpunkt noch keine Umsetzungsmaßnahmen getroffen waren.

Zu der vom Rechnungshof geforderten Festlegung eindeutig zu bestimmender Ziele teilte das Justizministerium mit, dass dies erfolgt sei. Im Rahmen der fortschreitenden Digitalisierung sei es zunehmend geboten, Justizleistungen auch online anzubieten. Die Bestimmung von Kennzahlen für die Zielerreichung werde geprüft werden.

Auch die vom Rechnungshof festgestellten erheblichen Probleme bei der zeitlichen Umsetzung des eES-Verfahrens teilt es nicht. Aus Sicht des Justizministeriums ermöglichen die einzelnen Umsetzungsphasen bereits für sich allein genommen, d. h. ohne die jeweils geplante Folgestufe, einen sinnvollen Projektteilbetrieb.

Zu der vom Rechnungshof erwarteten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung teilte es mit, es werde eine solche durchführen.

Die Empfehlung, die Beteiligung der Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger im Rahmen des Akzeptanzmanagements zu intensivieren, soll umgesetzt werden. Die Einschätzung des Rechnungshofs, die Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger seien nicht durchgehend und systematisch eingebunden worden, teilt das Justizministerium nicht. Das Oberlandesgericht und das Amtsgericht Frankfurt seien zu Beginn des Projektes in die Planungen eingebunden worden und konnten am Verfahren mitwirken. Verbesserungsvorschläge aus der Praxis seien aufgegriffen und das Verfahren weiter optimiert worden.

Eine Evaluation der Bürgerbedürfnisse soll geprüft werden.

Das Justizministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs, den Digitalisierungsprozess durchgängig umzusetzen und wird diese Initiative in die Länderarbeitsgruppe eJustice II einbringen. Neben den Vertretern der Landesjustizverwaltungen würden dort auch regelmäßig Vertreter des Bundesministeriums der Justiz teilnehmen.

11.4 Schlussbemerkung

Mit Bericht vom 31. August 2022 teilte das Justizministerium mit, dass nach erfolgter Geschäftsprozessanalyse und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung das eES-Verfahren in der gegenwärtigen Form nicht weiterverfolgt werden soll.

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

12 Corona-Virus-Soforthilfsprogramm Hessen 2020 – Unvorhersehbares schnell gemeistert

Kapitel 07 05

Durch die rasche Gewährung und Auszahlung der Corona-Soforthilfen konnte das Land zu Beginn der Pandemie vielen kleinen Unternehmen und Soloselbstständigen in einer finanziellen Notlage helfen. Anträge allein auf der Grundlage von Plausibilitätsprüfungen zu bescheiden, sieht der Rechnungshof kritisch. Billigkeitsleistungen wie die Corona-Soforthilfen sollten nur nach inhaltlicher Prüfung der Unterstützungsvoraussetzungen anhand aussagekräftiger Unterlagen gewährt werden.

12.1 Ausgangslage

Um eine weitere Ausbreitung des Corona-Virus zu verhindern, beschloss die Landesregierung Mitte März 2020 in Abstimmung mit dem Bund und den anderen Ländern u. a..

- Versammlungsorte (Bars, Diskotheken, Kneipen, Theater, Messen, Ausstellungen, Kinos, Freizeit- und Tierparks, Spielhallen etc.),
- zahlreiche Verkaufsstellen des Einzelhandels sowie
- Restaurants und Gaststätten

zu schließen und den Sportbetrieb in allen öffentlichen und privaten Sportanlagen einzustellen. Diese Maßnahmen führten zu massiven Umsatzeinbrüchen in den betroffenen Branchen und erschienen insbesondere bei kleineren Unternehmen geeignet, deren wirtschaftliche Existenz zu gefährden. Um finanzielle Notlagen zu mildern, beschloss das Bundeskabinett am 23. März 2020 die Gewährung von Soforthilfen für Soloselbstständige, Angehörige der Freien Berufe und kleine Unternehmen. Hessen ergänzte die Bundeshilfen um eigene Leistungen, deren Bereitstellung vom Landtag am 24. März 2020 mit der Änderung des HG 2020 beschlossen wurde. Die Durchführung des Soforthilfsprogramms oblag gemäß einer Ende März 2020 mit dem Bund abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarung dem Land.

Die Höhe der einmaligen Soforthilfe war, wie nachstehend aufgeführt, von der Anzahl der Beschäftigten des jeweiligen Antragstellers abhängig:

Kategorie	Anzahl Beschäf- tigte	Maximale Gesamtförder- summe je Antragsteller	Maximaler Bundesanteil je Antragsteller	Maximaler Landesanteil je Antragsteller
1	0-5	10.000 Euro	9.000 Euro	1.000 Euro
2	6-10	20.000 Euro	15.000 Euro	5.000 Euro
3	11-50	30.000 Euro	keine Beteiligung	30.000 Euro

Insgesamt wurden in Hessen rund 952 Mio. Euro an die Antragsteller ausgezahlt. Davon wurden rund 720 Mio. Euro aus Bundesmitteln und rund 232 Mio. Euro aus Landesmitteln finanziert. Die Anträge wurden im Regierungspräsidium Kassel und im Finanzamt Kassel II-Hofgeismar bearbeitet.

12.2 Prüfungsergebnisse

12.2.1 Billigkeitsleistungen

Das Land gewährte die Corona-Soforthilfen als Billigkeitsleistungen gemäß § 53 LHO. Dort heißt es: "Leistungen aus Gründen der Billigkeit dürfen nur gewährt werden, wenn dafür Ausgabemittel besonders zur Verfügung gestellt sind". Von dieser Ermächtigung hat der Haushaltsgesetzgeber Gebrauch gemacht und mit der Änderung des HG die Voraussetzung geschaffen, Mittel bereitzustellen. Zur Begründung wurde auf die möglichen Auswirkungen der Corona-Pandemie, wie den Zusammenbruch globaler, nationaler und lokaler Wertschöpfungsketten, die sich abzeichnende existenzbedrohende Krise für viele kleinere und mittlere Unternehmen sowie die Gefahr zahlreicher unverschuldeter Insolvenzen hingewiesen.

Der Rechnungshof bewertet die Begründung als nachvollziehbar. Eine Pandemie erscheint geradezu als Lehrbuchbeispiel eines – jedenfalls für den Einzelnen – nicht vorhersehbaren und nicht zu vertretenden Ereignisses, das direkt oder indirekt wirtschaftliche Schäden und Notlagen verursacht. Derartige Umstände rechtfertigen grundsätzlich staatliche Hilfsmaßnahmen in Form von Billigkeitsleistungen.

Im Gegensatz zur Bundeshaushaltsordnung fehlt es an Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 53 LHO, die unabhängig vom konkreten Anwendungsfall Vorgaben enthalten, ob und wie Billigkeitsleistungen gewährt werden sollen.

In einer unvermutet auftretenden Krisenlage können Vorläufige Verwaltungsvorschriften zu § 53 LHO dazu dienen, die Entscheidungsgewalt der Exekutive angemessen zu regeln und eine einheitliche Rechtsanwendung der Behörden zu gewährleisten.

Der Rechnungshof empfiehlt, Vorläufige Verwaltungsvorschriften zu § 53 LHO in Anlehnung an diejenigen der Bundeshaushaltsordnung zu erlassen.

12.2.2 Bewirtschaftungssoftware

Für die Durchführung des Corona-Virus-Soforthilfsprogramms nutzte die Landesverwaltung eine bestehende Bewirtschaftungssoftware, die dafür gedacht war, die im Onlinezugangsgesetz verlangte Digitalisierung der Verwaltungsdienstleistungen bis Ende 2022 zu verwirklichen. Im März 2020 hatte sie kein technisches Vier-Augen-Prinzip in Betrieb. Bis zum 1. Mai 2020 wurden die technischen Voraussetzungen für die Beachtung des Vier-Augen-Prinzips geschaffen.

Durch das digitale Verfahren konnten Anträge kontaktlos gestellt und bearbeitet werden. Außerdem gewährleistete es die zeitnahe Abwicklung größerer Antragsmengen und eine weitgehend gleichförmige Bearbeitung von Anträgen trotz einer Vielzahl unterschiedlicher Beschäftigter.

Der Rechnungshof erkennt an, dass die Software in kurzer Zeit ertüchtigt werden konnte.

12.2.3 Personal

Für die Bearbeitung der Anträge auf Corona-Soforthilfen unter der Leitung des Regierungspräsidiums Kassel setzte das Land insgesamt bis zu 712 Bedienstete aus allen drei Regierungspräsidien und dem Finanzamt Kassel II-Hofgeismar ein. Ihnen wurde in kürzester Zeit ein Grundwissen für die Fallbearbeitung insbesondere anhand von Leitfäden vermittelt. Fragen, die sich bei der Antragsbearbeitung neu stellten, wurden in eine allen Bediensteten zugängliche FAQ-Liste aufgenommen und beantwortet. Um die eingegangenen Anträge

schnellstmöglich zu bearbeiten, wurde Dienst über die reguläre Arbeitszeit hinaus im Rahmen von Mehrarbeits- und Überstunden geleistet, auch am Wochenende.

Nach Auffassung des Rechnungshofs haben das überdurchschnittliche Engagement der Beschäftigten, die funktionierende Zusammenarbeit verschiedener Landesbehörden sowie die Einführung eines transparenten Wissensmanagements wesentlich zur zügigen Abwicklung des Programms beigetragen.

12.2.4 Bearbeitung der Anträge

Für die Bearbeitung der Anträge auf Corona-Soforthilfen galt die Vorgabe, das Verfahren möglichst schnell und unbürokratisch abzuwickeln. Die Billigkeitsleistung sollte gewährt werden, wenn die Angaben des Antragstellers schlüssig und widerspruchsfrei waren. Folglich beschränkte sich die Antragsbearbeitung des Regierungspräsidiums Kassel auf eine Plausibilitätsprüfung der Angaben zu den Unterstützungsvoraussetzungen, die dem Antrag und den übersandten Unterlagen zu entnehmen waren.

Insgesamt gingen 134.588 Anträge elektronisch ein. Davon wurden 106.214 Anträge bewilligt, 24.661 abgelehnt und 3.713 vom Antragsteller zurückgenommen. Bei 2.519 Anträgen (rund 2 Prozent) erkannte das Regierungspräsidium ungewöhnliche Fallkonstellationen oder Anhaltspunkte, die erhebliche Zweifel am Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen begründeten. Diese Fälle gab es an das Finanzamt ab, das sie mit Hilfe des umfangreichen Datenbestands der Steuerverwaltung inhaltlich prüfte. Zudem erhielt das Finanzamt ab Anfang April 2020 nochmals 2.375 durch eine automatisierte Zufallsauswahl ermittelte Anträge (rund 2 Prozent) zur inhaltlichen Prüfung (Zufallsstichprobe vor Bescheiderteilung).

Des Weiteren führte das Finanzamt einen automatisierten Massendatenabgleich für alle Anträge durch. Dabei wurden die Anträge auf Schlüssigkeit geprüft und die Kontendaten aller Antragsteller mit den bei den Steuerbehörden hinterlegten Kontoverbindungen zu den angegebenen Steuernummern verglichen. Auffälligkeiten wurden dem Regierungspräsidium zur weiteren Bearbeitung gemeldet. Zusätzlich wurden 3.746 bereits bewilligte und ausgezahlte Anträge einer zusätzlichen nachgelagerten Stichprobe durch das Regierungspräsidium oder das Finanzamt unterzogen.

Die in den verschiedenen Prüfungsschritten erreichten Bewilligungsquoten unterschieden sich deutlich. Sie erstreckten sich von 38,0 Prozent bei den vom Regierungspräsidium identifizierten Problem- und Verdachtsfällen über 65,4 Prozent bei den Zufallsstichproben vor Bescheiderteilung bis hin zu 80,0 Prozent bei den standardmäßig im Regierungspräsidium bearbeiteten Fällen. Von diesen 80,0 Prozent vom Regierungspräsidium bewilligten Fällen wurde eine weitere Stichprobe genommen. Deren Auswertung zeigte bei 73,5 Prozent keine Beanstandungen, bei 15,6 Prozent wurden Rückforderungen erhoben. Bei 0,7 Prozent bestand Betrugsverdacht, 10,1 Prozent litten an sonstigen Mängeln.

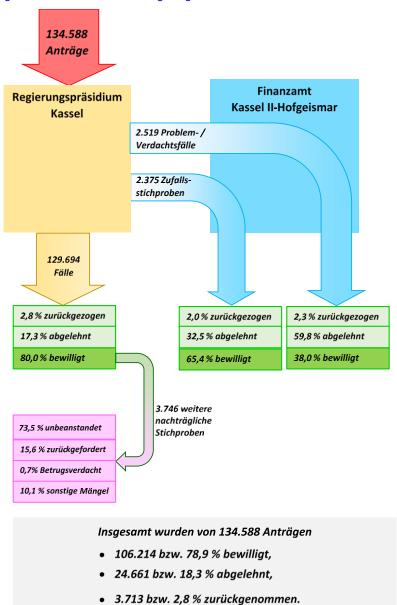


Abbildung 12-1: Übersicht Bearbeitungsweg und Fallzahlen

Der hohe Anteil abgelehnter Anträge bei den Verdachts- und Problemfällen von 59,8 Prozent belegt, dass die Sachbearbeiter des Regierungspräsidiums diese Anträge zutreffend kritisch eingeschätzt hatten und sich diese Einschätzung bei der inhaltlichen Prüfung durch das Finanzamt bestätigte.

Anders beurteilt der Rechnungshof das Prüfungsergebnis der Zufallsstichproben vor und nach Bescheiderteilung. Bei der Zufallsstichprobe vor Bescheiderteilung wurden 65,4 Prozent der Anträge bewilligt. Bei der Zufallsstichproben nach Bescheiderteilung wurden zusätzlich in 15,6 Prozent der zuvor positiv beschiedenen Fälle Mittel zurückgefordert. Dies deutet darauf hin, dass bei der inhaltlichen Prüfung von Anträgen mit Hilfe des Datenbestands der Steuerverwaltung erheblich mehr Ablehnungsgründe entdeckt wurden als bei der Plausibilitätsprüfung, die im Rahmen der Antragsbearbeitung durch die Bediensteten der Regierungspräsidien vorgenommen wurde. Deshalb ist davon auszugehen, dass bei zahlreichen der bewilligten, nur auf Plausibilität geprüften mehr als 100.000 Anträgen die Voraussetzungen für die Gewährung der Corona-Soforthilfen nicht erfüllt waren. Das hält der Rechnungshof für bedenklich.

Insgesamt erkennt der Rechnungshof die Vielfalt der durchgeführten Prüfungen als geeignet an, um die Erfüllung der Antragsvoraussetzungen festzustellen. Jedoch war nach seiner Auffassung die überwiegend ausschließliche Plausibilitätsprüfung allenfalls geeignet, grobe Fehler bei der Antragstellung zu erkennen. In sich schlüssige Falschangaben konnte sie nicht aufdecken.

Der Rechnungshof folgert daraus, dass Billigkeitsleistungen wie die Corona-Soforthilfen, bei denen aufgrund der Vielzahl der erwarteten Anträge mit einer Belastung der öffentlichen Haushalte von Bund und Land in mehrstelliger Millionenhöhe zu rechnen war, nur nach intensiver inhaltlicher Prüfung der Unterstützungsvoraussetzungen anhand aussagekräftiger Unterlagen gewährt werden sollten. Sofern es nicht möglich sein sollte, inhaltliche Prüfungen vor Auszahlung der Billigkeitsleistungen durchzuführen, empfiehlt der Rechnungshof, zunächst Pauschalbeträge als Vorschüsse unter Vorbehalt zu zahlen. Diese Vorschüsse sollten nach einer inhaltlichen Prüfung der Anträge je nach Prüfungsergebnis entweder mit künftigen Bewilligungen verrechnet oder zurückgefordert werden.

12.3 Gemeinsame Stellungnahme des Wirtschafts- und des Finanzministeriums

Beide Ministerien stimmen bei der Beurteilung der Umstände, die die Gewährung von Billigkeitsleistungen rechtfertigen, mit dem Rechnungshof überein. Das Finanzministerium beabsichtigt, der Anregung des Rechnungshofs zu folgen und in die anstehende Neufassung der Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zum Haushaltsmodernisierungsgesetz auch Regelungen zu § 53 LHO aufzunehmen.

Die Hinweise des Rechnungshofs zur Bewirtschaftungssoftware nehmen die Ministerien zur Kenntnis und betonen zugleich, dass es innerhalb weniger Tage gelungen sei, ein funktionierendes Auszahlungsprogramm aufzulegen.

Die Auffassung des Rechnungshofs, wonach Plausibilitätsprüfungen nicht ausreichen und durch inhaltliche Prüfungshandlungen auf der Grundlage weiterer Informationen ergänzt werden müssen, teilen die Ministerien nicht. Sie weisen darauf hin, die vom Rechnungshof vorgeschlagenen Abschlagszahlungen würden eine gute Alternative darstellen, sofern diese automatisiert liefen. Ihre technische Implementierung hätte jedoch wiederum Zeit gekostet. Eine Abschlagszahlung, die durch die Sachbearbeiter selbst veranlasst worden wäre, hätte zu einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand geführt, der gerade bewusst habe vermieden werden sollen. Zudem wäre die Ausgestaltung als "Vorschuss unter Vorbehalt" zu keinem anderen Ergebnis gekommen als das praktizierte Verfahren: Denn auch bei der unmittelbaren Bezuschussung habe nach erfolgter Nachprüfung problemlos zurückgefordert werden können.

12.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die angekündigte Ergänzung der Vorläufigen Verwaltungsvorschriften um Regelungen zu § 53 LHO. Die Auffassung der Ministerien, wonach die Zahlung eines Vorschusses unter Vorbehalt zum gleichen Ergebnis führe wie die bei den Corona-Soforthilfen eingerichteten Prüfmöglichkeiten, teilt er nicht. Aus dem Ergebnis der Stichprobenprüfungen, wonach davon auszugehen ist, dass zahlreiche der bewilligten, nur auf Plausibilität geprüften mehr als 100.000 Anträge die Voraussetzungen für die Gewährung der Corona-Soforthilfen nicht erfüllten, wurden keine Konsequenzen gezogen. Insoweit hat

sich das praktizierte Prüfungsverfahren nicht zur Gänze bewährt. Der Rechnungshof hält an seiner Schlussfolgerung fest, nach der Billigkeitsleistungen wie die Corona-Soforthilfen nur nach inhaltlicher Prüfung der Unterstützungsvoraussetzungen anhand aussagekräftiger Unterlagen gewährt werden sollten.

13 Hessen Mobil – Informationssicherheitsmanagement ist wichtig!

Kapitel 07 20

Der Informationssicherheitsprozess bei Hessen Mobil Straßen- und Verkehrsmanagement (Hessen Mobil) wurde über Jahre nicht ausreichend priorisiert. Dies führte zu einem Zustand, den der Rechnungshof als bedenklich bewertet. Vor dem Hintergrund, dass Hessen Mobil auch wichtige kritische Infrastrukturen betreut, kommt dieser Bewertung eine besondere Bedeutung zu. Die begonnenen Prozesse zur Stärkung der Informationssicherheit sollten deshalb konsequent weiterverfolgt werden.

13.1 Ausgangslage

Hessen Mobil ist eine obere Landesbehörde, die der Aufsicht des Wirtschaftsministeriums untersteht. In der Zentrale, den zwölf regionalen Standorten sowie den dazugehörigen 46 Straßenmeistereien sind rund 2.500 Mitarbeiter tätig. Aufgaben von Hessen Mobil sind der Bau, die Planung und die Unterhaltung von Straßen einschließlich der Belange des Umweltschutzes sowie die Verkehrsabwicklung unter Einbindung aller Verkehrsträger. Schwerpunkte der Arbeit sind die Wartung und Unterhaltung von Bundes- und Landesstraßen sowie die technische Betreuung von Kreisstraßen.

Der Rechnungshof hat das Informationssicherheitsmanagement im Bereich Hessen Mobil geprüft. Das Informationssicherheitsmanagement beinhaltet das Aufstellen von Regeln und Verfahren innerhalb einer Organisation, die dazu dienen, die Informationssicherheit dauerhaft zu definieren, zu steuern, zu kontrollieren, aufrechtzuerhalten und fortlaufend zu verbessern.

13.2 Prüfungsergebnisse

13.2.1 Informationssicherheitsprozess unzureichend

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

So sind beispielsweise für alle IT-Systeme und -verfahren Sicherheitskonzepte einschließlich einer Schutzbedarfsfeststellung zu erstellen. Zweck der Schutzbedarfsfeststellung ist die Ermittlung eines ausreichenden und angemessenen Schutzes der Geschäftsprozesse, der dabei verarbeiteten Informationen und der eingesetzten Informationstechnik.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs wurde bei Hessen Mobil der Informationssicherheitsprozess über Jahre zurückgestellt und personell vernachlässigt. Hessen Mobil sieht die Gründe für die Mängel im Informationssicherheitsprozess u. a. darin, dass es seit 2017 in umfangreichem Ausmaß mit der Vorbereitung und Umsetzung der durch Grundgesetzänderungen gesetzlich verankerten Reform im Bereich der Auftragsverwaltung im Straßen- und Verkehrswesen beschäftigt gewesen sei, was erhebliche personelle Ressourcen gefordert habe. Vor diesem Hintergrund hätte zwangsläufig das Thema Informationssicherheit zurückgestellt werden müssen.

Zwar erstellte Hessen Mobil Schutzbedarfsfeststellungen für Fachverfahren, führte aber keine ergänzenden Analysen durch, obwohl teilweise ein hoher Schutzbedarf ermittelt wurde. Im Rahmen eines Audits in 2019 wurden für den Informationsverbund "Zentrale" 107 Sicherheitsmängel identifiziert. Nach einer Aufstellung vom März 2021 war der Status der Behebung bei allen 107 Mängeln entweder "offen" oder "laufend". Sicherheitskonzepte für eingesetzte IT-Fachanwendungen und ein Sicherheitsrahmenkonzept waren zum Zeitpunkt der Erhebungen des Rechnungshofs nicht erstellt.

Der Rechnungshof empfiehlt, den Informationssicherheitsprozess umgehend und mit Nachdruck zu verfolgen. Bei IT-Anwendungen und IT-Systemen mit "hohem" und "sehr hohem" Schutzbedarf sind Risikoanalysen gemäß BSI-Standard 200-3 unter Beachtung von Kosten- und Wirtschaftlichkeitsaspekten durchzuführen. Zudem sind IT-Verfahren und -Systeme mit erhöhtem Schutzbedarf durch geeignete Maßnahmen abzusichern. Die identifizierten Sicherheitsmängel sollten umgehend beseitigt werden. Der Rechnungshof erwartet, dass Sicherheitskonzepte für alle IT-Fachverfahren schnellstmöglich erstellt werden.

13.2.2 Informationssicherheitsbeauftragte nicht eingebunden

Hessen Mobil führte erstmals im Jahr 2019 Revisionsmaßnahmen mit IT-Bezug durch. Der Informationssicherheitsbeauftragte wurde dabei nur unzureichend beteiligt. Die im Prüfbericht genannten Umsetzungsdaten wurden mit ihm nicht abgestimmt. Somit konnte er auf die Feststellungen, welche weitgehende Auswirkungen auf die Informationssicherheit und deren Umsetzung bei Hessen Mobil hatten, nicht in adäquater Form reagieren.

Bei Hessen Mobil wurden zudem die Regelungen zu IT-Sicherheitsvorfällen nicht eingehalten. Die Informationssicherheitsleitlinie verlangt, dass informationssicherheitsrelevante Ereignisse unverzüglich den zuständigen Informationssicherheitsbeauftragten zu melden sind. So wurde der Informationssicherheitsbeauftragte nicht über den Diebstahl von Hessen-PCs mit Zugriff auf das Netz von Hessen Mobil informiert. Dadurch konnte dieser nicht auf den Diebstahl der PCs reagieren und die erforderlichen Schritte zur Untersuchung des Vorfalls vornehmen.

Der Rechnungshof begrüßt, dass von der Internen Revision erstmalig IT-Themen geprüft wurden. Er empfiehlt, dies weiter auszubauen. Die Interne Revision sollte zukünftig Tätigkeiten der Informationssicherheitsrevision mit übernehmen. Diese umfassen u. a. die Prüfung der Sicherheit und Ordnungsmäßigkeit der IT-Infrastruktur gemäß den Empfehlungen des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI). Der Informationssicherheitsbeauftragte sollte bei Prüfungen der IT-Sicherheitsprozesse rechtzeitig eingebunden werden. Des Weiteren bittet der Rechnungshof sicherzustellen, dass der Informationssicherheitsbeauftragte auch bei allen sicherheitsrelevanten Vorkommnissen einbezogen wird.

Im Übrigen weist der Rechnungshof darauf hin, dass der Informationssicherheitsbeauftragte eine unabhängige und organisatorisch herausgehobene Stellung besitzt. In seiner Funktion ist er eigenständig und nur den Weisungen der Behördenleitung unterstellt. Es ist daher nicht nur notwendig, dass ihm die erforderlichen Kompetenzen und Befugnisse erteilt, sondern dass diese in der Praxis auch gelebt werden.

13.2.3 IT-Notfallmanagement fehlt

Nach den Empfehlungen des BSI umfasst ein Notfallmanagement die Bereiche der Notfallvorsorge mit Präventivmaßnahmen zur Vermeidung von Notfällen und Krisen sowie die Planung der Notfallbewältigung mit der Wiederherstellung von Geschäftsprozessen und Systemen. Ein Notfallhandbuch lag nicht vor und Notfallübungen wurden nicht durchgeführt. Ebenso existierte kein IT-Notfallbeauftragter bzw. kein Business Continuity Management.

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass umgehend ein übergreifendes Notfallkonzept erstellt wird. Der organisatorische Aufbau des Notfallmanagements, ein IT-Notfallhandbuch sowie eine Prozessbeschreibung sind unerlässlich.

13.2.4 Keine konsequente Sensibilisierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern

Die Informationssicherheitsleitlinie für die Landesverwaltung schreibt Schulungen und die Sensibilisierung der Beschäftigten im Bereich der Informationssicherheit vor. Hessen Mobil hat dieses Thema lange Zeit nicht konsequent verfolgt und entsprechende Maßnahmen ergriffen. Regelmäßige Unterweisungen zu Themen der Informationssicherheit fanden nicht statt.

Der Rechnungshof empfiehlt, ein bereits beschafftes elektronisches Weiterbildungsportal zeitnah einzusetzen. Die Schulungsangebote sollten kontinuierlich ausgebaut und jährlich bedarfsorientiert angepasst werden. Durch Wiederholungen der verschiedenen Themen sollte das Bewusstsein aller Beschäftigten für die Informationssicherheit gestärkt werden. Spezielle Schulungen für IT-Administratoren sollten das Angebot ergänzen, um deren Verantwortungsbewusstsein deutlich zu stärken.

13.2.5 Dienst- und Fachaufsicht verbesserungsfähig

Dem Wirtschaftsministerium als zuständiger Aufsichtsbehörde waren die strukturellen und personellen Probleme bei Hessen Mobil durch dessen Jahresberichte zur Informationssicherheit spätestens seit 2016 bekannt. Ein konsequenter aufsichtsrechtlicher Eingriff zur Lösung bestehender Probleme oder zur Unterstützung von Hessen Mobil fand nicht statt. Die Vorgaben der Informationssicherheitsleitlinie, Schutzbedarfe zu ermitteln sowie Sicherheitskonzepte zu erstellen, wurden nicht ausreichend und nachhaltig kontrolliert.

Der Rechnungshof bittet das Wirtschaftsministerium, seine Aufsichtsfunktion konsequent wahrzunehmen und die Umsetzung von verbindlichen Richtlinien – hier insbesondere der Informationssicherheitsleitlinie – zu kontrollieren sowie bei erkennbaren Problemen im nachgeordneten Bereich unterstützend tätig zu sein, bis bestehende Probleme im nachgeordneten Bereich gelöst sind.

13.2.6 Betrieb kritischer Infrastrukturen nicht berücksichtigt

Hessen Mobil hat während der Prüfung die Ansicht vertreten, dass es nach der Verordnung zur Bestimmung Kritischer Infrastrukturen nach dem BSI-Gesetz (BSI-Kritisverordnung) kein Betreiber kritischer Infrastruktur mehr sei. Der Rechnungshof hat hingegen die Auffassung vertreten, dass Hessen Mobil nach der KRITIS-Übersichtsliste Hessen auch nach Abgabe der Teilverbünde "IT-Netz Bundesautobahnen" sowie "Tunnelleitzentrale und Straßentunnel" noch kritische Infrastrukturen betreibt. Er hat darauf hingewiesen, dass der Bereich Straßenverkehr (Infrastrukturbetrieb) dort weiterhin aufgeführt ist.

Für den Betreiber kritischer Infrastrukturen bestehen erhöhte Anforderungen zur Gewährleistung der Informationssicherheit. Der Rechnungshof hat daher das Wirtschaftsministerium im Hinblick auf die KRITIS-Übersichtsliste Hessen um eine Stellungnahme gebeten. In Anbetracht der Bedeutung und Folgen einer Einstufung als Betreiber kritischer Infrastrukturen hat er eine Klärung für zwingend erforderlich erachtet.

13.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wirtschaftsministerium hat mitgeteilt, dass Hessen Mobil den Erwartungen des Rechnungshofs Rechnung tragen und ein gesamtheitliches Sicherheitskonzept auf Basis seiner Geschäftsprozesse erstellen werde. Die IT-Fachverfahren und deren festgestellten Schwachstellen sowie Sicherheitsmängel seien hier ein fester Bestandteil der Betrachtung und gingen in den Geschäftsprozessen auf. Unter Hinweis auf eine Umstrukturierung bei Hessen Mobil teilte es mit, dass bereits seit Mitte des vergangenen Jahres die Prozesse zur Stärkung der Informationssicherheit deutlich intensiver fortgeführt würden. Die interne Zeitplanung sehe in Abstimmung und mit Unterstützung eines externen Dienstleisters vor, ein ganzheitliches Sicherheitskonzept für alle Geschäftsprozesse bis spätestens Anfang 2023 zu implementieren. Alle durchzuführenden Schutzbedarfsfeststellungen der Geschäftsprozesse und 50 Prozent der Risikoanalysen

seien zwischenzeitlich abgeschlossen worden. Die in einem Audit festgestellten Sicherheitsmängel befänden sich in Aufarbeitung und würden sukzessive beseitigt.

Das Wirtschaftsministerium teilte weiter mit, dass Hessen Mobil die Empfehlungen zur Schwerpunktlegung auf den IT-Sicherheitsprozess im Rahmen der Implementierung der Informationssicherheitsrevision berücksichtigen werde. Zukünftig werde auch der Informationssicherheitsbeauftragte unmittelbar eingebunden. Die nunmehr vorgenommene Ansiedlung der Rolle des Informationssicherheitsbeauftragten in der Stabsstellenleitung unterstreiche die herausgehobene Stellung und stelle das unmittelbare Vorspracherecht zum Präsidenten sicher.

Auch die Empfehlung zum IT-Notfallmanagement werde im Zuge der Erstellung des Sicherheitskonzepts umgesetzt. Darüber hinaus hätten die Behördenleitung von Hessen Mobil sowie das Wirtschaftsministerium das Schulungs-/Sensibilisierungsdefizit als solches identifiziert und würden der Empfehlung des Rechnungshofs folgen.

Die Bewertung des Rechnungshofs, wonach es seine Aufsichtsfunktion nicht konsequent wahrgenommen habe, teilt das Wirtschaftsministerium nicht. Es hat in diesem Zusammenhang u. a. auf die von ihm veranlassten Maßnahmen mit dem Ziel des Ressourcenzuwachses bei Hessen Mobil sowie die enge Zusammenarbeit seines Fachreferates mit Hessen Mobil verwiesen.

Der Hinweis des Rechnungshofs, dass in der KRITIS-Übersichtsliste Hessen der Bereich Straßenverkehr (Infrastrukturbetrieb) weiterhin aufgeführt sei, habe zu einer expliziten Betrachtung und einer intensiven Prüfung des Sachverhalts geführt. Nach einem intensiven Abstimmungsverfahren mit dem Innenministerium sowie dem BSI sei das Wirtschaftsministerium zu dem Schluss gekommen, dass Hessen Mobil als Betreiber kritischer Infrastruktur einzustufen sei. Diese Einstufung führe in der Folge zu erhöhten Anforderungen an die Informationssicherheit.

13.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Umsetzung seiner Empfehlungen. Er bittet das Wirtschaftsministerium und die Behördenleitung von Hessen Mobil, den begonnenen Prozess im Bereich Informationssicherheit konsequent weiter zu verfolgen.

An seiner Bewertung der Dienst- und Fachaufsicht durch das Wirtschaftsministerium hält er fest. Der Rechnungshof verkennt dabei nicht das Bemühen des Ministeriums, Hessen Mobil zu unterstützen. Allerdings weist er nochmals darauf hin, dass die Probleme im Bereich der Informationssicherheit bei Hessen Mobil durch die entsprechenden Jahresberichte bekannt waren und über Jahre hinweg nicht abgestellt wurden. Deshalb wäre eine konsequentere, d. h. auf die zeitnahe Beseitigung der Mängel ausgerichtete Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion geboten gewesen.

Dass die Zuordnung von Hessen Mobil als Betreiber kritischer Infrastruktur verbindlich geklärt wurde, begrüßt der Rechnungshof. Er verweist auf die damit verbundenen erhöhten Anforderungen zur Gewährleistung der Informationssicherheit. Deren Einhaltung sollte schnellstmöglich sichergestellt werden.

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

14 Privatisierung der Domänenverwaltung: Ausschreibungsmängel wirken bis heute!

Kapitel 09 01

Nach einer Öffentlichen Ausschreibung erhielt die Hessische Landgesellschaft mbH (HLG) 2001 den Zuschlag für die Verwaltung des landwirtschaftlichen Grundvermögens. Mängel im Ausschreibungsverfahren führen bis heute zu der Frage, welche Leistungen sie für die jährliche Dienstleistungspauschale zu erbringen hat.

Die 2004 vereinbarte zusätzliche Vergütung für die Betreuung des Streubesitzes hält der Rechnungshof für nicht gerechtfertigt. Dem Land ist so bis 2018 ein finanzieller Nachteil von rund 3,4 Mio. Euro entstanden.

Nach 20 Jahren sollte die erneute Ausschreibung der Verwaltung des domänenfiskalischen Grundvermögens geprüft, jedenfalls aber der Geschäftsbesorgungsvertrag angepasst werden. Zuvor sind die zu erbringenden Leistungen eindeutig zu beschreiben.

14.1 Ausgangslage

In 2000 billigte das Kabinett den Gesetzentwurf zur Reform der Landwirtschafts-, Forst-, Naturschutz-, Landschaftspflege-, Regionalentwicklungs- und Flurneuordnungsverwaltung. Ziel der Reform war es, behördliche Zuständigkeiten zu bündeln und die Organisation zu straffen. Die Verwaltung des landwirtschaftlichen Grundvermögens sollte hierzu zur Privatisierung ausgeschrieben werden. Dieses Grundvermögen umfasst die verpachteten und eigengenutzten Domänen sowie Streubesitz.

Das im Dezember 2000 vom Landtag verabschiedete Gesetz trat am 1. Januar 2001 in Kraft. Mitte 2001 schrieb das Umweltministerium die Verwaltungsaufgaben des landwirtschaftlichen Grundvermögens, für die bisher die Regierungspräsidien und die Forstämter zuständig waren, öffentlich aus. Basis der Ausschreibung war im Wesentlichen das bisherige Regelwerk der staatlichen Domänenverwaltung. Dieses bestand aus einer Sammlung von Schreiben und

Erlassen des Umweltministeriums, Musterverträgen sowie Zuständigkeitsregelungen und Tätigkeitsbeschreibungen für die folgenden zehn Aufgabenbereiche:

Abbildung 14-1: Regelwerk der Domänenverwaltung



Das Regelwerk enthält über die Verwaltung hinaus weitere Aufgabenbeschreibungen, so auch Regelungen zur technischen Umsetzung von Baumaßnahmen durch die Staatsbauverwaltung.

Der Rechnungshof untersuchte mit seinem Prüfungsamt die Ausschreibung und anschließende Verwaltung des Grundvermögens im Umweltministerium sowie bei der HLG. Grundlage der Tätigkeit ist der zwischen den Vertragsparteien geschlossene Geschäftsbesorgungsvertrag. Das Regelwerk der staatlichen Domänenverwaltung ist wesentlicher Bestandteil dieses Vertrags geworden.

14.2 Prüfungsergebnisse

14.2.1 Ausschreibung

Von den 30 Interessenten, die Angebotsunterlagen angefordert hatten, gaben 15 Bieter Angebote ab. Das Umweltministerium prüfte die Angebote zunächst auf Vollständigkeit und fachliche Richtigkeit. Es kam zu dem Ergebnis, dass sechs davon fachlich nicht geeignet und somit nicht in die weiteren Wertungen einzubeziehen seien. Von den in die Wertung einbezogenen Angeboten war das der HLG das preisgünstigste. Die Spanne reichte hier von 563.000 Euro bis 2,18 Mio. Euro brutto. Das Umweltministerium bat das Finanzministerium, die Angebote einer Wirtschaftlichkeitsprüfung zu unterziehen. Dieses kam zu dem Ergebnis, dass eine Vergabe an die HLG die für das Land wirtschaftlichste Lösung darstelle. Zur Begründung führte es im Wesentlichen aus, dass die HLG das mit Abstand kostengünstigste Angebot abgegeben habe, sie als fachlich kompetent angesehen werde und das geforderte Entgelt im Vergleich zu den

derzeitigen Personal- und Arbeitsplatzkosten als wirtschaftlich zu bezeichnen sei. Der große Preisunterschied zu den Mitbewerbern sei darauf zurückzuführen, dass sie offensichtlich freie personelle Kapazitäten sowie zum Zweck einer besseren Auslastung ein starkes Interesse an dem Auftrag habe.

Das Umweltministerium erteilte Ende 2001 der HLG den Zuschlag und schloss mit ihr 2002 einen Geschäftsbesorgungsvertrag. Gemäß § 3 Abs. 2 des Vertrags umfasst die Verwaltung des Grundvermögens alle vor der Ausschreibung von den Regierungspräsidien und den Forstämtern wahrgenommenen Rechtsgeschäfte und sonstigen Maßnahmen auf der Grundlage des Regelwerks der Domänenverwaltung. Die HLG verpflichtete sich, dieses anzuwenden.

Das Umweltministerium hatte sich durch die Ausschreibung dem damals geltenden nationalen Vergaberecht unterworfen. Ziel war die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Haushaltsmittel mittels eines Wettbewerbs. Das als Leistungsbeschreibung dienende Regelwerk der Domänenverwaltung wurde den Anforderungen der damals einschlägigen Verdingungsordnung für Leistungen nicht gerecht. Im Ausschreibungsverfahren ist es zwingend erforderlich, eine eindeutige und erschöpfende Leistungsbeschreibung zu erstellen. Die geforderte Leistung muss klar und unmissverständlich beschrieben sein, so dass alle Bieter sie im gleichen Sinne verstehen können. Nur dann sind die Angebote vergleichbar. Der Rechnungshof bezweifelt angesichts der Komplexität des Regelwerks der Domänenverwaltung und der darin abgebildeten Zuständigkeiten, dass alle Bieter eindeutig nachvollziehen konnten, welche Leistungen gefordert und demzufolge zu kalkulieren waren und welche nicht. Dafür spricht nach seiner Auffassung auch die Bandbreite der Angebotspreise von 563.000 Euro bis zu 2,18 Mio. Euro. Der Rechnungshof hält das Regelwerk als Leistungsbeschreibung für intransparent und damit ungeeignet.

Der Abschluss des Geschäftsbesorgungsvertrags als Ergebnis der öffentlichen Ausschreibung unterliegt nach der LHO dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Haushaltsrechtlich sind Verträge daher in regelmäßigen Abständen auf ihre Wirtschaftlichkeit hin zu untersuchen. Unabhängig von vergaberechtlichen Aspekten hält es der Rechnungshof im Interesse einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Aufgabenerledigung – die Vertragsbeziehung zwischen dem Land und der HLG besteht mittlerweile seit über 20 Jahren – für geboten, die Kündigung des Geschäftsbesorgungsvertrags und eine neue Aus-

schreibung der Verwaltung der Domänen zu prüfen. Bei Fortsetzung der Vertragsbeziehung hält der Rechnungshof eine Anpassung für notwendig. Zwingende Voraussetzung für eine Ausschreibung im Rahmen des Wettbewerbs ist, dass Inhalt und Umfang der geschuldeten Dienstleistung (Geschäftsbesorgung) diesmal ohne Interpretationsspielräume transparent und verständlich beschrieben werden. Dies gilt letztlich auch für die Anpassung des bestehenden Vertrages.

14.2.2 Baubetreuung

In ihrem Schreiben zur Abgabe des Angebots bot die HLG als zusätzliche Leistung eine umfassende Baubetreuung ohne Preisforderung an. Sie sei in der Lage, die bisher von den Staatsbauämtern erbrachten Leistungen vollständig zu übernehmen. In 2003 schlossen das Land und die HLG die "Vereinbarung über die Baubetreuung der hessischen Staatsdomänen". Den Umfang der baufachlichen Leistungen bestimmt § 1 der genannten Vereinbarung wie folgt:

"Das Land Hessen beauftragt die HLG mit der Wahrnehmung der bisher von den Staatsbauämtern im Rahmen der Bauunterhaltung der hessischen Staatsdomänen und sonstigen bebauten domänenfiskalischen Liegenschaften obliegenden Aufgaben. Dazu gehören […] die Baubegehungen sowie die Architekten- und Ingenieurleistungen (Planung und Ausführung) im Rahmen von baufachlichen Instandsetzungsmaßnahmen (Bauunterhaltungsmaßnahmen). Darin eingeschlossen sind auch tiefbautechnische und wasserwirtschaftliche Maßnahmen."

Das Land übernahm Architekten-/Ingenieurkosten für tiefbautechnische Bauunterhaltungsmaßnahmen. Auch Ingenieurleistungen aus sonstigen Anlässen – bspw. für statische Untersuchungen bei Dachsanierungen – gingen zu Lasten des Landes. Nach der vertraglichen Regelung war das Land nicht verpflichtet, diese Kosten zu tragen.

14.2.3 Streubesitz

Vor der Ausschreibung waren die Forstämter für die Verwaltung des Streubesitzes nach dem Regelwerk zuständig. Dieses unterschied zwischen der Verpachtung von "landwirtschaftlich genutzten Einzelgrundstücken" und "nicht landwirtschaftlichen Nutzungen" (z. B. Kleingärten, Sportanlagen). Hinsichtlich

der Verpachtung des landwirtschaftlich zu nutzenden Streubesitzes sah es in bestimmten Fällen die Mitwirkung der Agrarverwaltung vor.

In 2004 schloss das Umweltministerium einen Nachtrag zum Geschäftsbesorgungsvertrag ab. Dieser übertrug die im Zusammenhang mit dem Streubesitz bisher den Agrarverwaltungsbehörden obliegenden Aufgaben entgeltlich auf die HLG. Seit Abschluss des Nachtrags bis einschließlich 2018 zahlte das Land rund 3,4 Mio. Euro.

Der für die Verwaltung des Streubesitzes in 2004 abgeschlossene Nachtrag war aus Sicht des Rechnungshofs nicht gerechtfertigt. Nach Aussage des Umweltministeriums sollten hierdurch die Tätigkeiten, die nicht von den Forstämtern, sondern von den Agrarverwaltungen wahrgenommen wurden, vergütet werden. Nach § 3 Abs. 2 des Geschäftsbesorgungsvertrags aus 2002 übernahm die HLG alle bisher von den Regierungspräsidien und den Forstämtern wahrgenommenen Rechtsgeschäfte und sonstigen Maßnahmen auf der Grundlage des Regelwerks der Domänenverwaltung. Nach dem Regelwerk der Domänenverwaltung waren die Forstämter für die Rechtsgeschäfte hinsichtlich des Abschlusses und der Umsetzung von Pachtverträgen zu Einzelgrundstücken zuständig. Der Abschluss eines Vertrags zur Verpachtung von Streubesitz stellt ein solches Rechtsgeschäft dar. Die Verpachtung ist ein ganzheitlicher Vorgang, der die Vorbereitung der Verpachtung (Pächterauswahl und Pachtwertermittlung), den Abschluss des Pachtvertrags sowie den Vollzug und ggf. die Abwicklung des Pachtverhältnisses einschließt und für den die Forstämter in seiner Gesamtheit zuständig waren. Die Agrarverwaltung hatte sich gutachtlich zum Pachtwert zu äußern und ein Vorschlagsrecht bei der Pächterauswahl. Den Vorschlag hatte sie mit der für den Pachtvorgang zuständigen Forstverwaltung abzustimmen. Diese Tätigkeiten stellen keine eigenständigen Aufgaben dar, sondern sind lediglich als Mitwirkung an einem Rechtsgeschäft zu verstehen. Die bloße Mitwirkung an einem Rechtsgeschäft kann nicht mit der eigenständigen Wahrnehmung eines Rechtsgeschäfts gleichgesetzt werden und begründet aus Sicht des Rechnungshofs keinen eigenständigen Vergütungstatbestand.

Nach Auffassung des Rechnungshofs verblieb damit nach dem Wortlaut des Geschäftsbesorgungsvertrags kein Raum für einen entsprechenden Nachtrag.

14.2.4 Rechtsangelegenheiten

Nach dem Regelwerk ist die HLG zur Wahrnehmung einer qualifizierten Rechtsberatung im Bereich des Zivilrechts verpflichtet, die im Zusammenhang mit der Verwaltung des landwirtschaftlichen Grundvermögens steht. Die Rechtsberatungsleistung erstreckt sich von der Wahrnehmung außergerichtlicher Tätigkeiten (z. B. Erarbeitung von Pachtvertragsentwürfen) über die gerichtliche Durchsetzung von Ansprüchen aus Miet-, Pacht- und Grundstückskaufverträgen bis hin zur Vollstreckung von Urteilen und dem Erstellen von Stellungnahmen für das Umweltministerium. Diese Aufgabe oblag vor der Ausschreibung den Regierungspräsidien, die u. a. auch für die Erarbeitung von Pachtvertragsentwürfen zuständig waren.

Im Geschäftsbesorgungsvertrag wird die HLG bevollmächtigt, das Land "in dem durch diesen Vertrag erfassten Bereich vor den Zivilgerichten zu vertreten". Der Geschäftsbesorgungsvertrag bestimmt, dass mit der Dienstleistungsvergütung sämtliche Personal-, Sach- und sonstigen Kosten abgegolten sind. Als Ausnahme hiervon trägt das Land die Kosten, falls die HLG einvernehmlich einen Dritten mit der Rechtsverfolgung beauftragt.

Das Umweltministerium übernahm teilweise Rechtsanwaltskosten für die Überarbeitung von Pachtvertragsklauseln. Nach Auffassung des Rechnungshofs ist die Erstellung von üblichen Pachtvertragsklauseln Teil der von der HLG vertraglich geschuldeten, qualifizierten zivilrechtlichen Rechtsberatung. Die hierfür angefallenen Anwaltskosten sind nicht vom Land gesondert zu vergüten.

Der Begriff der Rechtsverfolgung ist weder im Geschäftsbesorgungsvertrag noch im Regelwerk der Domänenverwaltung definiert. Nach Ansicht des Rechnungshofs sollte die Ausnahmeregelung zur Tragung von Rechtsverfolgungskosten im Geschäftsbesorgungsvertrag unter Berücksichtigung des Rechtsdienstleistungsgesetzes präzisiert werden.

14.2.5 Zusammenfassung

Da das ursprüngliche Regelwerk der staatlichen Domänenverwaltung zu einem wesentlichen Bestandteil des Geschäftsbesorgungsvertrags wurde, ist es bis heute verbindlich für die Bestimmung der Leistungspflichten der HLG. Die Intransparenz und der hieraus resultierende Interpretationsspielraum des Regelwerks wirken sich bis heute auf die zu erbringenden Leistungen aus.

Der Rechnungshof hat dem Umweltministerium empfohlen, die Sachverhalte zur Baubetreuung, zur Verwaltung des Streubesitzes und zu den Rechtsangelegenheiten zusammenfassend zu würdigen und die aus seiner Sicht nicht gerechtfertigten Kostenerstattungen in angemessener Höhe zurückzufordern. Vertragskündigung und Neuausschreibung der Verwaltung des landwirtschaftlichen Grundvermögens sollten geprüft werden. Dabei ist es erforderlich, die geschuldete Dienstleistung (Geschäftsbesorgung) ohne Interpretationsspielräume transparent zu beschreiben. Dies gilt auch bei Fortsetzung der Vertragsbeziehung für die als notwendig erachtete Vertragsanpassung.

Aufgrund des Umfangs und der Bedeutung der bei der Domänenverwaltung festgestellten weiteren Mängel werden diese in einem eigenen Bemerkungsbeitrag dargestellt.

14.3 Stellungnahme des Ministeriums

Die seitens des Rechnungshofs geäußerte Kritik am Ausschreibungsverfahren und den danach eingegangenen Vertragsbeziehungen beziehe sich auf Entscheidungen, die nahezu 20 Jahre zurückliegen würden. Weshalb damals die Baubetreuung nicht mit ausgeschrieben worden sei, ließe sich nach dieser Zeitspanne nicht mehr eindeutig nachvollziehen. Die Prüfungsergebnisse würden zum Anlass genommen, die künftige Ausgestaltung der Domänenverwaltung zu hinterfragen, das Regelwerk zu aktualisieren sowie eine Neuausschreibung zu prüfen.

Die Vereinbarung über die Baubetreuung sei Bestandteil des Geschäftsbesorgungsvertrags, dem wiederum das Regelwerk zugrunde liege. Das Umweltministerium habe der HLG zugestanden, die Kosten wasserwirtschaftlicher und tiefbautechnischer Maßnahmen gegenüber dem Land abzurechnen, da sich auch die zuvor grundsätzlich zuständigen Wasserwirtschaftsämter externer Ingenieurbüros bedient hätten.

Nach § 4 Abs. 3 S. 1 des Geschäftsbesorgungsvertrags könne jede Vertragspartei eine Änderung der Dienstleistungsvergütung verlangen, wenn sich nach Vertragsschluss die Verhältnisse, die für die Höhe der Vergütung maßgebend waren, so grundlegend ändern, dass die gegenseitigen Leistungen in ein Missverhältnis zueinander geraten. Nach damaliger Einschätzung der Verantwortli-

chen sei der Nachtrag zum Streubesitz als erforderlich angesehen und entsprechend abgeschlossen worden. Die Übernahme der Aufgaben der früheren Agrarverwaltung durch die HLG sei aus Sicht des Ministeriums wesentliche Voraussetzung für Abschluss und Vollzug der Pachtverträge gewesen.

Das Regelwerk sehe als Leistung der HLG die "Klärung und Aufarbeitung zivilrechtlicher Fragen" in außergerichtlichen Verfahren vor. Diese Formulierung decke nicht sämtliche rechtlichen Fragestellungen ab, sondern begrenze sie auf solche zivilrechtlicher Art. Die "Klärung und Aufarbeitung zivilrechtlicher Fragen" als außergerichtliche juristische Tätigkeit jeglicher Art zu interpretieren, sei eine zu weit gefasste Auslegung. Das Umweltministerium halte die Übernahme der Kosten für außergerichtliche juristische Tätigkeiten jenseits des Zivilrechts für gerechtfertigt.

Seitens des Umweltministeriums werde kein wirtschaftlicher Schaden für das Land erkannt.

14.4 Schlussbemerkung

Die Stellungnahme des Umweltministeriums vermag die Kritik des Rechnungshofs nicht zu entkräften. Er hält das dem Geschäftsbesorgungsvertrag zugrundeliegende Regelwerk weiterhin für intransparent, auslegungsbedürftig und damit als vertragliche Basis für ungeeignet.

Auch der Hinweis auf § 4 Abs. 3 S. 1 des Geschäftsbesorgungsvertrags (Anpassungsklausel) vermag die Auffassung des Rechnungshofs zum Streubesitz nicht zu ändern.

Er begrüßt die angekündigte Überarbeitung des Regelwerks und die Prüfung einer Neuausschreibung. Unklar bleibt, wann diese Schritte in Angriff genommen werden. Der Rechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

15 Domänenverwaltung mit vielen Mängeln

Kapitel 09 01

Die Hessische Landgesellschaft mbH (HLG) hat die ihr übertragenen Aufgaben oft nicht mit der erforderlichen Sorgfalt wahrgenommen, zum Teil mit finanziellen Nachteilen für das Land.

Das Umweltministerium will die Prüfung zum Anlass nehmen, die Ausgestaltung der Domänenverwaltung zu hinterfragen und die Zusammenarbeit mit der HLG zu optimieren. Dazu will es die Grundlagen des Geschäftsbesorgungsvertrags aktualisieren und auch eine Neuausschreibung der Dienstleistung prüfen.

15.1 Ausgangslage

Die im Eigentum des Landes stehenden Domänen verfügen über eine Fläche von 7.600 ha mit 700 Wohn- und Wirtschaftsgebäuden. Der Streubesitz, als Einzelgrundstücke, die nicht zu einer Domäne gehören, umfasst 6.100 ha (Geschäftsbericht HLG 2020). Im Jahr 2002 beauftragte das Land nach einer öffentlichen Ausschreibung die HLG auf Basis eines Geschäftsbesorgungsvertrags mit der Verwaltung dieses Grundvermögens. Dem Umweltministerium obliegt die Steuerung der mit der Domänenverwaltung verbundenen Aufgaben sowie die Aufsicht. Es hat insoweit ein uneingeschränktes Recht auf Auskunft und Prüfung aller Vorgänge und kann der HLG Weisungen erteilen.

Der Rechnungshof prüfte gemeinsam mit seinem Prüfungsamt die Domänenverwaltung. Die örtlichen Erhebungen fanden im Umweltministerium, bei der HLG und auf den Domänen statt. Prüfungszeitraum waren die Jahre 2010 bis 2018. Mit diesem Beitrag setzt der Rechnungshof die Berichterstattung zur Domänenprüfung fort und ergänzt die vorangestellte Betrachtung der Ausschreibung und Vergabe an die HLG. Darin empfahl er, unabhängig von vergaberechtlichen Aspekten, eine Neuausschreibung der Domänenverwaltung.

15.2 Prüfungsergebnisse

15.2.1 Buch- und Aktenführung

Die Buchführung soll alle Geschäftsvorfälle abbilden und aus sich heraus verständlich sein. Eine ordnungsmäße Aktenführung umfasst die Pflicht zur Dokumentation aller wesentlichen Sachverhalte. Um Einnahmen vollständig erheben zu können, sollten sie als Forderungen in der Buchführung erfasst und überwacht werden. Ebenso sollte die Bilanz das Vermögen vollständig ausweisen.

Die Akten enthielten nicht durchgängig sämtliche für die Bewertung der Sachverhalte erforderlichen Unterlagen. Die Aktenstruktur war maßgeblich vom Ordnungsverständnis des jeweiligen Sachbearbeiters geprägt. Die HLG erfasste nicht alle relevanten Geschäftsvorfälle so, dass noch nicht erhaltene Zahlungen als Forderungen im System abgebildet wurden. Fehlerhaftes Vertragsmanagement führte zu auf unbestimmte Zeit verlängerten Vertragsverhältnissen mit unentgeltlichen Gestattungen zum finanziellen Nachteil des Landes. Im Prüfungszeitraum errichtete Gebäude wurden nicht als Vermögensgegenstände in der Bilanz des Landes ausgewiesen.

Das Umweltministerium ist aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die Buch- und Aktenführung der HLG den Ansprüchen an Vollständigkeit, Übersichtlichkeit und Klarheit gerecht wird. Der Rechnungshof erwartet, dass sie künftig alle Forderungen des Landes vollständig erfasst und vereinnahmt. Im Jahresabschluss des Landes sind alle Vermögensgegenstände abzubilden.

15.2.2 Pachtwertgutachten

Unter Pacht ist die Gesamtheit der vereinbarten vermögenswerten Leistungen zu verstehen, die als Gegenleistung für den Gebrauch und die Nutzung der Pachtgegenstände zu erbringen ist. Hierunter fallen im Bereich der Domänen u. a.

- die in Geld zu zahlende Pacht und
- der durch den Pächter zu übernehmende Bauunterhalt.

Zur Ermittlung der Pacht wurden regelmäßig Gutachten bei einem Sachverständigen in Auftrag gegeben. Diese bestimmten u. a. den möglichen Reinertrag der Nutzflächen, den Mietwert der Gebäude und den zu leistenden Bauunterhalt

als wesentliche Einflussfaktoren. Einige lagen in Papierform, als Word-Dokument oder als pdf-Datei vor. Eine Vielzahl der Pachtwertgutachten stand als Excel-Tabelle zur Verfügung. Aus diesen war nicht immer zu erkennen, zu welchem Zeitpunkt und für welche Pachtperiode das Gutachten erstellt worden war. Weder die Excel-Tabellen noch die Word-Dokumente waren schreibgeschützt. Bei 17 Domänen lagen je zwei Gutachten für denselben Stichtag vor. In 15 Fällen wies das – ausweislich des Datums – zweite Gutachten einen geringeren Pachtwert aus. In Einzelfällen konnte die HLG die zugrunde gelegte landwirtschaftliche Nutzfläche nicht erläutern. Die Mietwerte waren sehr unterschiedlich und konnten teilweise nicht erklärt werden. Der berücksichtigte Bauunterhalt wurde auf verschiedene Weise berechnet. Bei 16 Domänen erklärte die HLG auf Nachfrage, dass zur Beantwortung einzelner Fragen des Rechnungshofs eine Stellungnahme des Gutachters erforderlich sei. Sie selbst konnte keine Auskunft erteilen.

Die Ermittlung der Pacht ist die Grundlage zur Erhebung der Pachteinnahmen. Sie war in weiten Teilen heterogen und intransparent. Ein Gutachten soll einen marktgerechten Pachtwert verbindlich festlegen. Für den Rechnungshof ist unverständlich, dass es immer wieder zur Erstellung von "Zweitgutachten" kam. Dadurch entstand nicht nur zusätzlicher Aufwand, sondern auch der Eindruck beliebiger Bewertung. Die Ansätze der Mietwerte und des Bauunterhalts ließen keine nachvollziehbare Struktur und Systematik erkennen. Dass bei 16 Domänen zur Beantwortung von Fragen eine Stellungnahme des Gutachters erforderlich sein soll, zeigt, dass die Pachtwertgutachten auch für die HLG nicht transparent waren. Der Rechnungshof kann nicht abschließend bewerten, ob die Pachten angemessen festgesetzt wurden.

Er empfiehlt, die Ermittlung der Pachtwerte künftig in einer verständlichen und standardisierten Form zu dokumentieren. Nachträgliche Änderungen sind dabei auszuschließen. Alle in die Bewertung einbezogenen Parameter sollten hierbei nachvollziehbar dargestellt und begründet werden.

15.2.3 Baufachliche Aspekte

Die durch den Pächter zu erbringende Bauunterhaltung ist Bestandteil der Pacht. In 13 von 36 Pachtverträgen wurde die Höhe der zu erbringenden Bau-

unterhaltung nicht genannt. In elf Fällen wurden in den Pachtwertgutachten höhere Summen für die Bauunterhaltung berücksichtigt als in den Pachtverträgen festgesetzt.

Zur Dokumentation der durch die Pächter aufgewendeten Kosten stellte die HLG ihnen elektronische Formblätter zur Verfügung. In einer von der HLG erstellten Gesamtübersicht stimmte der 5-Jahres-Durchschnittswert in keinem Fall mit den vom Rechnungshof ermittelten Werten überein. Darin waren auch zehn Fälle enthalten, bei denen die im Pachtwertgutachten bzw. Pachtvertrag ausgewiesene Höhe des Bauunterhalts vom Pächter nicht erreicht worden war. Auch nachdem die HLG ihre Übersicht korrigiert hatte, blieben Abweichungen bestehen. Zudem waren Eintragungen der Pächter fehlerhaft.

Zur Feststellung des durch die Pächter zu erbringenden Instandsetzungsbedarfs waren die Domänen spätestens alle zwei Jahre zu begehen. Dabei wurden sämtliche die Bausubstanz und den Bauzustand beeinflussende Fakten betrachtet und gewürdigt. Die durch die Domänenpächter auszuführenden Arbeiten sollten in der Regel bis zur nächsten Baubegehung abgeschlossen sein. Die HLG verfolgte die Beseitigung der festgestellten Mängel nicht immer konsequent. So wurde in den Protokollen der Baubegehungen 2015, 2017 und 2019 einer Domäne jeweils der Sanierungsbedarf eines Vordachs festgehalten. Die Pächterin wies bei der Prüfung 2019 darauf hin, dass das Vordach aus finanziellen Gründen bisher nicht saniert worden sei. Da keine unmittelbare Gefahr gedroht habe, sei ihrer Bitte um Verschiebung der Sanierung entsprochen worden. Die Schiefereindeckung des Wohnhauses einer anderen Domäne war in den vergangenen Jahren häufig defekt. Während der Prüfung beschrieb die HLG die Reparatur des Daches als mittlerweile weder wirtschaftlich noch technisch sinnvoll. Durch wiederholte Durchfeuchtungen seien vermutlich bereits Schäden an der Grundkonstruktion entstanden.

Der Rechnungshof untersuchte 50 Baumaßnahmen, bei denen die Pächter an den Kosten zu beteiligen waren. Die Finanzierung dieser Maßnahmen wurde in einer Finanzierungsvereinbarung per Einmalzahlung oder in einer Nachtragsvereinbarung zum Pachtvertrag per Ratenzahlung geregelt. In einigen Fällen lagen weder eine Finanzierungs- noch eine Nachtragsvereinbarung vor. In zwei Fällen konnten keine Zahlungseingänge festgestellt werden. Mehrfach umfass-

ten die Kostenfeststellungen nicht sämtliche Kosten oder berücksichtigten Gutschriften und Skontobeträge fehlerhaft. Insgesamt war jede zweite Kostenabrechnung fehlerhaft.

Der Rechnungshof prüfte rund 90 Vergabeverfahren für Bauleistungen. Die HLG nutzte das vorgeschriebene Vergabehandbuch nicht. Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung lagen entgegen dieser Vorschrift in der Regel bei denselben Bediensteten der HLG. Ab 2017 hatten in Einzelfällen Beschäftigte des Controllings der HLG die Vergabevermerke mitgezeichnet. Auf Nachfrage teilte sie mit, dass es keine schriftliche interne Anweisung gäbe.

Die Vereinbarung zur Baubetreuung umfasste nicht die Planung und Ausführung von Neu-, Um- und Erweiterungsbauten. Mit Genehmigung des Umweltministeriums beauftragte die HLG dafür Architekten eines anderen Fachbereichs ihres Hauses. Dieser Fachbereich erbrachte Architektenleistungen bei vier neu errichteten Mehrzweckhallen. Unmittelbar nach Fertigstellung der Hallen rechnete er für drei der Mehrzweckhallen Leistungen der Objektbetreuung ab, ohne dass sie zu diesem Zeitpunkt bereits erbracht waren.

Die zu erbringende Bauunterhaltung ist Bestandteil der Pacht. Ihrer Überwachung kommt besondere Bedeutung zu. Es ist daher unverständlich, dass Pachtverträge keine Mindestsumme an Bauunterhalt enthalten, niedrigere Summen ausweisen als in den Pachtwertgutachten berücksichtigt oder der festgelegte Bauunterhalt nicht erbracht wird. Die Einhaltung sollte künftig mit mehr Sorgfalt überwacht werden.

Die Mängel bei der Dokumentation der erbrachten Bauunterhaltung führt der Rechnungshof auch darauf zurück, dass die Pächter mehrere Formblätter ausfüllen müssen, die mit Formeln verknüpft sind. Der Rechnungshof empfiehlt, durch Vereinfachungen in der Dokumentation Fehlerquellen zu minimieren.

Mit einer vorausschauenden, zeitnahen Bau- und Instandhaltungsplanung können Mehrausgaben durch vermeidbare Schädigungen der Bausubstanz verhindert werden. Die Beseitigung der festgestellten Mängel sollte konsequent eingefordert und überwacht werden. Bei Fristverzug sollten Ersatzvornahmen eingeleitet werden.

Die nicht gezahlten Kostenbeiträge deuten auf mangelnde Sorgfalt der HLG und auf Schwächen im Buchhaltungssystem hin. Nach Ansicht des Rechnungshofs

waren die teilweise komplizierten Abrechnungsmodalitäten nicht erforderlich. Er erwartet, dass die Kostenabrechnungen sorgfältig erstellt und alle zahlungsrelevanten Vorgänge der Buchhaltung übermittelt werden.

Das Vergabehandbuch ist ein umfassendes Arbeitsmittel für die Vergabe und die vertragliche Abwicklung von Bauleistungen. Mit der regelmäßigen Anpassung der Richtlinien und Formblätter des Handbuchs werden die Voraussetzungen für einheitliche und rechtssichere Vergabeverfahren geschaffen. So dient es mittelbar auch der Korruptionsprävention. Der Rechnungshof erwartet, dass das Vergabehandbuch künftig Anwendung findet.

Die unmittelbar nach Fertigstellung der drei Mehrzweckhallen abgerechnete Leistung der Objektbetreuung war zu diesem Zeitpunkt nicht gerechtfertigt. Nur solche Architektenleistungen sind zu vergüten, die auch erbracht wurden.

15.2.4 Fachaufsicht

Das Umweltministerium ist für die Steuerung der mit der Domänenverwaltung verbundenen Aufgaben zuständig und als Fachaufsicht gegenüber der HLG weisungsbefugt. Die zahlreichen Mängel bei der Verwaltung des domänenfiskalischen Grundvermögens fielen ihm nicht auf. Das Handeln der HLG wurde nicht immer mit der gebotenen Sorgfalt überwacht.

Nach Einschätzung des Rechnungshofs fand bisher keine fachaufsichtliche Prüfung statt. Das Umweltministerium versäumte es, in den letzten Jahren ausreichende Ressourcen hierfür zur Verfügung zu stellen. Angesichts der zahlreichen Mängel erwartet der Rechnungshof, dass eine effektive Aufsicht eingerichtet wird. Diese ist organisatorisch von der operativen Ebene zu trennen. Gleichzeitig sollten regelmäßig fachaufsichtliche Prüfungen mit ausgewählten Themenfeldern stattfinden.

15.3 Stellungnahme des Ministeriums

Die Überwachung von Forderungen werde unter Berücksichtigung der Prüfungsergebnisse optimiert und in ein automatisiertes Verfahren integriert. Dadurch sollen Einnahmeausfälle zukünftig vermieden werden. Laufende Gestattungsverträge mit automatischer Verlängerung würden – wenn möglich – gekündigt und mit dem Angebot eines entgeltlichen Nachtragsvertrags versehen. Neuverträge würden nur noch befristet abgeschlossen werden.

Künftig würden alle Neubauten in der Bilanz des Landes aktiviert. Dazu werde die HLG dem Umweltministerium die vollständig abgerechneten Baumaßnahmen einmal jährlich mitteilen. Als Ergebnis der Prüfung seien die bislang unterbliebenen Aktivierungen mit einem Bilanzwert von 5,1 Mio. Euro nachgeholt worden.

Die HLG fordere zukünftig vom Gutachter ein schriftliches und unterschriebenes Exemplar des Pachtwertgutachtens an. Es sei beabsichtigt, einen Rahmen festzulegen, in dem die Eckpunkte der Pachtwertermittlung nachvollziehbar erläutert würden. Die HLG werde die Ansätze zukünftig gewissenhafter kontrollieren.

Die Qualität der Erfassungstabellen zum Bauunterhalt werde verbessert. Die Domänenverwaltung werde auf eine zeitnahe Bau- und Instandhaltungsplanung achten. Die Hinweise des Rechnungshofs zum Umgang mit hohem Sanierungsbedarf und Umsetzungsmängeln würden berücksichtigt. Es seien organisatorische Vorkehrungen getroffen worden, um die Kostenabrechnungen künftig sorgfältiger zu bearbeiten. Künftig würden Ersatzvornahmen geprüft. Das Vergabehandbuch werde beachtet.

Das Umweltministerium sei der im Rahmen eines Dienstleistungsverhältnisses angezeigten Fachaufsicht gerecht geworden. Eine hundertprozentige Kontrolle würde ein solches unterlaufen und wäre aufgrund begrenzter personeller Ressourcen nicht möglich. Zutreffend sei, dass nur punktuell Einblick genommen worden sei. Das Umweltministerium werde organisatorische und personelle Veränderungen vorsehen. Im Rahmen der geplanten Aktualisierung der Grundlagen des Geschäftsbesorgungsvertrags werde auch die Frage einer Neuausschreibung geprüft.

15.4 Schlussbemerkung

Die Stellungnahme des Umweltministeriums vermag die Kritik des Rechnungshofs nicht in allen Punkten zu entkräften. Insbesondere bleibt unklar, wann die angekündigte Aktualisierung und die Prüfung einer Neuausschreibung in Angriff genommen werden sollen. Die Überwachung der tatsächlich erbrachten Bauunterhaltung, als Bestandteil der Pacht und Grundlage des Vermögenserhalts, sollte eine zentrale Aufgabe darstellen. Ob durch die angekündigten organisa-

torischen und personellen Veränderungen die geforderte effektive Aufsicht eingerichtet wird, muss zunächst offenbleiben. Der Rechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

16 HessenForst – Optimierungspotential beim Liegenschaftsmanagement

Kapitel 09 60

Bei den rund 350 Gebäuden von HessenForst war die baufachliche Betreuung mit vielen Mängeln behaftet, eine erfolgreiche strategische Steuerung bei der Bewirtschaftung war nicht zu erkennen.

Der Rechnungshof hat empfohlen zu prüfen, ob der Landesbetrieb Bau und Immobilien Hessen (LBIH) diese Aufgabe als Dienstleister für HessenForst übernehmen könnte. Andernfalls wären Aufgaben in der Landesbetriebsleitung von HessenForst zu bündeln, die Steuerung zu verbessern, ein Liegenschafts-Informations-System einzuführen und entsprechend ausgebildetes Fachpersonal einzusetzen.

16.1 Ausgangslage

Der Landesbetrieb HessenForst bewirtschaftete im Jahr 2019 ca. 350 Gebäude mit rund 400 Dienst- und Mietwohnungen. Im Gegensatz zum größten Teil der Landesverwaltung, die ihre Gebäude durch den LBIH bewirtschaften lässt, betreute HessenForst seine Immobilien selbst.

Der Landesbetrieb investierte jährlich rund vier Millionen Euro Sachmittel in die Gebäudeunterhaltung. Hierbei handelte es sich beispielsweise um energetische Sanierungen, den Einbau von Pelletheizungen, den Austausch von Fenstern, Badsanierungen oder Malerarbeiten.

Das Prüfungsamt des Rechnungshofs prüfte die operativen Aufgaben im kaufmännischen, technischen und infrastrukturellen Gebäudemanagement. Hierfür waren überwiegend die Forstämter zuständig. Zusätzlich wurde die strategische Ausrichtung des Gebäudemanagements untersucht, die in der Verantwortung der Landesbetriebsleitung lag. Die örtlichen Erhebungen fanden bei der Landesbetriebsleitung und sechs Forstämtern statt.

16.2 Prüfungsergebnisse

16.2.1 Mietwohnungen

Die Forstämter vergaben Mietwohnungen in mehreren Fällen, ohne vorherige öffentliche Bekanntmachung, nicht an den Höchstbietenden oder deutlich unter dem ortsüblichen Mietzins. In drei Fällen vermieteten sie Nebengebäude kostenfrei oder vergünstigt. Grundsteuerbeiträge führten sie nicht in jedem Fall ab.

16.2.2 Bauunterhaltung und investive Maßnahmen

Die Forstämter waren für die Bauunterhaltung und die investiven Baumaßnahmen in ihrem Forstamtsbezirk zuständig. Die Wahrnehmung dieser Aufgaben war oftmals mangelhaft. So vergaben sie Aufträge ohne Vergabeverfahren, konnten oft keine eindeutige und erschöpfende Leistungsbeschreibung aufstellen und prüften nicht immer, ob der Auftragnehmer die abgerechnete Bauleistung tatsächlich erbracht hatte.

Freiberuflich tätige Architekturbüros übernahmen im Auftrag der Forstämter neben der Planung auch die Vergabe von Bauaufträgen. Damit übernahmen sie Bauherrenaufgaben, die im Interesse der Korruptionsprävention nicht delegiert werden durften. Die Forstämter prüften nicht, ob die von den Architekten gefertigten Vergabeunterlagen den vergaberechtlichen Vorschriften entsprachen.

Im Zuge des Neubaus eines Kiosk-Cafés schloss ein Forstamt beim Beschaffungsverfahren für einen Gastronomie-Container den preisgünstigsten Bieter aus, ohne dies plausibel zu begründen.

Die Holzbauarbeiten vergab HessenForst für rund 156.000 Euro ohne wettbewerbliches Verfahren im Rahmen eines "Sponsoringvertrags", da der Unternehmer dem Landesbetrieb auf sein Angebot einen Nachlass von rund 15 Prozent als "Sponsoring" einräumte.

16.2.3 Wirtschaftlichkeit im Liegenschaftsmanagement

Eine wirtschaftliche Ausrichtung des Gebäudemanagements bei HessenForst war kaum zu erkennen. So hatte der Landesbetrieb selbst festgestellt, dass die Mietgebäude im Jahr 2009 einen Fehlbetrag von rund 1,2 Mio. Euro erwirtschafteten. Nur vier von 135 Mietgebäuden erzielten einen Überschuss. Der Landesbetrieb beabsichtigte, die nicht betriebsnotwendigen, defizitären Objekte bis

2014 zu veräußern. Dieses Ziel hat HessenForst nur unzureichend verfolgt. Die Auswertung des SAP-Innenauftrages Mietgebäude ergab für den Prüfungszeitraum 2007-2017 durchschnittliche jährliche Defizite von rund 550.000 Euro, insgesamt rund 6,1 Mio. Euro. Der Rechnungshof geht davon aus, dass der tatsächliche jährliche Fehlbetrag deutlich höher ist, weil nicht alle Kosten auf diesem Innenauftrag gebucht waren.

16.2.4 Strategische Ausrichtung

HessenForst buchte die Erträge und Aufwendungen des Gebäudemanagements auf das jeweilige Forstamt. Zu jedem Forstamt gehören mehrere Liegenschaften (z. B. Reviergehöfte). Eine Liegenschaft besteht oft aus mehreren Gebäuden. Durch die Buchung auf das Forstamt war es nicht möglich, Erträge und Aufwendungen den Einzelgebäuden zuzuordnen. Eine verursachungsgerechte Zuordnung und Verrechnung ist jedoch die Voraussetzung dafür, wirtschaftlichstrategische Entscheidungen treffen zu können. Eine kontinuierliche Optimierung kann HessenForst derzeit nicht leisten, da ohne diese verursachungsgerechte Zuordnung keine geeigneten Kennzahlen ermittelt werden können.

16.2.5 Fachaufsicht

Beim operativen Gebäudemanagement der Forstämter traten viele Mängel auf. Dies betraf die Aufgabenbereiche "Bauen und Erhalten", "Vergabe von externen Dienstleistungen" und "Verwaltung von Miet- und Dienstwohnungen". Die Erhebungen zeigten, dass es nicht ausreichte, den Forstämtern Geschäftsanweisungen vorzugeben. Die Landesbetriebsleitung kam ihren Aufsichtspflichten gegenüber den Forstämtern nicht ausreichend nach und versäumte, die Einhaltung der Vorschriften zu überwachen.

16.3 Bewertung

Der Rechnungshof erwartet, dass die haushalts- und vergaberechtlichen Vorschriften beachtet werden. Er hält für die Verwaltung der landeseigenen Gebäude einen ganzheitlichen, strategischen und lebenszyklusbezogenen Managementansatz für erforderlich. Liegenschaften sind demnach kontinuierlich bereitzustellen, funktionsfähig zu halten und an die wechselnden organisatorischen und marktgerechten Bedürfnisse anzupassen. Dies bedeutet, dass der

Betrieb kontinuierlich optimiert werden muss. Dabei spielen der Bedarf, die Nutzung, die Wirtschaftlichkeit, die Werterhaltung und Vermarktungsmöglichkeiten eine Rolle.

Für das Liegenschaftsmanagement der meisten Dienststellen des Landes ist der LBIH zuständig. Damit können sie sich auf ihr Kerngeschäft konzentrieren. HessenForst betreibt das Liegenschaftsmanagement in eigener Zuständigkeit. Die operativen Aufgaben erledigen hauptsächlich die 39 Forstämter. Sie waren damit oftmals überfordert. Die Aufgaben mussten "nebenbei" erledigt werden, ohne dass die für ein professionelles Liegenschaftsmanagement notwendigen Instrumente, Ausbildungen oder Schulungen zur Verfügung standen.

HessenForst kann mit der derzeitigen organisatorischen Ausrichtung kein sachgerechtes Liegenschaftsmanagement betreiben. Der Landesbetrieb steht daher vor der Entscheidung, wie das Liegenschaftsmanagement künftig organisiert werden soll. Nach Auffassung des Rechnungshofs bestehen zwei Möglichkeiten:

- 1. Der LBIH übernimmt die Bewirtschaftung der forstlichen Liegenschaften als Dienstleister für HessenForst.
- 2. HessenForst nimmt die Aufgaben weiterhin selbst wahr. Dann wäre die Organisation des Liegenschaftsmanagements grundsätzlich neu auszurichten. Dazu gehören die Bündelung der Aufgaben "Bauangelegenheiten" und "Vergabe von externen Dienstleistungen" in der Landesbetriebsleitung, der Einsatz entsprechend ausgebildeten Personals und die Einführung eines Liegenschafts-Informations-Systems.

Unabhängig von der künftigen Ausrichtung sollte die Landesbetriebsleitung ihre Fachaufsicht gegenüber den Forstämtern intensivieren.

16.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Umweltministerium betont, dass die Gebäude der Landesforstverwaltung von HessenForst verantwortungsgerecht und nachhaltig betreut werden. Der gesamte Bestand werde konzeptionell planmäßig verwaltet und unterhalten. Insofern treffe die Kritik des Rechnungshofs zwar im Einzelfall zu, sie sei aber wegen der Komplexität der Aufgaben der größten Flächenverwaltung des Lan-

des verallgemeinernd und pauschal. Das Liegenschaftsmanagement im Bereich des Landesbetriebs HessenForst zähle zum Kernbereich der Staatswaldbewirtschaftung, das Waldvermögen bilde mit Grundstücken, Gebäuden und sonstigen baulichen Anlagen in der Nutzung für die Landesforstverwaltung eine Einheit.

Die Feststellungen des Rechnungshofs hätten bereits zu Anpassungen der Aufbau- und Ablauforganisation geführt, dies werde fortgeführt. Seit 2020 werde der gesamte Organisationsprozess von Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen überarbeitet. Ziel sei, eine vergabe- und rechtskonforme, fach- und termingerechte Bearbeitung nach einheitlichem Standard und in Zusammenarbeit mit dem LBIH sicherzustellen. Entsprechende Regelungen würden derzeit ressort- übergreifend erarbeitet und abgestimmt. Der LBIH solle HessenForst mit baufachlichem Sachverstand unterstützen, die strategischen Entscheidungen blieben jedoch der forstlichen Fachverwaltung vorbehalten. HessenForst sei sich der zunehmenden Bedeutung der Professionalisierung des Liegenschaftsmanagements bewusst.

Die bei der Prüfung festgestellten Mängel würden künftig abgestellt. Der Landesbetrieb werde das Vergabeverfahren an Mieter außerhalb der Landesverwaltung ändern. Auf die Abgabe defizitärer, nicht betriebsnotwendiger Immobilien habe die Forstverwaltung zugunsten anderer landespolitischer Aufgaben verzichtet. Das Gebäudestrukturkonzept werde überarbeitet. Freiwerdende Dienstgebäude würden auf ihre Betriebsnotwendigkeit geprüft und ggf. veräußert. Ein Grundbestand an forstfiskalischen Liegenschaften sei jedoch unverzichtbar. In dem derzeitigen Buchungssystem sei eine verursachungsgerechte Kostenzuordnung nicht möglich. Es werde daher erwogen, das vom LBIH genutzte EDV-System zu übernehmen. Dadurch stünden der Landesbetriebsleitung, den Forstämtern und dem LBIH sämtliche Liegenschaftsdaten zur Verfügung und zentrale Auswertungen würden möglich. HessenForst werde die Zusammenführung der Gebäudeverwaltung für mehrere Forstämter prüfen.

16.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Umweltministerium eine Reihe seiner Empfehlungen umsetzen will. Dazu gehören die verstärkte Zusammenarbeit mit dem LBIH und die Einführung eines Liegenschafts-Informations-Systems. Zu anderen Feststellungen bestehen weiterhin unterschiedliche Auffassungen. Die

Schlussfolgerungen des Rechnungshofs sind aufgrund der umfangreichen Prüfungsfeststellungen angemessen. Eine verallgemeinernde und pauschale Kritik kann er nicht erkennen. Es bleibt abzuwarten, wie sich die angekündigten Änderungen in der Praxis auswirken. Aufgrund der noch laufenden Veränderungsprozesse kann dies erst in einigen Jahren beurteilt werden.

Einzelplan 15: Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst

17 1,4 Milliarden Euro auf dem Cash-Pool-Konto – satte Rücklagen für die Hochschulen

Kapitel 15 02

Die Liquidität der 14 hessischen Hochschulen wird über das sogenannte Cash-Pooling (auch "Liquiditätsverbund") sichergestellt. Die Hochschulen wiesen in 2020 ein Guthaben gegenüber dem Land in Höhe von 1,4 Mrd. Euro aus. Die Forderungen aus Cash-Pooling auf der Aktivseite der Bilanzen der Hochschulen korrespondieren mit den auf der Passivseite ausgewiesenen Rücklagen. Diese setzen sich zusammen aus freien konsumtiven Rücklagen von 630 Mio. Euro und zweckgebundenen Verwaltungsrücklagen von 702 Mio. Euro. Letztere resultieren u. a. aus einem schleppenden Mittelabfluss, z. B. infolge von Problemen bei der Besetzung von Personalstellen im Rahmen zahlreicher Förderprogramme.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Fortführung der Förderprogramme in ihrer Kleinteiligkeit und Vielzahl zu überdenken und eine Fokussierung vorzunehmen, da diese zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand führen. Das Wissenschaftsministerium sollte die Höhe der Rücklagen zukünftig bei der Mittelzuweisung berücksichtigen.

17.1 Ausgangslage

In den Jahren 2015 bis 2020 sind die im Teilkonzernabschluss des Wissenschaftsministeriums ausgewiesenen Forderungen der Hochschulen aus Cash-Pooling von 926 Mio. Euro auf 1,4 Mrd. Euro gestiegen. Die Hochschulen sind somit in einer "Guthaben-Position" gegenüber dem Land.

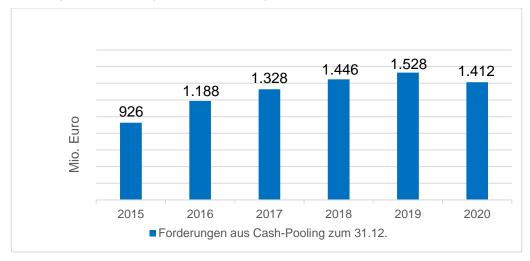


Abbildung 17-1: Forderungen aus Cash-Pooling 2015 bis 2020

17.2 Prüfungsergebnisse

17.2.1 Forderungen und Rücklagen – zwei Seiten derselben Medaille

Den Forderungen aus Cash-Pooling auf der Aktivseite der Bilanz stehen auf der Passivseite überwiegend Rücklagen gegenüber. Die Rücklagen in Höhe von 1,3 Mrd. Euro setzen sich zusammen aus der freien konsumtiven Rücklage in Höhe von 630 Mio. Euro und aus den zweckgebundenen Verwaltungsrücklagen in Höhe von 702 Mio. Euro. Bei Letzteren handelt es sich um Fördermittel, die das Land und der Bund zur Verfügung gestellt haben. Der Bundesanteil resultiert im Wesentlichen aus dem Bund-Länder-Hochschulpakt und beträgt 152 Mio. Euro.

Nach dem Hessischen Hochschulgesetz verbleiben den Hochschulen Ertragsüberschüsse uneingeschränkt zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Der Gesetzgeber hat somit festgelegt, dass gebildete freie konsumtive Rücklagen (630 Mio. Euro zum 31. Dezember 2020) bei den Hochschulen verbleiben können. Eine Begrenzung ist nicht vorgesehen.

Der im Frühjahr 2020 zwischen Land und Hochschulen vereinbarte Hochschulpakt 2021 bis 2025 sieht eine Begrenzung der freien konsumtiven Rücklage vor. Ab dem Jahr 2024 darf diese 20 Prozent des kameralen Zuschusses nicht überschreiten. Ein möglicher Überschreitungswert wird von der Grundfinanzierung in Abzug gebracht und zweckgebunden für Bauunterhaltungs- und Instandhaltungsmaßnahmen zur Verfügung gestellt.

17.2.2 Schleppender Mittelabfluss bei den zweckgebundenen Verwaltungsrücklagen

Die zweckgebundene Verwaltungsrücklage der Hochschulen setzt sich aus einer Vielzahl von einzelnen Förderprogrammen zusammen. Der Rechnungshof hat deren Verwendung stichprobenartig geprüft, um die Gründe für den schleppenden Abfluss zu analysieren. Der schleppende Mittelabfluss ist im Wesentlichen auf Probleme bei der Besetzung von geförderten Personalstellen zurückzuführen. Personal muss projektbezogen akquiriert werden.

Die Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main weist in ihren Verwaltungsrücklagen insgesamt eine zweckgebundene Rücklage von 256 Mio. Euro aus. Davon sind 105 Mio. Euro für den Neubau der Universitätsbibliothek vorgesehen. Das Finanzministerium hatte die Bildung der Rücklage angewiesen. Der Baubeginn der Universitätsbibliothek ist für 2032 geplant.

Einen Überblick über die Zusammensetzung der Rücklagen je Hochschule zum 31. Dezember 2020 gibt die folgende Abbildung:

Abbildung 17-2: Rücklagen der Hochschulen zum 31. Dezember 2020 in TEUR

	zweckgebundene Verwaltungs- rücklage	freie kosumtive Rücklage	Gesamt
Universitäten			
Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main	256.234	101.392	357.626
Justus-Liebig-Universität Gießen	48.721	52.587	101.308
Philipps-Universität Marburg	31.909	93.643	125.552
Technische Universität Darmstadt	75.552	199.664	275.216
Universität Kassel	61.567	71.806	133.373
	473.983	519.092	993.075
Hochschulen für angewandte Wissenschaften			
Hochschule RheinMain	80.428	14.112	94.540
Technische Hochschule Mittelhessen	25.513	32.623	58.136
Frankfurt University of Applied Sciences, Frankfurt am Main	42.203	12.085	54.288
Hochschule Darmstadt	42.689	16.153	58.842
Hochschule Fulda	9.511	27.485	36.996
	200.344	102.458	302.802
Kunsthochschulen			
Hochschule für Bildende Künste Städelschule, Frankfurt am Main	292	1.029	1.321
Hochschule für Gestaltung, Offenbach am Main	3.364	2.226	5.590
Hochschule für Musik und Darstellende Kunst, Frankfurt am Main	1.309	2.905	4.214
	4.965	6.160	11.125
Hochschule Geisenheim	22.499	2.715	25.214
	701.791	630.425	1.332.216

17.2.3 Unzureichende Ziele

Mit den Förderprogrammen werden Ziele wie beispielsweise Erhöhung des Digitalisierungsgrads, angemessene Finanzierung des Aufwuchses von Studienanfängern, höhere Frauenquoten bei Professuren sowie Qualitätsverbesserungen in der Lehre verfolgt. Die Zielerreichung der Förderprogramme ist nicht immer quantitativ messbar.

17.3 Bewertung

Die Hochschulen sind nicht zur Rückzahlung von nicht verausgabten Landesmitteln verpflichtet, wenn sie ihre freien konsumtiven Rücklagen nicht im vorgegebenen Umfang reduzieren sollten. Eine Sanktionierung im Wortsinne findet nur begrenzt statt, da ein möglicher Überschreitungswert nicht zurückgefordert wird. Der Rechnungshof hält ein transparentes lückenloses Rücklagenmanagement – verbunden mit einem geordneten Ausgabenmanagement – für erforderlich, sowohl für die freie konsumtive Rücklage als auch für die Verwaltungsrücklage. Das Wissenschaftsministerium sollte die Höhe der Rücklagen zukünftig bei der Mittelzuweisung berücksichtigen. Über die Struktur der frei verfügbaren Rücklage sollte das Wissenschaftsministerium im Interesse seiner Steuerungsmöglichkeiten Kenntnis haben. Dies ist erforderlich, um eine angemessene und sachgerechte Mittelzuweisung sicherzustellen. Die Goethe-Universität weist freie konsumtive Rücklagen von 101 Mio. Euro aus, die für den Neubau der Universitätsbibliothek verwendet werden könnten. Der Rechnungshof hält die Bildung einer gesonderten zweckgebundenen Rücklage in Höhe von 105 Mio. Euro – auch angesichts des erst in 2032 geplanten Baubeginns – für nicht erforderlich. Sie sollte dem Landeshaushalt zugeführt werden.

Der Rechnungshof kritisiert zudem die Kleinteiligkeit der Förderprogramme. Sie führt zu einem höheren Verwaltungsaufwand, erschwert den zeitnahen Einsatz der Mittel und führt somit zu einem verzögerten Mittelabfluss. Die vereinbarten Förderprogramme sollten mit messbaren Zielen unterlegt werden, die in einem bestimmten Zeitraum zu erreichen sind.

17.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium teilte mit, dass es sich bei den Forderungen aus Cash-Pooling, die nicht auf zweckgebundenen Verwaltungsrücklagen basieren,

im Wesentlichen um noch nicht verausgabte Landesmittel (Betriebsmittel) handele. Der Nichtverbrauch rühre daher, dass Geldzuflüsse und Geldabflüsse zeitlich auseinanderfallen können.

Nach Auffassung des Wissenschaftsministeriums stellt ein hoher Saldo aus dem Cash-Pooling noch kein gravierendes Problem dar. Erst "Verharrungserscheinungen" der Salden auf hohem Niveau bzw. fehlende Abwicklungstendenzen könnten Anlass zum Gegensteuern sein.

Das Wissenschaftsministerium teilte ferner mit, dass Fachpersonal nicht von den Hochschulen vorgehalten werden könne und projektbezogen akquiriert werden müsse. Dies ginge mit entsprechenden Verzögerungen einher, was einer zeitnahen Verwendung der Projektmittel entgegenstünde. Von einem zweckentsprechenden Einsatz der Mittel könne grundsätzlich ausgegangen werden.

17.5 Schlussbemerkung

Eine Verharrung des Forderungssaldos aus dem Cash-Pooling auf hohem Niveau ist bereits eingetreten, da die in Rede stehenden Forderungen von 2015 bis 2019 stark und kontinuierlich angestiegen sind. Dass Geldzuflüsse und Geldabflüsse zeitlich auseinanderfallen, stellt der Rechnungshof nicht in Abrede. Fraglich ist jedoch, ob ein zeitliches Auseinanderfallen über Jahre oder Jahrzehnte sachgerecht ist.

Der Rechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, die Fortführung der Förderprogramme in ihrer Vielzahl zu überdenken und eine Fokussierung vorzunehmen, um die vom Wissenschaftsministerium in Kauf genommenen Verzögerungen beim Mittelabfluss abzumildern. Hochschulpolitische Ziele können nur erreicht werden, wenn die hierfür vorgesehenen Fördermittel zeitnah eingesetzt werden.

18 Hochschulfinanzierung: Viele Töpfe verderben den Brei

Kapitel 15 02, 15 05 bis 15 23; Kapitel 15 Anlage 1

Das Hochschulpaktbudget 2021 umfasst insgesamt 2,1 Mrd. Euro. Zahlreiche neu geschaffene Teilbudgets mit einem Gesamtvolumen von rund 80 Mio. Euro sorgen für einen hohen Verwaltungsaufwand beim Wissenschaftsministerium und den Hochschulen. Finanzmittel kommen bei den Hochschulen zum Teil nicht an. Einige Finanzierungstöpfe verfügen über ein zu geringes Volumen, um die beabsichtigte Wirkung zu entfalten. Zudem schmälern die teilweise engen Vorgaben für die Mittelverwendung die Steuerungsmöglichkeiten der Hochschulen. Diese sollten durch flexibler einsetzbare Globalbudgets unterstützt werden. Budgets mit einem niedrigeren Finanzvolumen sind verzichtbar.

18.1 Ausgangslage

Die Landesregierung, für die das Wissenschaftsministerium verhandelte, und die Hochschulleitungen vereinbaren seit 2002 in Hochschulpakten mit einer Laufzeit von regelmäßig fünf Jahren die Grundzüge der Finanzierung, zuletzt für die Jahre 2021 bis 2025. Das Finanzierungsmodell verfolgt das Ziel einer umfassenden Budgetierung der Haushaltsmittel (Globalbudgets) und ist verbunden mit einer weitgehenden Finanzautonomie der Hochschulen.

Der Rechnungshof prüfte die Hochschulfinanzierung schwerpunktmäßig bei der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main (GU) und der Technischen Hochschule Mittelhessen (THM). Die im Hochschulpakt vereinbarten Verfahren gelten im Grundsatz für alle Hochschulen.

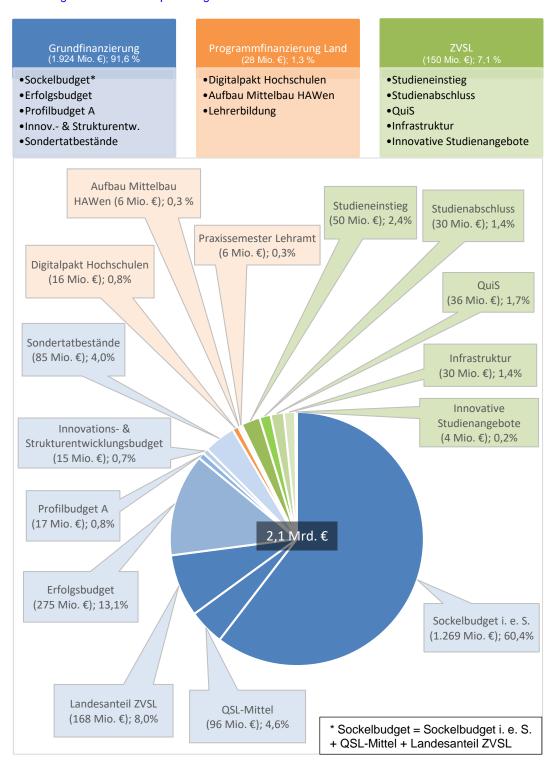
18.2 Prüfungsergebnisse

18.2.1 Viele neue Töpfe

Das Hochschulpaktbudget 2021 umfasst insgesamt 2,1 Mrd. Euro. Landesregierung und Hochschulen führten zahlreiche neue Budgets ein, z. B. für Projekte zur Umsetzung strategischer Konzepte der Hochschulen (Profilbudget, 17 Mio. Euro). Darüber hinaus bildeten sie u. a. Budgets für den Aufbau eines Mittelbaus an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften (HAWen, 6 Mio. Euro), für das Förderprogramm "Hohe Qualität in Studium und Lehre –

gute Rahmenbedingungen des Studiums" (QuiS, 36 Mio. Euro) und den Digitalpakt Hochschulen (16 Mio. Euro). Die Hochschulen können diese Mittel beim Wissenschaftsministerium beantragen.

Abbildung 18-1: Hochschulpaktbudget 2021



Der überwiegende Anteil des Hochschulpaktbudgets unterliegt keiner Zweckbindung. Dieser betrifft insbesondere das Sockelbudget im engeren Sinn, den Landesanteil am Budget Zukunftsvertrag Studium und Lehre (ZVSL) und das Erfolgsbudget.

Die neu geschaffenen Teilbudgets, die genehmigt werden müssen, weisen ein Volumen von rund 80 Mio. Euro auf. Landesregierung und Hochschulen machten mit dem Profilbudget und dem bereits länger bestehenden Innovations- und Strukturentwicklungsbudget erstmals zwei antragsbezogene Programmbudgets zum Gegenstand der Grundfinanzierung. Das beinhaltet, dass die Hochschulen beim Wissenschaftsministerium Programmittel in einem speziell vorgesehenen Verfahren beantragen und das Ministerium diese genehmigt oder ablehnt.

Für das Mittelbauprogramm an den HAWen sieht das Wissenschaftsministerium einen Budgetanteil von mindestens 80 Prozent für die Schaffung von Mittelbaustellen (wissenschaftliches und künstlerisches Personal, insbesondere Promotionsstellen) und von maximal 20 Prozent für Forschungsinfrastrukturen und forschungsbezogene Ausgaben (z. B. für Forschungsgeräte oder dauerhaft beschäftigtes administrativ-technisches Personal in Laboren) vor. Es gab den Hochschulen u. a. vor, die Stellen vor allem zur Unterstützung der forschungsstarken Bereiche zu nutzen und bei der Vergabe einen angemessenen Anteil von Frauen und eine "integrale Internationalisierung" zu berücksichtigen.

Die Antragsunterlagen für den wettbewerblichen Teil der QuiS-Förderung (98 Mio. Euro von insgesamt 130 Mio. Euro in 2021 bis 2025) umfassen u. a. einen Projektantrag, eine Analyse der Lehr- und Studiensituation und einen Ausgaben- und Umsetzungsplan. Im Projektantrag erbittet das Wissenschaftsministerium u. a. Informationen zum Leitbild Lehre, zu Bezügen des Vorhabens zur allgemeinen Lehrentwicklung und zu anderen antragsbasierten Verfahren sowie Informationen zur Qualitätssicherung des Vorhabens. Die Fördermittel vergibt es in einem wettbewerblichen Verfahren. Eine hierzu eingerichtete Kommission unter Beteiligung externer Experten für die Qualitätsentwicklung von Studium und Lehre spricht eine Förderempfehlung aus. Das Wissenschaftsministerium befindet im Anschluss über die Projektanträge.

Das Wissenschaftsministerium entschied erst im März 2022 über die in 2021 gestellten Projektanträge zur Umsetzung der Profilbildung. Entsprechend wies es den Hochschulen in 2021 keine Mittel aus dem Profilbudget verbindlich zu.

Die THM begann zwischenzeitlich, die Vorhaben mit Eigenmitteln und auf eigenes Risiko umzusetzen, und beabsichtigte, sich nach der endgültigen Mittelzuweisung zu refinanzieren.

Über die Verwendung der Mittel aus dem Digitalpakt haben die Hochschulen dreimal im Kalenderjahr einen Statusbericht zu erstellen, bestehend aus einem Finanzbericht und einem Sachbericht. Der Finanzbericht umfasst u. a. eine differenzierte Darstellung des Finanzbudgets nach acht Kostenarten und einen Stellenplan. Der Sachbericht beinhaltet u. a. Ausführungen zum Fortschritt des Gesamtprojekts und zu Ergebnissen bei einzelnen Projektthemen. Ferner umfasst er ein Reporting über Wirkungskennzahlen, Hauptaktivitäten im Berichtszeitraum und Projektrisiken. Zusätzlich haben die Hochschulen eine jährliche Betriebskostenschätzung für geförderte Projekte zu erstellen. Eine Übersicht des Wissenschaftsministeriums weist 22 Digitalprojekte aus (Stand Oktober 2021).

Die zahlreichen neuen Programmbudgets beinhalten teilweise enge Vorgaben für die Mittelverwendung. Die eigenen Steuerungsmöglichkeiten werden dadurch eingeschränkt.

Die Vielzahl der Budgets und das teilweise umfangreiche Antrags- und Berichtswesen haben eine aufwändige Verwaltung im Wissenschaftsministerium und bei den Hochschulen zur Folge. Hierin sieht der Rechnungshof einen Grund für fehlende bzw. späte verbindliche Mittelzuweisungen durch das Wissenschaftsministerium. Der erhöhte Aufwand geht zu Lasten von Forschung und Lehre.

Die Hochschulen leiden unter erheblichen Unsicherheiten aufgrund der fehlenden Mittelzuweisungen. Obwohl die Mittel im Haushalt veranschlagt sind, laufen Programme bislang ins Leere, weil mit den Projekten noch nicht begonnen werden konnte. Soweit Hochschulen bei Maßnahmen in finanzielle Vorlage treten, tragen sie Finanzierungsrisiken.

Landesregierung und Hochschulen sollten flexibler einsetzbare Globalbudgets wieder stärker gewichten. Entsprechend sollte die Finanzierung der Hochschulen auf Basis von nachprüfbaren Kennzahlen ausgebaut werden, die sich an den Leistungen der Hochschulen orientieren sollten.

18.2.2 Kleinteilige Finanzierung

Für 2021 regelt der aktuelle Hochschulpakt 15 Teilbudgets. Das Erfolgsbudget wird nach sechs Leistungsparametern verteilt (u. a. Drittmittel und Promotionen). Höhere Mittelzuweisungen bei einer Hochschule infolge von Leistungssteigerungen gehen grundsätzlich zu Lasten der anderen Hochschulen. Hierdurch verspricht sich die Landesregierung eine Steuerungswirkung und positive Wettbewerbseffekte. Für die Durchführung von Promotionsverfahren an den HAWen standen im Erfolgsbudget in 2021 durchschnittlich 32.500 Euro je HAW zur Verfügung.

Das Budget zur Verbesserung der Qualität der Studienbedingungen und der Lehre (QSL) ist nach gesetzlicher Vorgabe auf zentraler und dezentraler Ebene der Hochschulen zu jeweils mindestens 10 Prozent insbesondere für innovative, interdisziplinäre und studentische Projekte und entsprechende längerfristig vorgesehene Angebote zu verwenden. Die GU wies in 2021 den Fachbereichen dezentrale Projektmittel von insgesamt 1,9 Mio. Euro nach der jeweiligen Lehrnachfrage zu. Acht der sechzehn Fachbereiche erhielten ein Budget von weniger als 100.000 Euro, hiervon der Fachbereich Katholische Theologie 9.000 Euro und der Fachbereich Evangelische Theologie 15.000 Euro. Über die Verwendung der dezentralen Projektmittel hat das Hochschulpräsidium auf Vorschlag von Studienkommissionen in den Fachbereichen zu entscheiden. Die Hälfte der Mitglieder in den Studienkommissionen sind von den studentischen Mitgliedern des Senats zu benennen. Neben den Studiendekanen und Professoren sollen insbesondere auch wissenschaftliche und administrativ-technische Mitarbeiter vertreten sein. An der GU hat zum Projektende und bei mehrjährigen Projekten jährlich eine Berichterstattung zum Einsatz der Projektmittel durch die Dekane zu erfolgen.

Die zahlreichen Budgets sind teilweise zu gering, um substantielle Leistungsanreize zu setzen und die gewünschten Finanzierungszwecke zu erreichen. Es kommt insoweit lediglich zu Mitnahmeeffekten.

Landesregierung und Hochschulen sollten die Budgets zukünftig stärker konzentrieren und auf Budgets mit niedrigem Finanzvolumen verzichten.

18.2.3 Rücklagen

Die Hochschulen weisen in ihren Jahresabschlüssen zweckgebundene Verwaltungsrücklagen und Gewinnrücklagen (freie konsumtive Rücklagen) aus. Die zweckgebundenen Rücklagen stiegen von 284 Mio. Euro in 2011 auf 702 Mio. Euro (+147 Prozent) in 2020. Die Gewinnrücklagen stiegen von 294 Mio. Euro im Jahr 2011 auf 630 Mio. Euro (+114 Prozent) im Jahr 2020 an. Mit dem Hochschulpakt 2021 bis 2025 legten Landesregierung und Hochschulen die Obergrenze der Gewinnrücklage – nach Abzug von nicht verausgabten Bau- und Investitionsmitteln sowie von Drittmitteln – auf 20 Prozent des kameralen Landeszuschusses fest. Die bisherige Obergrenze hatte bei 30 Prozent gelegen.

Die Produktabgeltung (Grundfinanzierung) der Hochschulen stieg von 1,5 Mrd. Euro im Jahr 2011 stetig auf 1,8 Mrd. Euro im Jahr 2020, was einem durchschnittlichen Anstieg von jährlich 2 Prozent entspricht. Die Summe der Rücklagen aller Hochschulen stieg im gleichen Zeitraum durchschnittlich um 10 Prozent pro Jahr.

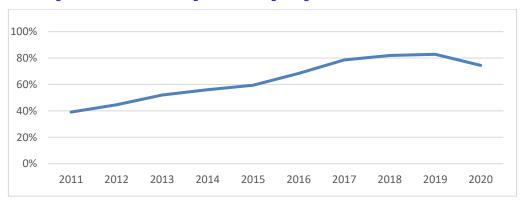


Abbildung 18-2: Verhältnis Rücklagen/Produktabgeltung

Ihren Höhepunkt erreichte die Entwicklung im Jahr 2019, als die Hochschulen Rücklagen in Höhe von 83 Prozent der Produktabgeltung aufgebaut hatten.

Der Rechnungshof beanstandet den hohen Anstieg der Verwaltungsrücklagen im Betrachtungszeitraum. Ansparen ist nicht das Ziel. Die Hochschulen sollten die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel fristgerecht verwenden. Damit kann ein Rücklagenaufbau vermieden werden.

-

¹⁵ Vgl. Bemerkungen 2021, S. 157.

Den starken Anstieg der Gewinnrücklagen sieht der Rechnungshof als unverhältnismäßig an. Gewinnrücklagen dienen der Risikovorsorge. Überschüssige Mittel sollten investiert werden, um die Zukunftsfähigkeit der Hochschulen zu gewährleisten. Der Rechnungshof begrüßt die im Hochschulpakt vereinbarte Herabsetzung der Obergrenze für die Gewinnrücklagen.

18.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium vertritt die Auffassung, dass außerhalb der Grundfinanzierung eine wissenschaftsgeleitete Steuerung durch die Landesregierung legitim sei. Es gebe eine ausreichende Balance zwischen der Grundfinanzierung und den Mitteln, die als Anreizinstrument über thematische Programmbudgets vergeben werden. Der größte Teil der Mittel sei bereits globalbudgetiert und somit abhängig von Leistungsparametern.

Die dezentralen QSL-Projektmittel sollen einen wichtigen Impuls zur Weiterentwicklung von Studium und Lehre setzen. Eine vollständige Abkehr vom bestehenden Modell des Erfolgsbudgets würde zu großen Verwerfungen bei der Mittelzuweisung führen. Mit dem Hochschulpakt 2021 bis 2025 hätten Wissenschaftsministerium und Hochschulen die Anzahl der Leistungsindikatoren bereits von zehn auf sechs reduziert.

Das Profilbudget habe das Wissenschaftsministerium den Hochschulen im Oktober 2021 in Aussicht gestellt. Das Budget sei bereits seit Jahresbeginn mit dem monatlichen konsumtiven Betriebsmittelzuschuss zugewiesen worden und habe damit unmittelbar für die Umsetzung der Vorhaben zur Verfügung gestanden. Die Auszahlung sei unter dem Vorbehalt einer erfolgreichen Antragstellung erfolgt. Andernfalls hätte das Wissenschaftsministerium eine Verrechnung mit dem Betriebsmittelzuschuss für den Monat Dezember vorgenommen.

Gründe für die teilweise ausbleibenden Mittelzuweisungen seien u. a. die Corona-Pandemie, Schwierigkeiten bei der Personalrekrutierung aufgrund des Fachkräftemangels und die Haushaltslogik, wonach Mittel erst mit Inkrafttreten des Haushaltsgesetzes bewilligt werden können. Im Übrigen nehme der Rechnungshof Bezug auf den Beginn der Finanzierungsperiode 2021 bis 2025. Die Grundlagen für die Bewilligung der Projekte hätten in 2021 erst etabliert werden müssen. Der Vorteil des Verfahrens sei aber, dass Projekte auf Basis langfristiger Strategien bewilligt und entsprechend langfristig aufgesetzt würden. Eine

jährliche Antragstellung entfalle. Nach der Anlaufphase seien keine Schwierigkeiten bekannt.

18.4 Schlussbemerkung

Die vom Wissenschaftsministerium angeführten wichtigen Impulse werden nach Auffassung des Rechnungshofs nicht durchgängig ausgelöst. Eine vollständige Abkehr vom Erfolgsbudget hat der Rechnungshof nicht intendiert.

Die Auszahlungen mit dem Betriebsmittelzuschuss unter Vorbehalt der erfolgreichen Antragstellung bedeutet nach Ansicht des Rechnungshofs keine verbindliche Mittelzuweisung.

Im Fachkräftemangel sieht der Rechnungshof einen zusätzlichen Grund, die Hochschulfinanzierung möglichst einfach zu gestalten. Das Haushaltsgesetz 2021 wurde im Februar 2021 verkündet und trat rückwirkend zum 1. Januar 2021 in Kraft. Insofern ist kein Hinderungsgrund für eine zeitnahe Mittelzuweisung erkennbar. Nach dem schwierigen Start in die neue Finanzierungsperiode wird sich der Rechnungshof davon überzeugen, ob in den nächsten Jahren Besserungen eintreten werden.

19 Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit schließen sich auch in der Forschung nicht aus

Kapitel 15 02

Die Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V. (MPG) geht zu Unrecht davon aus, dass Wirtschaftlichkeit in einem möglichen Widerspruch zum ökologischen Nachhaltigkeitsziel steht. Wirtschaftlichkeit und ökologische Nachhaltigkeit schließen sich nicht aus. Es müssen sämtliche energiegewinnende und -verbrauchende Maßnahmen unter Beachtung der Nachhaltigkeit betrachtet werden. Insbesondere hätte dies bei jährlichen Energiekosten von 1,5 Mio. Euro des von der MPG unterhaltenen Max-Planck-Instituts für Hirnforschung (MPI Hirn) beachtet werden müssen.

Der Rechnungshof hat vor dem Hintergrund der hessischen Nachhaltigkeitsstrategie empfohlen, die Nachhaltigkeitsgrundsätze zu konkretisieren und im Zuwendungsrecht zu verankern.

19.1 Ausgangslage

Die MPG ist eine gemeinnützige Organisation des privaten Rechts in Form eines eingetragenen Vereins. Die MPG unterhält bundesweit derzeit 86 Max-Planck-Institute (MPIe) und Forschungseinrichtungen, davon acht in Hessen. Die Institute der Gesellschaft, so auch das MPI Hirn, besitzen in der Regel keine Rechtsfähigkeit.

Das MPI Hirn erhält finanzielle Mittel durch die MPG. Die Finanzierung der MPG erfolgt fast ausschließlich aus öffentlichen Mitteln von Bund und Ländern. Im Jahr 2020 waren dies etwas mehr als 1,9 Mrd. Euro (inklusive 31,2 Mio. Euro Sonderfinanzierung). Hinzu kommen Drittmittel für Projekte von öffentlichen oder privaten Geldgebern sowie der Europäischen Union sowie eigene Erlöse aus dem Bereich Technologietransfer. Hessen leistete im Jahr 2020 Zuwendungen von 56,8 Mio. Euro an die MPG. Das MPI Hirn verfügte in diesem Jahr über ein Budget von 15,8 Mio. Euro.

19.2 Prüfungsergebnisse

19.2.1 Nachhaltigkeit

Das MPI Hirn hat einen jährlichen Stromverbrauch von 5,2 Mio. Kilowattstunden. Dieser schlug neben den Kosten für Erdgas, Fernwärme sowie Wasser und Abwasser in den letzten fünf Jahren mit durchschnittlich knapp einer Million Euro zu Buche. Insgesamt betrugen die jährlichen Energiekosten 1,5 Mio. Euro.

Die MPG hat bei der Planung des Neubaus des Instituts aus dem Jahr 2013 keine alternative Energieerzeugung in Erwägung gezogen oder ein energetisches Gesamtkonzept erstellt. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hierzu wurde nicht durchgeführt.

In ihrem Strategiepapier zum Klimaschutz verweist die MPG darauf, dass das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit im Zuwendungsrecht verankert sei, nicht aber das Gebot der Nachhaltigkeit. Solange die Aspekte Nachhaltigkeit, Umweltverträglichkeit und Klimaschutz nicht als ergänzende Handlungsgrundsätze im Zuwendungsrecht verankert werden, werde sich die MPG nicht entscheiden können, beispielsweise Strom nur aus regenerativen Quellen zu beziehen oder Gebäude entsprechend umweltfreundlicher Gebäudezertifizierungen zu errichten.

19.2.2 Erbbaurechtsvertrag

Nach jahrzehntelanger Nutzung eines Gebäudes in Frankfurt-Niederrad und anderer Räumlichkeiten wurde der Neubau eines Gebäudes für das MPI Hirn geplant. Auf dem Campus Riedberg der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main wurde ein Institutsneubau errichtet, der 2013 bezogen wurde. Die Kosten des Neubaus beliefen sich auf 84,2 Mio. Euro. Der Finanzierungsanteil des Landes betrug 22,6 Mio. Euro. Das Grundstück mit einer Fläche von 14.245 Quadratmetern wurde vom Land für die Errichtung des Neubaus zur Verfügung gestellt. Es sollte ein kostenfreies Erbbaurecht eingeräumt werden. Mit der Eigentümerin des Grundstücks wurde vor Baubeginn ein Vertrag über Flächenüberlassung für Baustelleneinrichtung und Errichtung eines Bauvorhabens geschlossen, um mit dem Bau beginnen zu können. Ein abgeschlossener Erbbaurechtsvertrag konnte dem Rechnungshof nicht vorgelegt werden. Ein Entwurf eines Vertrages befände sich in Abstimmung.

19.2.3 Zuwendungsverfahren

Die Finanzierung der MPG erfolgt fast ausschließlich aus öffentlichen Mitteln. Grundlage für die Zuwendungsgewährung ist ein jeweiliger Beschluss der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK). Die finanzielle Förderung wird auf der Grundlage eines jährlichen gebilligten Wirtschaftsplans der MPG gewährt, der alle ihre Einnahmen und Ausgaben ausweist.

Der auf die Länder entfallende Teil des Zuwendungsbetrages wird in Höhe von 50 Prozent vom jeweiligen Sitzland der Einrichtungen der MPG (Interessenquote des Sitzlandes) und in Höhe von 50 Prozent von allen Ländern gemeinsam aufgebracht. Der auf alle Länder entfallende Teil des Zuwendungsbetrages wird nach dem Königsteiner Schlüssel berechnet. Die Grundfinanzierung erfolgt auf der Grundlage von Zuwendungsbescheiden des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) und von 16 Zuwendungsbescheiden der einzelnen Länder. Der Zuwendungsbescheid des Landes Hessen wird vom Wissenschaftsministerium erlassen.

Grundfinanzierung durch Zuwendungen der MPG (MPI Hirn rund 16 Mio. Euro) Länder (50 %) Bund (50 %) (MPI Hirn (MPI Hirn rund 8 Mio. Euro) rund 8 Mio. Euro) Sitzland (50 % für MPIe Länder (50 % nach in Sitzland) Königsteiner Schlüssel) (MPI Hirn MPI Hirn rund 4 Mio. Euro) (rund 4 Mio. Euro)

Abbildung 19-1: Grundfinanzierung der MPG (hier MPI Hirn 2020)

Das Wissenschaftsministerium bewilligte der MPG im Jahr 2020 Zuwendungen in Höhe von 56,8 Mio. Euro. Es erhält vom BMBF, das den Verwendungsnachweis prüft, lediglich Informationen über die Ergebnisse der Prüfung.

19.3 Bewertung

Die MPG stellt in ihrem Strategiepapier zum Klimaschutz zu Unrecht fest, dass Wirtschaftlichkeitsziele im zuwendungsrechtlichen Kontext in einem möglichen Widerspruch zu Nachhaltigkeitszielen stehen. Es sind sämtliche Regelungen, die Energiegewinnung und -verbrauch im weitesten Sinne betreffen, mit Blick auf die verfassungsrechtlich gebotene Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsziels zu prüfen. Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit schließen sich grundsätzlich nicht aus, sondern ergänzen sich in ihrem Bedeutungsgehalt. Beide Grundsätze sind nach Ansicht des Rechnungshofs zwingend bei allen finanzwirksamen Maßnahmen zu beachten bzw. zu berücksichtigen. Dies wird durch die Nachhaltigkeitsstrategie des Landes (2008) und das Nachhaltigkeitsprinzip aus Art. 26c HV (2018) unterstützt. Der Rechnungshof empfiehlt, klarstellend diese Grundsätze zu konkretisieren und auch im Zuwendungsrecht zu verankern.

Der Rechnungshof beanstandet, dass bei der Planung des Institutsgebäudes keine Wirtschaftlichkeitsberechnung durchgeführt wurde, ob eine alternative Energiegewinnung – auch in Teilen – nachhaltig gewesen wäre.

Die MPG und das Land sollten schnellstmöglich einen Erbbaurechtsvertrag abschließen. Hierin sollten alle relevanten Fragen wie beispielsweise des Erbbauzinses, der Haftung, des Heimfalls und möglicher Entschädigungszahlungen geregelt werden. Eine vertragliche Regelung dient der Rechtssicherheit und der Absicherung in Streitfällen und erscheint bei der Beteiligung an Baukosten und einem daraus abzuleitenden Wert des Gebäudes unverzichtbar. Der Rechnungshof erwartet vom Wissenschaftsministerium einen Bericht über den Sachstand zum Abschluss eines Erbbaurechtsvertrages. Das Land hat den Abschluss von Erbbaurechtsverträgen mit den oben genannten Inhalten auch bei zukünftigen Erbbaurechtsgewährungen zu beachten.

Durch die föderale Gestaltung des Zuwendungsverfahrens wurden parallele Strukturen in Bund und Ländern gebildet. Dadurch wird unnötiger Personal- und Sachaufwand verursacht, da sowohl beim Bund als auch bei den Ländern jeweils ein Zuwendungsverfahren durchgeführt werden muss.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Zuwendungen an die MPG im Außenverhältnis durch einen einzigen Zuwendungsbescheid des Bundes oder eines Landes

zu bewilligen. Die übrigen Zuwendungsgeber müssten dann kein eigenes Zuwendungsverfahren durchführen. Hierdurch könnte sowohl der Personal- und Sachaufwand als auch die Gefahr von Prozessrisiken verringert werden.

19.4 Stellungnahme des Ministeriums sowie der MPG

Das Wissenschaftsministerium hält die Umsetzung des Prinzips der Nachhaltigkeit, wie sie in der Nachhaltigkeitsstrategie des Landes verankert ist, für prioritär.

Die MPG sieht es als ihre Aufgabe an, einen "nachhaltigen Forschungsbetrieb zu befördern". Neben den Kriterien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bedürfe es der Nachhaltigkeit im Zuwendungsrecht. Eine grundlegende Anpassung des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG), von Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder und in der Folge der Bewirtschaftungsgrundsätze der MPG, die die zuwendungsrechtliche Sicherheit im Ausgabeverhalten ermöglicht, sei dringlich erforderlich.

Die MPG habe im Rahmen der Projektvorbereitung für den Neubau des Instituts grundlegende Überlegungen hinsichtlich einer eigenen Strom- und Wärmeerzeugung am Standort Campus Riedberg angestellt. Wie in zeitgleich realisierten Projekten sei hier der Einsatz eines Blockheizkraftwerkes zur Erzeugung von elektrischer Energie und Wärme angedacht worden. Diese Idee habe jedoch aufgrund der bestehenden Rahmenbedingungen am Campus Riedberg nicht realisiert werden können, da dort ein Fernwärmeanschlusszwang besteht. Insoweit sei die MPG gezwungen gewesen, das Gebäude in Gänze an die bestehende Fernwärmeversorgung anzuschließen. Eine weitergehende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung dieser Variante zur Energieversorgung sei aufgrund des Anschlusszwangs nicht sinnvoll. Die MPG habe der nachhaltigen Energieerzeugung durch den Einbau hocheffizienter Wärme-Rückgewinnungssysteme bei der Lüftung und der Verwendung von Kälteerzeugern mit hohen Wirkungsgraden in besonderem Maße Rechnung getragen.

Den Sachstand zum Abschluss des Erbbaurechtsvertrages wird das Wissenschaftsministerium dem Rechnungshof mitteilen.

Das Wissenschaftsministerium wird im zuständigen Fachausschuss bei der GWK eine Neuordnung des Zuwendungsverfahrens anregen, wonach der Bund

stellvertretend für alle Länder einen Zuwendungsbescheid erteilt und das Gesamtverfahren durchführt.

19.5 Schlussbemerkung

Mit der Nachhaltigkeitsstrategie aus 2008 und der Verankerung der Nachhaltigkeit in der HV sind alle finanzwirksamen Maßnahmen im Lichte der Nachhaltigkeit zu betrachten. Gesetzesänderungen von BHO/LHO und HGrG sind nicht zwingend erforderlich für nachhaltige Maßnahmen. Diese können bereits jetzt dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen.

Dem Rechnungshof ist bekannt, dass der Raumwärme- und Warmwasserbedarf durch einen Anschlusszwang im Gebiet Riedberg zentral gedeckt werden muss. Er weist darauf hin, dass dieser Anschlusszwang nur einen Teil des Energiebedarfs des Gebäudes betrifft. Der größere Teil des Energiebedarfs wird aber über externe Strom- und Erdgasquellen gedeckt. Der Rechnungshof erwartet eine Überprüfung einer möglichen eigenen Energieerzeugung.

Er erkennt an, dass ein Erbbaurechtsvertrag abgeschlossen werden soll, und würdigt die Bereitschaft des Wissenschaftsministeriums, sich für eine Neuordnung des Zuwendungsverfahrens einzusetzen.

20 Weniger ist nicht immer mehr – weniger Vorlesungen benachteiligen die Studierenden der Hochschulen für angewandte Wissenschaften

Kapitel 15 17 bis 15 21

Die jährlichen Vorlesungszeiten an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften (HAWen) betrugen in 2020 zwischen 24 und 29 Wochen, d. h. sieben bis zwölf Wochen weniger als nach der bis 2013 gültigen Lehrverpflichtungsverordnung (LVVO). Die geringeren Vorlesungszeiten gehen zu Lasten der Studierenden. Eine einheitliche Regelung für die HAWen ist notwendig im Hinblick auf die Chancengleichheit der Studierenden und auf eine Gleichbehandlung aller Beteiligten an den HAWen.

Die hessischen HAWen nehmen im bundesweiten Vergleich im Betreuungsranking den 15. Platz ein. Durch die Reduzierung der Lehre müssen die Studierenden noch weitere Benachteiligungen im Vergleich zu den Studierenden an den HAWen anderer Länder hinnehmen. Das Wissenschaftsministerium sollte daher einheitlich 29 Vorlesungswochen pro Jahr festlegen und dies verbindlich in die LVVO aufnehmen.

20.1 Ausgangslage

Die LVVO regelt u. a. den Umfang der Lehrverpflichtung des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an den Hochschulen des Landes. Der Umfang der Lehrverpflichtung der Lehrenden an den fünf hessischen HAWen beträgt 18 Lehrveranstaltungsstunden je Woche. Dies entspricht dem bundesweiten Standardwert. Beim bundesweiten Vergleich des Betreuungsverhältnisses – so hat es der Rechnungshof bereits 2019 festgestellt¹⁶ – rangieren die HAWen jedoch auf dem vorletzten Platz. Das Betreuungsverhältnis beschreibt das zahlenmäßige Verhältnis von Studierenden zum wissenschaftlichen Personal in Vollzeitäquivalenten. Der Umfang der Lehrverpflichtung fließt in die Berechnung nicht ein.

Die Lehrenden teilen jeweils am Ende des Semesters der Fachbereichsleitung unter thematischer Bezeichnung der einzelnen Lehrveranstaltungen Art und Umfang ihrer Lehrtätigkeit schriftlich mit. Der Rechnungshof hat die Einhaltung

¹⁶ Siehe Bemerkungen 2019, S. 169 f.

der LVVO an den HAWen untersucht. Die Untersuchungen umfassten den Zeitraum Sommersemester 2019 bis Wintersemester 2020/2021.

20.2 Prüfungsergebnisse

20.2.1 Regelungsdefizit bei den Vorlesungszeiten

In der bis zum 30. September 2013 gültigen LVVO wurden neben den Lehrveranstaltungsstunden pro Woche auch die jährlichen Vorlesungszeiten geregelt. Diese umfassten an den HAWen 36 Wochen. In der derzeit gültigen LVVO ist deren Umfang nicht mehr geregelt. Die Konferenz Hessischer Fachhochschulpräsidien – ab 2016 "Zusammenschluss der HAWen Hessen" – hatte sich auf Grundlage der neuen LVVO darauf verständigt, die Semester- und Vorlesungszeiten der HAWen an die der Universitäten anzugleichen. Die Angleichung hatte zur Folge, dass Prüfungen maßgeblich auch außerhalb der Vorlesungszeit stattfinden und nicht – wie bisher – größtenteils innerhalb der Vorlesungszeit. Im Rahmen der Selbstverpflichtung legten die HAWen in zwei Beschlüssen eine Vorlesungszeit von jährlich 29 Wochen fest. In der nachfolgenden Tabelle ist der Umfang der jeweiligen Vorlesungszeiten innerhalb eines Jahres dargestellt.

Tabelle 20-1: Vorlesungszeiten 2019 und 2020

Hochschule	Wochenanzahl 2019	Wochenanzahl 2020
Hochschule Darmstadt	27	28
Frankfurt University of Applied Sciences	29	26
Hochschule Fulda	29	29
Technische Hochschule Mittelhessen	28	24
Hochschule RheinMain	29	26

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass sich die jährliche Vorlesungszeit gegenüber der bis 2013 geltenden Regelung je nach HAW um sieben bis zwölf Wochen (2020) bzw. neun bis sieben Wochen (2019) verringerte, wobei das Jahr 2020 durch die Corona-Pandemie und damit verbundenen Lehrumstellungen geprägt war. Dies führte zu einer deutlichen Reduzierung der Lehre und wurde auch noch unterschiedlich in den HAWen gehandhabt. Ein bundesweiter

Durchschnitt der Vorlesungszeiten an den HAWen ist wegen der uneinheitlichen Datenlage nur schwer ermittelbar. Die Kultusministerkonferenz hat den HAWen zu Vorlesungszeiten keine Vorgaben gemacht.

Das Wissenschaftsministerium sollte einheitlich 29 Vorlesungswochen pro Jahr festlegen. Der Umfang der jährlichen Vorlesungszeiten sollte wieder in die LVVO aufgenommen werden. Angesichts des vorletzten Platzes, den die hessischen HAWen im bundesweiten Vergleich der Betreuungszeiten einnehmen, sollten die Studierenden durch die Reduzierung der Lehre nicht noch zusätzliche Benachteiligungen erfahren müssen.

20.2.2 Nachweis der Lehrverpflichtung

Nach der LVVO sollen die Lehrenden jeweils am Ende eines Semesters den Umfang ihrer Lehrtätigkeit der Fachbereichsleitung mitteilen. Nach dem Hessischen Hochschulgesetz wirken die Dekane darauf hin, dass die Lehr- und Prüfungsverpflichtungen ordnungsgemäß erfüllt werden. Dies wird durch ein entsprechendes Weisungsrecht der Dekane untermauert. Ein normiertes Weisungsrecht macht nur Sinn, wenn die entsprechenden Sachverhalte – hier die Prüfung der Lehrverpflichtung – auf Richtigkeit durch den Dekan kontrolliert werden. Dies kann nur gewährleistet werden, wenn die Nachweise die erforderlichen Angaben enthalten. Diese Nachweise der Lehrenden zur Erfüllung der Lehrverpflichtung waren teilweise unvollständig. Es fehlten z. B. zum Teil die Unterschrift der Lehrenden, die Gegenzeichnung des Dekans und das Datum. An zwei HAWen wurden von den Fachbereichen unterschiedliche Nachweise mit abweichenden Abfragekriterien verwendet.

Die HAWen sagten zu, eine Umstellung der fachbereichsspezifischen unterschiedlichen Formulare auf ein einheitliches Dokument vorzunehmen.

Die Hochschulleitungen sind aus Sicht des Rechnungshofs gehalten zu überwachen, dass die Dekane ihr Aufsichts- und Weisungsrecht mit Blick auf die Lehrverpflichtungsverordnung wahrnehmen und dass deren Erfüllung dokumentiert wird.

20.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium teilt die Einschätzung des Rechnungshofs, dass an allen Hochschulen grundsätzlich vergleichbare Vorlesungszeiten gewährleistet sein sollen. Es werde die Entwicklung im Auge behalten und im Bedarfsfall im Rahmen der ihm gesetzlich eingeräumten Befugnisse die notwendigen Maßnahmen zur Sicherstellung der Einheitlichkeit in die Wege leiten. Einer erneuten Aufnahme der Vorlesungszeiten in die LVVO bedürfe es nicht.

Das Wissenschaftsministerium teilt die Einschätzung des Rechnungshofs, dass eine vergleichbare und nachvollziehbare Dokumentation der tatsächlich erbrachten Lehrverpflichtung erforderlich sei.

20.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof hält es nicht für ausreichend, dass das Wissenschaftsministerium die Entwicklung im Auge behalten und im Bedarfsfall die notwendigen Maßnahmen zur Sicherstellung in die Wege leiten werde. Er hält an seiner Forderung fest, eine einheitliche jährliche Anzahl von 29 Vorlesungswochen in der LVVO festzulegen. Da die HAWen in der Betreuungsrelation den vorletzten Platz bundesweit belegen, sollten die Studierenden durch die Reduzierung der Vorlesungszeiten nicht noch weitere Nachteile erfahren.

Der Rechnungshof würdigt, dass die HAWen seine Empfehlungen im Hinblick auf den Einsatz einheitlicher Formulare umsetzen wollen.

21 Landesmuseum Darmstadt: Wo lagert was? – Ein Provisorium verschlingt Millionen

Kapitel 15 37

Von 2007 bis 2009 sollte in einer Gesamtbaumaßnahme der Messelbau des Landesmuseums Darmstadt, das Museumsgebäude, saniert, der Kargelbau abgerissen und durch einen Depot-Neubau ersetzt werden. Realisiert wurde während der Schließung des Landesmuseums von 2007 bis 2014 nur die Sanierung des Messelbaus. Geplant waren 23,6 Mio. Euro, tatsächlich betrugen die Kosten mehr als 80 Mio. Euro.

Rund ein Drittel der Kunst- und Kulturobjekte des Landes hat das Landesmuseum in Verwahrung. Davon sind aktuell 70 bis 90 Prozent ausgelagert.

Verpackung und Lagerung der Kunstobjekte in angemieteten Lagern entsprachen nicht durchweg den Anforderungen an eine werterhaltende Lagerung von Kunst- und Kulturgut.

Ein Depot-Neubau, der eine fachgerechte Lagerung für alle Kunstobjekte ermöglichen würde, ist nun für 2028 avisiert. Bis zu dessen geplanter Fertigstellung werden sich die Kosten der Gesamtmaßnahme auf mehr als 160 Mio. Euro belaufen.

Das Wissenschaftsministerium lebt mit der von Provisorien geprägten Lagersituation als Interimslösung seit 15 Jahren. Durch Stichproben sind bereits Schäden an eingelagerten Kunstobjekten vom Museum eingeräumt und nachgewiesen worden.

Zudem sind Kunstobjekte nicht auffindbar. Angemessene Nachweise für die Existenz von Kunstobjekten des Landesmuseums, die mit 7,6 Mio. Euro bilanziert sind, fehlten.

Damit das Landesmuseum seiner Aufgabe, das Historische Erbe zu bewahren, nachkommen kann und weitere Schäden von Kunstobjekten abgewendet werden können, besteht dringender Handlungsbedarf.

21.1 Ausgangslage

Das Landesmuseum ist eine Dienststelle des Landes und dem Wissenschaftsministerium unmittelbar nachgeordnet.

Das Landesmuseum ist in Deutschland das einzige und europaweit eines von drei Universalmuseen. Es verwaltet eine Sammlung von 1,4 Mio. Objekten mit einem Bilanzwert von insgesamt 1,5 Mrd. Euro (Stand 31. Dezember 2019). Insgesamt beträgt der Bilanzwert der Kunst- und Kulturobjekte des Landes 4,8 Mrd. Euro. Damit sind rund ein Drittel der kunst-, kultur- und naturgeschichtlichen Objekte in treuhänderischer Verwahrung des Landesmuseums.

Das Landesmuseum sollte von 2007 bis 2009 eine Grundinstandsetzung des Messelbaus und einen Depot-Neubau erhalten. Dazu wurde das Museum 2007 geschlossen. Ursprünglich war in einem ersten Bauabschnitt die Grundinstandsetzung des Messelbaus geplant. In einem zweiten Bauabschnitt sollte der Abriss des aus den 1980er Jahren stammenden Kargelbaus und die Erstellung eines Depot-Neubaus erfolgen. Insgesamt waren dafür rund 48 Mio. Euro im Landeshaushaltsplan vorgesehen – 23,6 Mio. Euro für die Grundinstandsetzung des Messelbaus, 24,5 Mio. Euro für den Abriss des Kargelbaus und den Depot-Neubau.

Lediglich die Sanierung des Messelbaus und die provisorische Herrichtung des Kargelbaus, mit 80 Mio. Euro Gesamtkosten, wurden realisiert. Im Jahr 2014 – nach sieben Jahren – wurde das Landesmuseum wiedereröffnet.

21.2 Prüfungsergebnisse

21.2.1 Fehlende Gesamtbestandsanalyse

Eine grundlegende Gesamtbestandsanalyse des Messelbaus, um im Vorfeld das Ausmaß der Sanierungsmaßnahmen festzustellen, wurde nicht durchgeführt. Eine valide Kosten- und Zeitplanung mit Optionen wurde nicht erstellt. Im Laufe der Sanierungsmaßnahmen kamen neue Maßnahmen hinzu und die Kosten stiegen. Insgesamt wurde daher bis heute nur der erste Bauabschnitt realisiert.

2010 entschieden Wissenschafts- und Finanzministerium aufgrund der bis dahin um rund 9 Mio. Euro gestiegenen Sanierungskosten, den Abriss des Kargelbaus und den Depot-Neubau auf 2015/2016 zu verschieben. Infolgedessen

wurde der Kargelbau für eine Übergangszeit von 5 bis 6 Jahren für Ausstellungszwecke (Gemäldegalerie) – provisorisch – hergerichtet. Dadurch wurden nutzungsbedingte Umplanungen und Optimierungen am Messelbau und bei der Herrichtung des Kargelbaus in Höhe von weiteren 6 Mio. Euro erforderlich. Insgesamt hat die Landesregierung mehr als 80 Mio. Euro allein für den ersten Bauabschnitt verausgabt, obwohl dafür ursprünglich lediglich rund 23,6 Mio. Euro eingeplant waren.

Die provisorische Lagersituation wurde bei der Entscheidung, den Neubau vorerst nicht zu errichten, nicht ausreichend berücksichtigt, da ansonsten keine Schäden eingetreten wären.

21.2.2 Mehr als 13 Mio. Euro für eine provisorische Lagerlandschaft

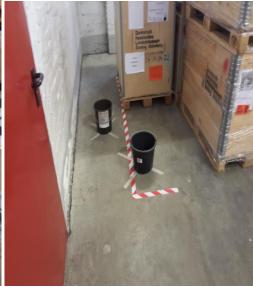
Wissenschaftsministerium und Landesmuseum haben versäumt, bereits im Vorfeld begleitend zur Gesamtbaumaßnahme Lösungen für eine sachgerechte und ggf. längerfristige Lagerung der Kunst-, Kultur- und Naturobjekte des Landesmuseums zu erarbeiten. Das Landesmuseum hat für die geplante Sanierungsdauer von zwei Jahren (2007 bis 2009) Flächen angemietet, bei denen es sich zum Teil um Industrielagerhallen handelt. Diese wurden als Übergangslösung – seit 15 Jahren – für die Nutzung als Depots und Werkstätten hergerichtet. Da die Gesamtbaumaßnahme nicht wie geplant nach zwei Jahren abgeschlossen werden konnte, musste das Landesmuseum die seit 2007 bestehenden Mietverträge verlängern. Für neu hinzukommende Kunstobjekte mussten weitere Depotflächen angemietet werden. Die bislang verausgabten Mietkosten belaufen sich auf mehr als 13 Mio. Euro. Das Landesmuseum hält die seit 15 Jahren angemieteten Depots für eine dauerhafte Deponierung von kunstund naturwissenschaftlichen Objekten jedoch für "wenig geeignet".

Die Kunstobjekte wurden vor Beginn der Gesamtbaumaßnahme für die geplante kurzfristige Lagerung foliert auf Paletten oder in Kisten verpackt und – überwiegend mangels geeigneter Regaleinbauten – direkt übereinandergestapelt. Ein Großteil der Objekte ist aufgrund der Lagersituation bis heute nicht zugänglich, so dass dem Landesmuseum eigenen Angaben zufolge eine kontinuierliche Kontrolle (Monitoring) der Kunstobjekte derzeit nicht möglich ist. Bei den zoologischen Präparaten sowie bei Kunstobjekten mit Anteilen organischen Materials ist gemäß den Angaben des Landesmuseums von zahlreichen Schäden durch Schädlingsbefall auszugehen. Durch Stichproben seien Schäden an

diversen Objekten bereits nachgewiesen. Das Landesmuseum kann derzeit jedoch keine Aussage darüber treffen, wie viele Objekte in welchem Ausmaß beschädigt sind. Dem Haushaltsgesetzgeber ist aktuell nicht bekannt, welche Restaurierungskosten erforderlich sind, um das Vermögen des Landes zu erhalten.

Abbildungen 21-1 und 21-2: Depots





Die Fotoaufnahmen dokumentieren beispielhaft den Lagerzustand der Kunstobjekte in zwei Depots.

Aus einem Protokoll vom Dezember 2011 der letzten – im zehnjährigen Turnus stattfindenden – "Vollinventur" 2012/2013 des Landes geht hervor, dass dem Wissenschaftsministerium die Lagerverhältnisse bekannt sind. Trotzdem wird die von Provisorien geprägte Lagerung bis heute mit dem Risiko weiter eintretender Beschädigungen fortgeführt. Das Wissenschaftsministerium hat seine Überwachungspflicht in Bezug auf den Erhalt der Kunstgegenstände nicht vollumfänglich wahrgenommen.

21.2.3 Kein guter Umgang

Im Zusammenhang mit der Teilkonzernabschlussprüfung 2020 hat eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft eine Zufallsstichprobe aus den bilanzierten Kunstobjekten des Buchungskreises Historisches Erbe gezogen. Das Wissenschaftsministerium konnte "nicht für alle Stichprobenelemente angemessene und ausreichende Hinweise für das Vorhandensein dieser Kunstgegenstände vorlegen". Im Bereich des Landesmuseums betraf dies Kunstgegenstände im Wert

von rund 7,6 Mio. Euro. Deren Existenz ist nicht belegt, obwohl sie in der Bilanz des Landes aufgeführt sind.

Das Landesmuseum konnte sechs Kunstobjekte mit einem Gesamtwert von 1,3 Mio. Euro seit 2012 nicht mehr auffinden. Bei der zuständigen Polizeibehörde wurden diese jedoch erst in 2017 als gestohlen gemeldet. Die Staatsanwaltschaft stellte das Verfahren kurz darauf ein, da kein Täter ermittelt werden konnte und weitere Nachforschungen – fünf Jahre später – keinen Erfolg versprachen. Das Wissenschaftsministerium hat eigenen Angaben zufolge erst während der Prüfung zum Teilkonzernabschluss 2020 über den Sachverhalt Kenntnis erlangt.

21.2.4 Warum nicht früher?

Am Kargelbau hatten Wissenschafts- und Finanzministerium Ertüchtigungsmaßnahmen, wie z. B. Abdichtarbeiten am Gebäude, Betonsanierung, vornehmen lassen. Eine grundlegende Kernsanierung wurde nicht durchgeführt. Eine Bedarfsmeldung für einen Neubau erstellte das Landesmuseum erst am 30. Juni 2020. In der Bedarfsmeldung wird – um den zweiten Bauabschnitt der Gesamtbaumaßnahme von 2007 zu realisieren – die Errichtung eines Depot-Neubaus für 2026 bis 2028 avisiert. Die geplanten Baukosten belaufen sich einer Grobkostenschätzung zufolge inzwischen auf rund 62,6 Mio. Euro. Sofern die Depots und Werkstattflächen bis zur geplanten Fertigstellung des Depot-Neubaus in 2028 fortlaufend angemietet bleiben, werden zudem weitere Mietkosten von mehr als 5 Mio. Euro fällig. Werden diese sowie die grob geplanten Gesamtbaukosten für den Depot-Neubau zu den bereits verausgabten 93 Mio. Euro (erster Bauabschnitt und bisher angefallene Mietkosten) hinzuaddiert, ergibt sich ein Betrag von mehr als 160 Mio. Euro. Zukünftige Baupreisund/oder Mietpreissteigerungen sind nicht inbegriffen. Das sind rund 335 Prozent mehr als die ursprünglich geplanten 48 Mio. Euro.

21.3 Bewertung

Der Rechnungshof erwartet, dass bei allen Bau- und Sanierungsmaßnahmen im Vorfeld eine grundlegende Gesamtbestandsanalyse der betroffenen Bauten durchgeführt wird, so dass dem Haushaltsgesetzgeber valide Kostenplanungen als Entscheidungsgrundlage vorgelegt werden können. Unerwartete Kosten-

steigerungen, wie im vorliegenden Fall, hätten dadurch vermieden und die Gesamtbaumaßnahme auch in zeitlicher Hinsicht unter Berücksichtigung der Haushaltslage konkreter geplant werden können.

Eine provisorische Lagerung von Kunst- und Kulturobjekten, die rund ein Drittel des gesamten Kunst- und Kulturguts des Landes ausmachen, ist nicht akzeptabel. Eine solche Lagerung erfüllt nicht die Anforderungen an eine fachgerechte, ordnungsgemäße Aufbewahrung. Das Ergebnis der Vollinventur 2012/2013 war dem Wissenschaftsministerium bekannt, so dass es spätestens seit diesem Zeitpunkt anlassbezogen in der Pflicht war, zu handeln. Schon allein aus Gründen der Rechtsaufsicht hätte es eine ordnungsgemäße Lagerung der Kunstgegenstände einfordern müssen. Zudem ist zu beanstanden, dass das Landesmuseum den Verlust der Kunstobjekte in Höhe von 1,3 Mio. Euro erst fünf Jahre später angezeigt hat. Unklar ist, warum das Museum das Wissenschaftsministerium über diesen Sachverhalt nicht informiert hat.

Es besteht dringender Handlungsbedarf, um weitere Schäden bis hin zu einem Totalverlust einzelner Objekte und damit einen Vermögensverlust des Landes zu vermeiden. Der Rechnungshof regt an, sämtliche eingelagerte Objekte – untergliedert nach Wertgruppen – zeitnah zu überprüfen (Monitoring). Auf diese Weise ist es möglich, den konkreten Restaurierungsbedarf zu ermitteln und das Schadensausmaß zu beziffern.

Laut dem Teilkonzernabschluss 2020 konnten keine ausreichenden Nachweise für das Vorhandensein von Kunstgegenständen des Museums in Höhe von 7,6 Mio. Euro erbracht werden. Ferner seien Kunstgegenstände mit einem Gesamtwert von 1,3 Mio. Euro nicht mehr im Landesmuseum vorhanden. Dies unterstreicht, dass das Landesmuseum nicht angemessen mit dem anvertrauten Landesvermögen umgegangen ist bzw. umgeht. Für den Rechnungshof ist es inakzeptabel, dass das Landesmuseum seit 15 Jahren keinen Überblick über den Zustand und/oder Verbleib der Kunstobjekte hat. Er erwartet, dass im Rahmen der derzeit stattfindenden Vollinventur 2022/2023 die Missstände behoben werden. Der Rechnungshof bittet das Wissenschaftsministerium, die Vollinventuren eng zu begleiten und zu überwachen.

Da der Kargelbau nicht kernsaniert wurde und das Gebäude baufachliche Mängel aufweist, muss sichergestellt sein, dass alle erforderlichen Vorkehrungen

getroffen werden, um das Risiko von Schäden an den Kunstobjekten zu vermeiden.

Der Rechnungshof empfiehlt dem Wissenschaftsministerium, schnellstmöglich und unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Vorschriften eine den Kunst-, Kultur- und Naturobjekten angemessene Lagersituation herbeizuführen und seinen Obhutspflichten nachzukommen.

21.4 Stellungnahme des Ministeriums

Im Vorfeld zum Grundsanierungsvorhaben sei ein langfristiges Konzept für eine sachgemäße Lagerung der Kunst- und Naturbestände ausgearbeitet worden. Darin sei die Schaffung geeigneter Depotflächen in einem Neubau vorgesehen. Dieses Konzept werde weiterhin verfolgt. Im Zuge der in 2010 getroffenen Entscheidung, den Depot-Neubau zurückzustellen, habe es intensive Abstimmungen zwischen dem Wissenschaftsministerium und dem Finanzministerium gegeben.

Das Wissenschaftsministerium führt aus, dass sich die Kunstgegenstände des Landesmuseums zurzeit nicht in einem dauerhaften Depot befänden. Bei der Lagerung handele es sich vielmehr um eine verlängerte Interimslösung, die möglichst schnell aufgelöst werden soll. In diesem Zusammenhang sei die Erstellung eines Fachgutachtens zur aktuellen Lagersituation beauftragt.

Um die zwischenzeitliche Auslagerung möglichst gut auszugestalten, seien diverse Maßnahmen durchgeführt worden, wie beispielsweise der Einsatz mobiler Klimageräte und der Einbau von Gitterzuganlagen für Gemälde. Es werde unverändert angestrebt, die Auslagerung durch einen Neubau zu beenden.

Bei den in übereinandergestapelten Kisten enthaltenen Sammlungsstücken handele es sich primär um weniger bedeutende Sammlungsstücke. Wichtige Sammlungsstücke seien u. a. für das Monitoring zum allergrößten Teil frei zugänglich. Zu den festgestellten Schäden führt das Wissenschaftsministerium aus, dass diese bei den eingelagerten Kunstobjekten entstanden seien. Die entstandenen Schäden seien mit hoher Wahrscheinlichkeit reversibel.

Die bisher aufgetretenen Mängel der Inventarisierung sollen im Rahmen der Vollinventur 2022/2023 behoben werden. Dies beträfe auch die bisher nicht auf-

findbaren Kunstobjekte in Höhe von 1,3 Mio. Euro. Hierzu führt das Wissenschaftsministerium aus, dass ein versehentliches "Verräumen" der Gegenstände nicht ausgeschlossen werden könne.

Der Kargelbau sei bereits im Frühjahr 2010 für die weitere Nutzung ausgebaut und ertüchtigt worden.

21.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass bei allen Bau- und Sanierungsmaßnahmen im Vorfeld eine grundlegende Gesamtbestandsanalyse durchzuführen ist.

Er ist weiterhin der Auffassung, dass durch die Fortführung der 15-jährigen "Interimslösung" – wenn auch Maßnahmen zur Verbesserung ergriffen wurden – keine den Kunst- und Kulturgegenständen des Landes angemessene Lagersituation vorherrscht. Dies wird durch die entstandenen Schäden an Kunstobjekten deutlich. Auch, dass verschwundene Kunstgegenstände fünf Jahre nach ihrem Verschwinden erst der Polizei als Diebstahl angezeigt werden, obwohl ein "Verräumen" (bis heute) nicht ausgeschlossen werden kann, macht die Defizite der derzeitigen Lagersituation und den nicht vollständigen Überblick deutlich.

Ein Monitoring der wichtigen Sammlungsstücke reicht aus Sicht des Rechnungshofs nicht aus. Das Landesmuseum hat treuhänderisch übereignetes Kulturgut des Landes zu bewahren und zu schützen – unabhängig von dessen Wert.

Für den Rechnungshof ist nicht nachvollziehbar, warum das Wissenschaftsministerium trotz der dokumentierten Defizite im Rahmen der Vollinventur 2012/2013 keinen Grund zum fach- und/oder rechtsaufsichtlichen Eingreifen sehen konnte. Zumal die Depotsituation bis heute nahezu unverändert fortbesteht und das Landesmuseum bei der Vollinventur 2022/2023 vor annähernd gleichen Problemen steht.

Bis zur Fertigstellung des Depot-Neubaus muss für den Kargelbau ein erhöhter Pflegeaufwand betrieben werden. Bei einer frühzeitigen Realisierung des Depot-Neubaus wäre dieser Aufwand nicht angefallen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die aufgezeigten Defizite im Zuge der anstehenden Vollinventur 2022/2023 und durch den geplanten Depot-Neubau behoben werden. Er sieht weiterhin dringenden Handlungsbedarf.

Teil III – Berichte und Stellungnahmen

Teil III Berichte und Stellungnahmen

In diesem Teil der Bemerkungen informiert der Rechnungshof über ausgewählte Berichte und Stellungnahmen insbesondere an Landtag oder Landesregierung. Einen Einblick in die Bandbreite seiner Tätigkeit vermitteln die nachfolgenden Beispiele.

22 Beratende Äußerung zum Haushaltsentwurf 2022

Zum Haushaltsentwurf 2022 übermittelte der Rechnungshof dem Finanzministerium eine Beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 LHO. Darin analysierte er den Haushaltsentwurf der Landesregierung für das Jahr 2022. Er sprach folgende Empfehlungen aus:

- (1) Die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung für Notlagenkredite ist entsprechend des Urteils des Staatsgerichtshofs substantiell zu begründen.
- (2) Notlagenkreditfinanzierte Ausgaben zur Pandemie-Bewältigung sollten im Landeshaushalt separat veranschlagt werden. Um die nach jüngster Rechtsprechung erforderliche Trennung zwischen Notlagenfinanzierung und "normaler" Finanzierung zu gewährleisten, sollten notlagenfinanzierte Ausgaben nur untereinander, nicht aber mit dem übrigen Haushalt für deckungsfähig erklärt werden.
- (3) Die Auflösung der allgemeinen und soweit rechtlich möglich der weiteren Rücklagen der Einzelpläne sollte geprüft werden. Sollten Rücklagen bestehen bleiben, ist dies zu begründen.
- (4) Konkrete Maßnahmen zur Krisenbewältigung sollten im Bedarfsfall mittels Nachtragshaushalten beschlossen werden. Auf eine globale Mehrausgabe zur allgemeinen Corona-Vorsorge sollte verzichtet werden. Globale Minderausgaben von bis zu 2 Prozent des Haushaltsvolumens hält der Rechnungshof für vertretbar. Insbesondere zur Wahrung der Budgethoheit des Landtags sollten erforderliche Einsparungen, die über diesen Wert hinausgehen, konkret festgelegt werden.
- (5) Der Tilgungszeitraum für Notlagenkredite sollte in Gesetzesform verankert und entsprechend des geringeren Kreditvolumens verkürzt werden.

(6) Es sollte geprüft werden, ob angesichts der Inflation von über 5 Prozent und eines auf Basis der Herbstprojektion 2021 erwarteten realen Wirtschaftswachstums von 4,1 Prozent eine expansive Finanzpolitik des Landes angemessen ist und die geplanten wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen des Landes den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gemäß Art. 109 Abs. 2 Hs. 2 GG i. V. m. § 1 StabG genügen.

Das Finanzministerium nahm die Empfehlungen des Rechnungshofs zur Kenntnis. Es verzichtete auf eine Äußerung.

23 Beratende Äußerung zum Produkthaushalt 2022

Zum Produkthaushalt 2022 übermittelte der Rechnungshof dem Finanzministerium eine Beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 LHO. Darin analysiert er die Bewirtschaftungsvermerke im Haushaltsplan 2022 für Förderprodukte. Auf Förderprodukte entfallen rund ein Drittel der Gesamtkosten. Bewirtschaftungsvermerke enthalten verbindliche Vorgaben zur Haushaltsausführung. Sie konkretisieren punktuell für ihren Geltungsbereich LHO und Haushaltsgesetz.

Insbesondere für Förderprodukte weist der Produkthaushalt 2022 zahlreiche Bewirtschaftungsvermerke aus. Dies war auch bei vorhergehenden Haushalten der Fall. Im Referenzjahr 2022 regeln Bewirtschaftungsvermerke:

- für fast 30 Prozent der Förderprodukte die Förderung eines Zwecks aus mehreren Produkten,
- für 50 Prozent der Förderprodukte Deckungsfähigkeiten,
- für 55 Prozent der Förderprodukte eine mögliche Saldierung von Kosten und Erlösen bei Rückzahlungen und
- für 70 Prozent der Förderprodukte zur Zweckbindung das, was bereits im Haushaltsgesetz steht (Doppelung).

Zudem enthält der Haushalt 2022 für 40 Prozent der Haushaltskapitel Rücklagen-Ermächtigungen in Vermerken, die zusätzlich zur Rücklagen-Ermächtigung des Haushaltsgesetzes gelten. In diesen Vermerken fehlen häufig Vorgaben zu Voraussetzungen und maximalem Umfang der Rücklagenbildung.

Umfangreiche Bewirtschaftungsvermerke reduzieren die sachliche Spezialität des Haushaltplans und erhöhen die Entscheidungsbefugnis der Verwaltung. Der Rechnungshof hat dem Finanzministerium empfohlen, zunächst die Produktzuschnitte zu überprüfen und anschließend Bewirtschaftungsvermerke nur noch bei notwendigen, produktspezifischen Ausnahmen von gesetzlichen Vorgaben auszubringen. Eine Wiederholung der gesetzlichen Vorgaben in Bewirtschaftungsvermerken ist nicht notwendig. Zu Rücklagen-Ermächtigungen hat der Rechnungshof empfohlen, den konkreten Anwendungsbereich, die Voraussetzungen sowie den maximalen Umfang der Rücklagenbildung in den Vermerken zu benennen. Das Finanzministerium nahm die Empfehlungen des Rechnungshofs zur Kenntnis. Es verzichtete auf eine Äußerung.

24 Stellungnahmen zum Haushaltsmodernisierungsgesetz (LHO-Reform)

Der Rechnungshof befasste sich intensiv mit dem Entwurf des Haushaltsmodernisierungsgesetzes. Er äußerte sich zum Gesetzesentwurf in der Ressortanhörung, der Regierungsanhörung und der Gesetzesanhörung im Landtag. Aufgrund der Hinweise des Rechnungshofs passte das Finanzministerium einzelne Formulierungen und die Gesetzesbegründung an.

Der Rechnungshof fordert seit Einführung des Produkthaushalts, einen verbindlichen Output und einen in Erträgen und Aufwendungen ausgeglichenen Haushalt (doppischer Haushaltsausgleich) in der LHO zu verankern. Diese beiden Forderungen wurden mit dem Haushaltsmodernisierungsgesetz nicht umgesetzt. Dennoch begrüßt der Rechnungshof die Reform der LHO. Der jetzt festgeschriebene "leistungsbezogene doppische Haushalt" generiert für die Abgeordneten ein umfassenderes Bild der wirtschaftlichen Lage des Landes als ein kameraler Haushalt.

Im "leistungsbezogenen doppischen Haushalt" sind innerhalb eines Produktes Aufwands- und Ertragskonten gegenseitig deckungsfähig. Damit verlieren die Konten faktisch ihre Relevanz als Dispositiv. Ermächtigungsüberschreitungen können – wie im Produkthaushalt – nur auf Ebene der Produkte entstehen. Die sachliche Spezialität ist damit quasi eine "Produktspezialität". Der Rechnungshof weist darauf hin, dass nur hinreichend speziell definierte Produkte die sachliche Spezialität des Haushalts wahren.

Als Spitzenkennzahl sieht die neue LHO den Erhalt des Anlagevermögens vor. Dies begrüßt der Rechnungshof. Er empfiehlt zu definieren, welche Bestandteile des Anlagevermögens in die Ermittlung des Werterhalts einbezogen werden.

Der Rechnungshof empfiehlt zudem mittelfristig, den doppischen Haushaltsausgleich als Ziel in die LHO aufzunehmen. Der doppische Haushaltsausgleich unterstützt eine generationengerechte Haushaltswirtschaft und damit das in der Hessischen Verfassung verankerte Prinzip der Nachhaltigkeit.

25 Stellungnahmen zur Dienstanweisung für das Kreditreferat

Der Rechnungshof hat sich in drei Stellungnahmen nach § 102 Abs. 3 LHO zu den Entwürfen für die Dienstanweisung für das Kreditreferat geäußert. Das Finanzministerium verzichtete auf eine grundlegende Reform des Schuldenmanagements. Der Rechnungshof hat nachdrücklich empfohlen, eine entsprechende Strategie festzulegen. Das Festlegen von Zielen des Schuldenmanagements und das Erstellen einer entsprechenden Gesamtstrategie benötigt Zeit. Trotzdem sollte das Thema zeitnah angegangen und mittelfristig ein Strategiepapier formuliert werden. Der Rechnungshof hat die in Kraft gesetzte Dienstanweisung insoweit als eine Übergangsregelung bis zur Festlegung einer Schuldenmanagement-Strategie betrachtet.

Die Konkretisierungsvorschläge des Rechnungshofs zum Einsatz von Derivaten wurden vom Finanzministerium nicht berücksichtigt. Nach dem Verständnis des Rechnungshofs zu den Regelungen zum Derivateeinsatz können zum Ausschluss von Negativzinsrisiken ausschließlich Plain-Vanilla-Receiver-Swaps eingesetzt werden, nicht jedoch Zinsbegrenzungsvereinbarungen. Plain-Vanilla-Receiver-Swaps sind Zinstauschvereinbarungen in der einfachsten Ausprägung, bei denen fixe Zinszahlungen mit variablen Zinszahlungen getauscht werden. Durch den Verzicht auf Optionsgeschäfte sowie strukturierte Derivate würde sich die Komplexität des Schuldenportfolios deutlich reduzieren. Der Umgang mit Zinsänderungsrisiken sollte durch die Schuldenmanagement-Strategie bestimmt werden. Mit der Erhöhung der Leitzinsen durch die EZB im Juli 2022 verliert derzeit das Management von Negativzinsen an Bedeutung. Entsprechend steigen auch die Zinsen für Kredite. Der Rechnungshof empfiehlt für die langfristige Finanzierung des Landeshaushalts zukünftig mit verschiedenen Zinsszenarien zu kalkulieren. Die Planungen des Finanzministeriums, die erforderlichen Auswertungen des Schuldenportfolios mittels einer Monitoring-Software selbst durchzuführen und zu bewerten, hat der Rechnungshof begrüßt. Er sah Beratungsbedarf im Hinblick auf die Entwicklung der Schuldenmanagement-Strategie, den Umfang des Portfoliomanagements sowie die Auswahl geeigneter Kennziffern.

Bei den Risikolimiten im Geldhandel war eine Sonderregelung vorgesehen, die eine Abweichung von den Regelungen nach Einwilligung des zuständigen Ab-

teilungsleiters im Einzelfall ermöglicht. Diese Ausnahmeregelung hat der Rechnungshof kritisch bewertet. Sie sollte restriktiv gehandhabt werden und nur in Notsituationen zur Anwendung kommen.

Das Finanzministerium hat mittlerweile ein Gutachten zur Überprüfung der Schuldenaufnahmestrategie erarbeiten lassen. Dem Gutachten nach ist es nicht möglich, ein optimales Schuldenportfolio zu bestimmen. Zinsersparnis und Risiko hingen maßgeblich von der Betrachtungsweise, Zinsstruktur und Zinsentwicklung ab. Für das Land sei es wichtiger, die Refinanzierung auslaufender Geschäfte sicherzustellen, als etwaige Zinseinsparungen zu generieren.

Der Rechnungshof hatte ein passives Kreditmanagement vorgeschlagen, bei dem eine Zinsmeinung über die zukünftige Zinsentwicklung entbehrlich wäre.

26 Neufassung der Richtlinie für die hessische Film- und Medienförderung

Seit dem Jahr 2001 fördert das Wissenschaftsministerium den Film- und Medienstandort Hessen. Seit dem Jahr 2016 ist die Filmförderung bei der Hessen-Film und Medien GmbH (HFM) gebündelt, die dafür Zuwendungen zur Weitergabe an die Letztempfänger erhält. Mit Wirkung zum 1. Januar 2022 hat das Wissenschaftsministerium die "Richtlinie für die hessische Film- und Medienförderung durch die HessenFilm und Medien GmbH" neu erlassen.

Wie bisher auch wird die Förderung als Zuschuss oder bedingt rückzahlbares Darlehen vergeben. Gegenüber der Vorgängerregelung wird die Förderung allerdings nicht mehr aus einem Fonds gewährt, für dessen Refinanzierung das Land eine Bürgschaft übernommen hat. Die Fördermittel stehen nunmehr als originäre Haushaltsmittel zur Verfügung. Der Rechnungshof hatte wegen der hohen Wahrscheinlichkeit einer Inanspruchnahme des Landes aus der Bürgschaft auf haushaltsrechtliche Bedenken gegen dieses Instrument hingewiesen. Er begrüßt daher die zum Haushaltsjahr 2022 erfolgte Umstellung der Finanzierung.

Die Förderrichtlinien sehen außerdem vor, dass die HFM auf die Vorlage der Belege im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung grundsätzlich verzichten und lediglich stichprobenartig die Vorlage einzelner Belege verlangen kann. Der Rechnungshof hat eine Konkretisierung dieser Regelung empfohlen. Das Wissenschaftsministerium hat zugesagt, dieser Empfehlung durch eine entsprechende Regelung in den Zuwendungsbescheiden an die HFM nachzukommen.

27 Einführung eines Verfahrens für den elektronischen Zahlvorgang bei der Polizei "ePayment Polizei Hessen"

Das Finanzministerium und der Rechnungshof sind nach den geltenden Verwaltungsvorschriften zu §§ 70 bis 80 LHO über beabsichtigte IT-Verfahren für Zahlungsabwicklung und Geldverwaltung sowie für Buchführung und Rechnungslegung so rechtzeitig zu unterrichten, dass sie gegebenenfalls die Gestaltung der IT-Verfahren beeinflussen können. Sollen IT-Verfahren eingesetzt oder geändert werden, bedarf es nach den geltenden Verwaltungsvorschriften zudem der Einwilligung des Finanzministeriums. Für die Einwilligung ist die Verfahrensdokumentation einschließlich der Risikoanalyse und des Sicherheitskonzepts vorzulegen. Darüber hinaus sind die Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD) anzuwenden. Vor seiner Einwilligung hat das Finanzministerium das Einvernehmen mit dem Rechnungshof herbeizuführen.

Im Januar 2021 bat das Finanzministerium den Rechnungshof auf Veranlassung des Innenministeriums um die Herstellung des Einvernehmens zum IT-Verfahren "ePayment Polizei Hessen".

Ziel des Verfahrens "ePayment Polizei Hessen" ist der mobile Online-Einzug und die Abrechnung von Verwarnungsgeldern, Sicherheitsleistungen bei Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, Haftbefehlen und sonstigen Zahlungsvorgängen im Bereich der Polizei. Ein Pilotbetrieb des Verfahrens zum bargeldlosen Bezahlen lief bereits seit September 2018. Durch den Einsatz bargeldloser Bezahlterminals konnten seitdem Verkehrsordnungswidrigkeiten bis zur Barverwarnungsgrenze von 55 Euro direkt vor Ort mit Girocard oder Kreditkarte gezahlt werden.

Das Finanzministerium kam in seiner Bewertung zum Ergebnis, dass in Teilbereichen eine Nachlieferungspflicht des Innenministeriums für noch nicht erfüllte GoBD-Anforderungen und Dokumentationspflichten bestünde. Zudem ergaben sich Fragen zu den dokumentierten Prozessen.

Das Finanzministerium sprach sich gegenüber dem Innenministerium für eine befristete Nutzung bis Ende Juni 2021 aus. Bedingung war eine Nachbearbei-

tung und Nachlieferung der erforderlichen Unterlagen. Hierzu erhielt das Innenministerium im Rahmen eines vorläufigen Einvernehmens eine Auflistung der zu beachtenden Anforderungen sowie der nachzuliefernden und der zu überarbeitenden Dokumentation.

Nach Prüfung und Bewertung der vorgelegten Unterlagen schloss sich der Rechnungshof der Einschätzung und Argumentation des Finanzministeriums an. Er hat zudem darauf hingewiesen, dass entgegen der Vorgaben der Verwaltungsvorschriften zum Zeitpunkt der Unterrichtung des Finanzministeriums und des Rechnungshofs keine Möglichkeit der Einflussnahme auf die Gestaltung des Verfahrens mehr bestand.

In der Folge übersandte der Rechnungshof dem Finanzministerium eine detaillierte Checkliste. Diese Liste enthält die für die Erteilung seines Einvernehmens erforderlichen Dokumente. Darüber hinaus benannte der Rechnungshof auch bestehende Unzulänglichkeiten in bereits vorgelegten Dokumenten.

Im November 2021 legte das Innenministerium die ergänzten und überarbeiteten Dokumente vor. So wurde das für das Einvernehmen erforderliche Konzept um eine Strukturanalyse, eine Schutzbedarfsfeststellung, einen IT-Grundschutz-Check sowie eine Risikoanalyse ergänzt. Insbesondere wurde ein finalisiertes Sicherheitskonzept erstellt.

Der Rechnungshof hat bei der Erteilung seines Einvernehmens zum IT-Verfahren empfohlen, die vorgelegten Dokumente in regelmäßigen Abständen auf ihre Aktualität zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen. Das Finanzministerium nutzte die vom Rechnungshof erstellte Checkliste als Bewertungsmaßstab zwischenzeitlich auch für andere Einwilligungsverfahren.

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.

28 Prüfungen "Naturschutz-Akademie Hessen" und "Staatliche Vogelschutzwarte für Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland"

Kapitel 09 01 / 2800 / Produkt Nr. 42 und Kapitel 09 22 / 2895 / Förderprodukt Nr. 14

28.1 Sachverhalt

Der Rechnungshof hatte 2018 die Naturschutz-Akademie Hessen (Akademie) und 2019 die Staatliche Vogelschutzwarte für Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland (Vogelschutzwarte) geprüft. Die Akademie war eine Kooperation des Landes mit dem Verein Naturschutz-Zentrum Hessen e. V. (Verein). Sie bündelte die wesentlichen Aktivitäten zur Fortbildung im öffentlichen und privaten Naturschutz. Der Landesteil übernahm dabei die Fortbildung des Personals der Naturschutzverwaltung. Der Verein war für die Fortbildung des privaten Naturschutzes zuständig. Die Vogelschutzwarte hatte – auf Basis eines Verwaltungsabkommens – die Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland sowie die Stadt Frankfurt in ornithologischen Fachfragen beraten und anwendungsorientierte Untersuchungen zur Ökologie und Biologie der Vögel betreut.

Das Land zahlte mit jährlich rund 750.000 Euro den überwiegenden Anteil an den Kosten der Akademie. Auch der Verein wurde größtenteils aus Landesmitteln finanziert, die Mitgliedsbeiträge umfassten weniger als zwei Prozent der Einnahmen. Etwa die Hälfte der Gesamtkosten der Vogelschutzwarte in Höhe von rund 1,2 Mio. Euro (2018) wurde unter den vier Trägern nach festgelegten Prozentsätzen aufgeteilt. Den verbleibenden Rest übernahm das Land.

Die Haushalte beider Organisationen waren nur eingeschränkt transparent. Bei der Akademie betraf es den Ausweis der Kosten sowie unentgeltliche Nutzungsüberlassungen und Kostenerstattungen. Bei der Vogelschutzwarte ging der Zuschussbedarf des Landes nicht aus dem Haushaltsplan hervor.

Bei der Akademie bestand – organisatorisch bedingt – die Gefahr von Interessenkollisionen einzelner Bediensteter beim Zusammenwirken von Land und Verein. So hatten sie sowohl die Interessen des Zuwendungsgebers (Land) als auch die des Zuwendungsempfängers (Verein) zu vertreten. Bei der Vogelschutzwarte zeigten sich organisatorische und strukturelle Probleme (Kooperation von drei Ländern und einer Stadt, Betreuung der Liegenschaft, Buchungen), die z. T. auf die geringe Größe der Dienststelle und die eingeschränkte Anbindung an die zentralen Dienste (IT, Haushalt) des Umweltministeriums zurückzuführen waren.

Der Rechnungshof empfahl, die Finanzierung der Akademie zu überdenken und die Förderung des Vereins von einem angemessenen Einsatz seiner Eigenmittel abhängig zu machen. Er empfahl ferner, die Kosten der Akademie im Haushalt vollständig auszuweisen und zu prüfen, ob eine andere Organisationsform wirtschaftlicher wäre. Den möglichen Interessenkonflikten sollte organisatorisch begegnet werden.

Im Hinblick auf die Vogelschutzwarte regte der Rechnungshof an, zu prüfen, ob die Landesaufgaben in der seitherigen Organisationsstruktur zweckmäßig, wirtschaftlich und im Interesse des Landes erfüllt werden. Er bat, den Zuschussbedarf im Haushaltsplan auszuweisen und darauf hinzuwirken, die Erstattungen der anderen Träger zu erhöhen.

28.2 Weitere Entwicklung

Das Umweltministerium nahm die Prüfungsmitteilungen zum Anlass, umfangreiche organisatorische Änderungen umzusetzen. Zum 1. Januar 2022 wurde das Zentrum für Artenvielfalt im Landesamt für Naturschutz, Umwelt und Geologie errichtet. Dadurch wurden Fachkompetenzen im Bereich Naturschutz gebündelt, die Akademie und die Vogelschutzwarte wurden als eigenständige Organisationen aufgelöst.

Für die bisher vom Umweltministerium wahrgenommenen Aufgaben des staatlichen Teils der Akademie und die operativen Aufgaben des Vereins ist seitdem das Zentrum für Artenvielfalt zuständig. Der Verein wurde zum Jahresende 2021 aufgelöst. Sein Personal wurde in den Landesdienst übernommen. Beim Zentrum für Artenvielfalt wurde ein Beirat eingerichtet, der allen bisherigen Mitgliedern des Vereins – Vertretern des ehrenamtlichen Naturschutzes – offensteht.

Die Aufgaben der Vogelschutzwarte wurden ebenfalls auf das Zentrum für Artenvielfalt übertragen. Das Verwaltungsabkommen mit den anderen Trägern wurde im gegenseitigen Einvernehmen aufgelöst.

28.3 Bewertung

Der Rechnungshof begrüßt sehr, dass das Umweltministerium seine Empfehlungen so schnell und konsequent aufgegriffen und umgesetzt hat. Er ist sich bewusst, dass derart weitreichende und einschneidende organisatorische Veränderungen bei Betroffenen nicht nur auf Begeisterung stoßen und daher viel Zeit und Überzeugungskraft benötigen. Gleichwohl müssen auch Verwaltungsprozesse regelmäßig hinterfragt, optimiert und den sich ändernden Rahmenbedingungen angepasst werden. Durch die Bündelung der Aufgabenwahrnehmung im Zentrum für Artenvielfalt verspricht er sich organisatorische und strukturelle Synergien, die die Effizienz und Effektivität der Aufgabenwahrnehmung verbessern.

29 Prüfung "Anrechnung von Renten auf Versorgungsbezüge"

Bemerkungen 2011, Nr. 19, Bemerkungen 2013, Nr. 1 und Bemerkungen 2016, Nr. 36, Einzelplan 17, Kapitel 17 18

29.1 Sachverhalt

Versorgungsberechtigte Personen sind verpflichtet, den Bezug von Renten mitzuteilen. In seinen Bemerkungen 2011 hatte der Rechnungshof berichtet, dass Versorgungsberechtigte ihre Rentenbezüge in nahezu 500 Fällen nicht angezeigt hatten. Das Land zahlte deshalb überhöhte Versorgungsbezüge aus; der Rückforderungsanspruch belief sich 2013 auf über 3 Mio. Euro.

Der Rechnungshof hatte empfohlen, regelmäßig Daten mit Rentenversicherungsträgern abzugleichen. Entsprechende weitere Abgleiche sollten im Abstand von jeweils drei Jahren durchgeführt werden. Der darauffolgende umfassende Datenabgleich fand im Jahr 2015 statt. Hierüber berichtete der Rechnungshof in seinen Bemerkungen 2016.

29.2 Weitere Entwicklung

2018 glich die Verwaltung Daten der Versorgung erneut mit der Rentenversicherung ab. Lediglich in 22 Fällen konnten noch zu hohe Auszahlungen in einem Umfang von 276.000 Euro festgestellt werden. Diese waren fast ausschließlich auf unterlassene Anzeigen der Versorgungsempfänger zurückzuführen.

Nach Mitteilung der Verwaltung befindet sich der nächste Datenabgleich zurzeit noch in der technischen Umsetzung. Die Anfragedateien wurden im Mai 2022 an die Rentenversicherung verschickt.

29.3 Bewertung

Im Vergleich zu den letzten Datenabgleichen ist die Anzahl der Fälle mit Überzahlungen weiter zurückgegangen. Dies macht deutlich, dass der empfohlene regelmäßige Datenabgleich mit der Rentenversicherung und die entsprechende Sensibilisierung der Verwaltung Überzahlungen vermeidet. Das Verfahren hat sich bewährt und sollte beibehalten werden.

30 Zentralisierung der Dienstunfallfürsorge-Bearbeitung

Bemerkungen 2014, Nr. 13 und Bemerkungen 2020, Nr. 11, Einzelplan 17, Kapitel 17 18 und Einzelplan 07, Kapitel 07 30

30.1 Sachverhalt

In den Bemerkungen 2014 hatte der Rechnungshof zur Prüfung "Unfallfürsorgeleistungen Hessischer Polizeipräsidien" berichtet, dass im Bereich der Polizei bei der Dienstunfallfürsorge nicht einheitlich verfahren wurde. Es kam zu langen Bearbeitungszeiten, Unfallfürsorgeleistungen wurden teilweise nach unterschiedlichen Maßstäben erstattet. Der Rechnungshof hatte deshalb empfohlen, die Dienstunfälle im Polizeibereich zentral zu bearbeiten. Das Land hat die Empfehlung aufgegriffen: Die Zuständigkeit für die Bearbeitung der Ansprüche der Dienstunfallfürsorge und des Sachschadensersatzes im Polizeibereich ist seit 2018 auf das Regierungspräsidium Kassel übergegangen.

In seinen Bemerkungen 2020 hat der Rechnungshof zu einer Prüfung im Geschäftsbereich des Wirtschaftsministeriums berichtet und im Beitrag "Bodenmanagement – Wieviel Personal braucht es?" u. a. mitgeteilt, dass das Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation Unfallereignisse fälschlicherweise als Dienstunfall anerkannte. Der Rechnungshof hatte empfohlen, die Zuständigkeit an das Regierungspräsidium Kassel abzugeben, denn das Regierungspräsidium bearbeitete zum Prüfungszeitpunkt bereits die Dienstunfälle aller Polizeibediensteten, der Lehrkräfte im Regierungsbezirk Kassel und seiner eigenen Bediensteten. Das Land hat die Empfehlung aufgegriffen.

30.2 Weitere Entwicklung

Dem Regierungspräsidium Kassel ist zwischenzeitlich für nahezu alle Dienststellen des Landes die Dienstunfallfürsorge-Bearbeitung übertragen worden. So ist die Unfallfürsorgestelle beim Regierungspräsidium seit 1. April 2022 u. a. für die Geschäftsbereiche der Staatskanzlei, des Finanz-, Justiz-, Umwelt-, Wissenschafts- sowie des Sozialministeriums zuständig.

30.3 Bewertung

Der Rechnungshof begrüßt die Entwicklung. Er hält eine zentrale Aufgabenwahrnehmung für zweckmäßig und wirtschaftlich: Einheitliche Verfahrensweisen lassen sich sicherstellen und Verwaltungsaufwand reduzieren.



DER PRÄSIDENT

Darmstadt, den 12. September 2022

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 2021 ohne Beanstandungen abgeschlossen worden.

Dr. Walter Wallmann