



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Jahresbericht 2023

Nr. 18 Förderprogramm aus dem Corona-Sondervermögen zur Digitalisierung an den Hochschulen

**- Bedarfe nicht angemessen erhoben,
Veranlassungszusammenhang mit der
Corona-Pandemie häufig nicht hinreichend
nachvollziehbar -**

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

Nr. 18

**Förderprogramm aus dem Corona-Sondervermögen zur Digitalisierung an den Hochschulen
- Bedarfe nicht angemessen erhoben, Veranlassungszusammenhang mit der Corona-Pandemie häufig nicht hinreichend nachvollziehbar -**

Von den bis Ende Januar 2022 bewilligten Mitteln von 43 Mio. € entfielen 88 % auf die vier Universitäten und 11 % auf die sieben Hochschulen für angewandte Wissenschaften des Landes. Dass mehr als die Hälfte aller bewilligten Mittel auf die von der Hochschulstrukturreform betroffenen Universitäten entfielen, war nicht nachvollziehbar.

Auch unter Berücksichtigung der Notsituation war insbesondere der konkrete Handlungsbedarf für Fördermaßnahmen in den einzelnen Hochschulen nicht angemessen erhoben worden. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fehlten.

Die Zielsetzungen des Förderprogramms waren nicht ausreichend klar formuliert. Kriterien und Indikatoren für Erfolgskontrollen fehlten.

Das Förderverfahren war verbesserungsbedürftig. Das Antragsformular sah keine Angaben zu Folgekosten und nur unzureichende Angaben zum Pandemiebezug vor. Der Bedarf an Personal- und Sachmitteln war häufig ungenügend begründet. Damit war die Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit der Projekte nicht sichergestellt.

40 % der Fördersumme entfielen auf Maßnahmen, bei denen der von der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung geforderte hinreichende Veranlassungszusammenhang mit der Pandemie bzw. ein Beitrag zur Bewältigung ihrer Folgen nicht erkennbar waren.

Die befristete Finanzierung von laufenden bzw. dauerhaften Staatsaufgaben außerhalb des regulären Haushalts schränkt dessen Transparenz ein und birgt wirtschaftliche Risiken.

1 Allgemeines

Die Corona-Pandemie hat auch den Hochschulbereich vor erhebliche Herausforderungen gestellt.¹ Zur Finanzierung der Bewältigung der direkten und indirekten Folgen der Pandemie in Rheinland-Pfalz errichtete das Land im September 2020 das Sondervermögen „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“ (Corona-Sondervermögen).² Damit verbunden war eine Zuführung aus dem Landeshaushalt von 1,1 Mrd. €. Im Sondervermögen war u. a. zur „Stärkung der Digitalisierung an den Hochschulen“ ein Betrag von bis zu 50 Mio. € vorgesehen. Die Maßnahmen waren bis zum 31. Dezember 2022 zu bewilligen oder rechtsverbindlich zu begründen.

¹ Der Präsenzbetrieb war für Studierende und Beschäftigte der Hochschulen bis auf die dringend notwendige Infrastruktur eingeschränkt worden.

² § 2 Abs. 1 des Landesgesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“ (Corona-Sondervermögensgesetz - CSVG).

Ausgaben aus dem Sondervermögen dürfen längstens bis zum 31. Dezember 2023 geleistet werden; danach gilt es als aufgelöst.³

Das Programm „Stärkung der Digitalisierung an den Hochschulen“ umfasst fünf Programmlinien. Das Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit (MWG) verteilte die Fördermittel wie folgt:

Programmlinie		Budget in Mio. €	Verteilungsschlüssel
1	Sofortmaßnahmen zur Gewährleistung des digitalen Wintersemesters 2020/21	5,0	50 % Anzahl der Studierenden im Wintersemester (WS) 2019/20, 50 % wissenschaftliches bzw. künstlerisches Personal 2019
2	Digitalisierung des Student Life Cycle ⁴		
2 A	Stärkung der digitalen Kompetenzen und Fähigkeiten in der Lehrerbildung	5,0	50 % Anzahl der Lehramtsstudierenden + 0,5 Mio. € je Hochschulstandort
2 B	Beschleunigung der digitalen Transformation der wissenschaftlichen Bibliotheken	2,5	wie Programmlinie 1
2 C	IT-Infrastruktur und IT-Sicherheit	2,5	Verteilung nach Antragstellung
2 D	Digitale Strukturen, Kompetenzen, Prozesse (Verwaltung)	5,0	wie Programmlinie 1
3	Profilbildung in der Forschung	10,0	je Universität 0,75 Mio. € sowie Verteilung nach Antragstellung
4	Hochschulstrukturreform ⁵	10,0	Verhandlung: (künftige) Universität Koblenz 4,1 Mio. €, (künftige) RPTU 5,9 Mio. €
5	Zentrale Maßnahmen / Handlungsreserve	10,0	Verteilung nach Bedarf

Das MWG bewilligte bis Ende September 2022 Fördermittel in Höhe von 49,6 Mio. € und zahlte 15,8 Mio. € davon aus.⁶

Der Rechnungshof hat das Förderprogramm „Stärkung der Digitalisierung an den Hochschulen“ geprüft. Insbesondere hat er das Antrags- und Bewilligungsverfahren sowie den Veranlassungszusammenhang der bewilligten Maßnahmen mit der Corona-Pandemie betrachtet. In die Prüfung des Rechnungshofs waren 64 Förderungen mit einem Gesamtbetrag von 43 Mio. € einbezogen.

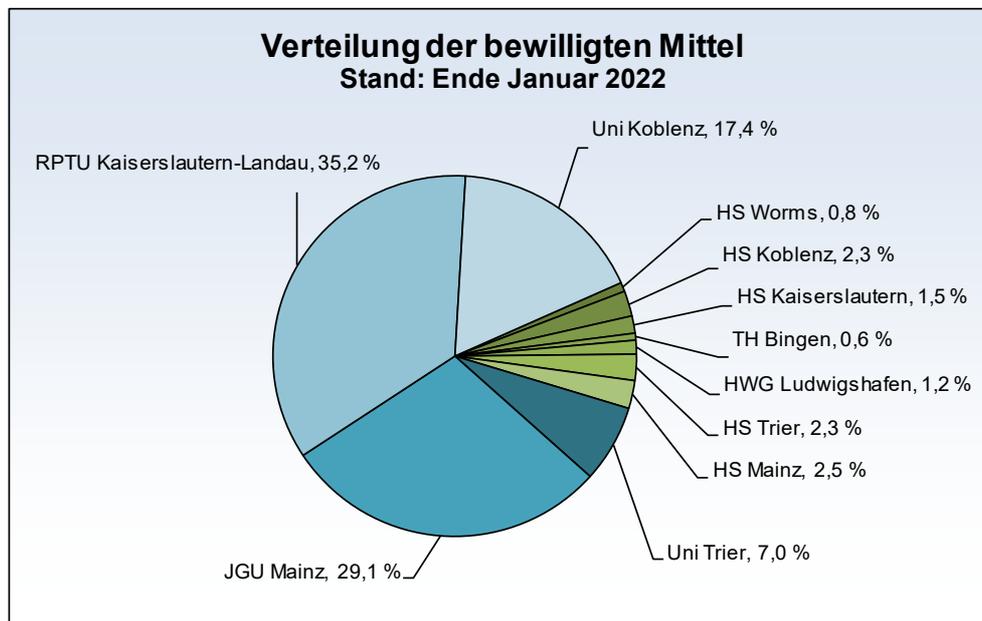
³ § 8 Abs. 1 und 2 Satz 2 CSVG.

⁴ Der Student Life Cycle umfasst den gesamten „Lebenszyklus“ der Studierenden an einer Hochschule.

⁵ Die ehemalige Technische Universität Kaiserslautern (TUK) und der Campus Landau der ehemaligen Universität Koblenz-Landau wurden zum 1. Januar 2023 zur Rheinland-Pfälzischen Technischen Universität (RPTU) zusammengeführt. Gleichzeitig wurde der Campus Koblenz der ehemaligen Universität Koblenz-Landau zur eigenständigen Universität Koblenz.

⁶ Bericht des Ministeriums der Finanzen zum 30. September 2022 an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags gemäß § 6 Abs. 4 des Landesgesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“ (Corona-Sondervermögensgesetz) - Landtagsvorlage 18/2737.

Die folgende Darstellung zeigt die Verteilung der bewilligten Mittel auf die einzelnen Hochschulen. Die hochschulübergreifenden Projekte⁷ wurden den Hochschulen (im Schaubild mit „HS“ abgekürzt) nach dem für die Programmlinie 1 festgelegten Verteilungsschlüssel zugerechnet⁸:



Die Darstellung zeigt die Verteilung auf die einzelnen Hochschulen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Handlungsbedarf nicht ausreichend analysiert

Für finanzwirksame Maßnahmen, zu denen auch Förderprogramme und die daraus finanzierten Vorhaben gehören, sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.⁹ Diese müssen u. a. eine Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs, der Ziele, der relevanten Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten (einschließlich Folgekosten) sowie Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen beinhalten.¹⁰

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu dem Förderprogramm und zu den geförderten Vorhaben wurden nicht vorgelegt. Eine Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs in den einzelnen Hochschulen war den Unterlagen nicht zu entnehmen. Damit war auch nicht nachvollziehbar, weshalb die einzelnen Hochschulstandorte so unterschiedlich gefördert wurden. Dies gilt insbesondere für die von der Hochschulstrukturreform betroffenen Universitäten¹¹, auf die 52,6 % aller bewilligten

⁷ Dabei handelte es sich um Projekte des Virtuellen Campus Rheinland-Pfalz und der Rechenzentrumsallianz Rheinland-Pfalz (2,75 Mio. €), des Zentrums für Hochschul-IT Rheinland-Pfalz (1 Mio. €), der Hochschule Kaiserslautern (0,6 Mio. €) und der Johannes Gutenberg-Universität Mainz - JGU - (0,9 Mio. €) für die Einführung neuer Bibliothekssoftware.

⁸ TH Bingen (Technische Hochschule Bingen), HWG Ludwigshafen (Hochschule für Wirtschaft und Gesellschaft Ludwigshafen). Daneben wurden Zuwendungen an zwei private Hochschulen in Höhe von insgesamt 40.000 € bewilligt.

⁹ § 7 Abs. 2 LHO, Nr. 1 der Anlage zur Nr. 3.1.4 zu § 7 VV-LHO Erläuterungen zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

¹⁰ Nr. 2.2.2 zu § 7 VV-LHO.

¹¹ Vgl. auch Tz. 1, Fußnote 5.

Mittel entfielen¹². Dass die Folgen der Corona-Pandemie an diesen Hochschulen gravierender als an anderen waren, war nicht belegt.

Auch wenn die Bewältigung der Pandemiefolgen zeitnah erfolgen musste, blieben - an dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messende - Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und eine darauf aufbauende differenzierte Vorgehensweise möglich und geboten. Dies gilt umso mehr, als eine Vielzahl der Maßnahmen nicht auf eine kurzfristige Umsetzung ausgerichtet war.

Das MWG hat erklärt, dem Programm zur Stärkung der Digitalisierung an den Hochschulen lägen umfassende Analysen und Gespräche mit den Akteuren zur Ausgangslage und zum Handlungsbedarf zugrunde. Diese seien bereits vor der Pandemie dokumentiert worden. Die Zielsetzungen und Prioritätsvorstellungen der aus diesen Papieren abgeleiteten Maßnahmen seien vor dem Hintergrund des Pandemiegeschehens in Arbeitsgruppen mit den Hochschulen neu bewertet und angepasst worden. Relevante Lösungsmöglichkeiten und deren Kosten-Nutzen-Abwägung bzw. der Beitrag für die Pandemiebekämpfung seien in den Förderrichtlinien festgelegt worden. Das gewählte Verfahren, die Mittel auf die Programmlinien und Fördermaßnahmen aufzuteilen und innerhalb der Fördermaßnahmen nach einem zwischen MWG und Hochschulen vereinbarten Schlüssel zu verteilen, sei geeignet gewesen, um in der Krisensituation eine schnelle und gezielte Antragstellung, eine zügige Bearbeitung und rasche Mittelbereitstellung sicherzustellen. Im Zusammenhang mit der Hochschulstrukturreform seien die Zielsetzung, der Automatisierungs- und Digitalisierungsgrad bestehender Projekte neu zu denken gewesen, sodass quasi neu- bzw. andersartige Projektzuschnitte erforderlich wurden. Zukünftig werde man darauf achten, dass hinter den Fördermaßnahmen stehende Wirtschaftlichkeitsüberlegungen transparenter dargestellt würden. Die Hochschulen würden aufgefordert, in den Anträgen die Ergebnisse ihrer Wirtschaftlichkeitsanalysen in geeigneter Form darzustellen.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass in den Förderrichtlinien keine Kosten-Nutzen-Abwägungen erkennbar sind. Auch erklären die allgemeinen Ausführungen des MWG nicht die besondere Höhe der pandemiebezogenen Förderung der von der Hochschulstrukturreform betroffenen Universitäten im Vergleich zu den anderen Hochschulen. Im Übrigen wird die Ankündigung des MWG zustimmend zur Kenntnis genommen.

2.2 Konkrete Ziele, Kriterien und Indikatoren für Erfolgskontrollen fehlten

Um Erfolgskontrollen zu ermöglichen, sind bei Förderprogrammen hinreichend konkrete Förderziele, Kriterien sowie geeignete Indikatoren festzulegen.

Für das Programm erstellte das MWG in Abstimmung mit dem Ministerium der Finanzen Förderrichtlinien. Die darin formulierten Zielsetzungen waren teilweise nicht hinreichend konkret. Kriterien sowie Indikatoren für die Beurteilung der Zielerreichung im Rahmen einer späteren Erfolgskontrolle waren nicht vorhanden. Damit fehlte ein Maßstab für einen Soll-Ist-Vergleich als wesentliches Element einer Erfolgskontrolle. Die konkrete Wirkung der Fördermaßnahmen war daher nicht nachvollziehbar.

Das MWG hat mitgeteilt, dass einheitliche Zielvorgaben und Erfolgskriterien nicht sinnvoll und daher bewusst vermieden worden seien. Hintergrund seien die Dynamik des Pandemiegeschehens, die Breite des Themas „Digitalisierung“ und die heterogenen Ausgangssituationen an den einzelnen Hochschulen sowie die gleichzeitig begrenzte Laufzeit des Programms. Vielmehr hätten die Hochschulen ausgehend von ihren jeweiligen spezifischen pandemiebedingten Handlungsbedarfen Vorhaben

¹² Unter Berücksichtigung der hochschulübergreifenden Projekte betrug die Förderung umgerechnet je Studierenden der Universität Trier 250 €, der RPTU 660 € und der Universität Koblenz 790 €.

und Projektziele definieren sollen, die innerhalb der Laufzeit des Corona-Sondervermögens auch erfolgreich zu einem Abschluss hätten gebracht werden können. Es hat zugesagt, dort wo dies möglich und sinnvoll sei, bei zukünftigen Programmen aus Mitteln des Landeshaushalts zu prüfen, inwieweit einheitlichere und detaillierter festgelegte Ziele, Erfolgskriterien und Indikatoren eingesetzt werden können.

2.3 Antrags- und Bewilligungsverfahren verbesserungsbedürftig

2.3.1 Unzureichende Darlegung des Pandemiebezugs in den Anträgen

Nach den Förderrichtlinien hatten die Hochschulen in den Projektanträgen insbesondere darzustellen, inwieweit die Vorhaben unmittelbar oder mittelbar durch die Pandemie verursacht sind und die Prävention weiterer Pandemiefolgen oder die Kompensation bereits eingetretener Beeinträchtigungen bezwecken. Demgegenüber war in dem Antragsformular, das das MWG den Hochschulen zur Verfügung gestellt hatte, der Pandemiebezug durch Ankreuzen von vier Prüfpunkten¹³ „nur mit ja/nein“ zu beantworten.

Die gebotene konkrete Darlegung des für eine Förderung notwendigen Pandemiebezugs wurde bei der Antragstellung vom MWG nicht eingefordert und dieser folglich in den meisten Fällen nicht hinreichend dokumentiert.

Das MWG hat erklärt, die Hochschulen hätten bei der Antragsstellung in der Regel auch konkrete Aussagen zum Pandemiebezug formuliert. Zudem habe es in seinen Fördervermerken den Pandemiebezug ausgehend von den Angaben der Antragsteller dokumentiert. Darüber hinaus seien die Hochschulen im Rahmen der Verwendungsnachweise dazu aufgefordert, den konkreten Beitrag zur Bekämpfung der Pandemie und ihrer Folgen darzustellen. Wo Zweifel an der Aussagekraft der Darstellung des Pandemiebezugs bestünden, werde im Zuge der Prüfung der Verwendungsnachweise besonders gründlich geprüft.

Der Rechnungshof bemerkt hierzu, dass bei der Antragstellung nur ein Ankreuzen und nicht die Erläuterung des konkreten Pandemiebezugs eingefordert worden war. Zusätzliche Ausführungen der Hochschulen waren weitgehend nur allgemeiner Natur. Teilweise bezogen sie sich auch auf die Bekämpfung zukünftiger Pandemien. Die vom MWG für die Prüfung der Verwendungsnachweise angekündigte gründliche Prüfung wäre bereits Voraussetzung für die Bewilligung gewesen.

2.3.2 Fehlende Festlegung der förderfähigen Ausgaben

Regelungen zu den förderfähigen Ausgaben und zu möglichen Rückforderungen bei zweckwidriger Mittelverwendung waren weder in den Förderrichtlinien noch in den Förderzusagen an die staatlichen Hochschulen festgelegt. Die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung wurden nur den Bewilligungsbescheiden an zwei private Hochschulen beigelegt und zu deren Bestandteil erklärt.

Ein einheitliches Verfahren war nicht gewährleistet und eine Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Mittel erschwert.

Das MWG hat erklärt, der Hinweis werde künftig beachtet.

2.3.3 Ungenügende Kostenplanung und fehlende Angaben zu Folgekosten

Der Bedarf an Personal- und Sachmitteln war in den Anträgen häufig unzureichend begründet. Damit konnte deren Notwendigkeit und Angemessenheit nicht beurteilt werden.

¹³ „1.) Die Maßnahme ist unmittelbar oder mittelbar durch die Pandemie verursacht und
2.) die Maßnahme dient der Prävention weiterer Pandemiefolgen, oder
3.) die Maßnahme dient der Kompensation bereits eingetretener Beeinträchtigungen und Schäden, oder
4.) die Maßnahme dient der Verhinderung eines (weiteren) Einbruchs der Konjunktur.“

Angaben zu möglichen Folgekosten (z. B. Betriebs-, Wartungs- und Personalkosten, Kosten für Updates etc.) waren im Antragsformular nicht vorgesehen. In Einzelfällen wiesen die Hochschulen auf Folgekosten oder die fehlende Klärung hierzu hin.

Bleiben Höhe und Finanzierung der Folgekosten offen, besteht das Risiko, dass Maßnahmen nicht mehr weitergeführt werden (können) und diese im Rahmen einer Lebenszyklusbetrachtung letztlich unwirtschaftlich und/oder nicht nachhaltig sind.

Das MWG hat zugesagt, bei zukünftigen Programmen dem Hinweis zur Darlegung des Bedarfs in den Anträgen in angemessener Weise Rechnung zu tragen. Die Folgekosten seien bei einzelnen Projekten bereits jetzt entscheidungsrelevant gewesen. In künftigen Projektförderungen werde insbesondere geprüft, wie die Hochschulen künftig anfallende Kosten noch transparenter in den Anträgen darstellen und etwa den gesamten Lebenszyklus der Investition bei der Ermittlung von Kosten und Nutzen angemessen berücksichtigen können.

2.4 Veranlassungszusammenhang der Förderungen mit der Corona-Pandemie oftmals nicht nachvollziehbar

2.4.1 Grundlegende Anforderungen an den Veranlassungszusammenhang

Die zweckentsprechende Verwendung der Mittel aus dem Sondervermögen ist vor dem Hintergrund zu bewerten, dass die Mittelbereitstellung auf der Grundlage eines vorübergehenden Finanzbedarfs¹⁴ infolge einer außergewöhnlichen Notsituation¹⁵ erfolgte. Dies erfordert einen sachlichen Zusammenhang zwischen Notlage und Kreditaufnahme¹⁶. Dementsprechend stellt der Bewirtschaftungserlass zum Corona-Sondervermögen klar, dass nach Art und Umfang nur Maßnahmen umgesetzt werden dürfen, die nachweisbar zur Bewältigung der Pandemie bzw. deren Folgen erforderlich und geeignet sind und somit auch in einem unmittelbaren Zurechnungs- bzw. Veranlassungszusammenhang dazu stehen.

Laufende und dauerhafte Staatsaufgaben erfüllen nach den Förderrichtlinien die Kriterien für die Inanspruchnahme des Corona-Sondervermögens nicht.¹⁷ Vielmehr sollen hiermit Maßnahmen zur nachhaltigen Folgenbewältigung der Corona-Pandemie möglich gemacht werden, die entsprechend dem erwarteten weiteren Krisenverlauf im Wesentlichen die Jahre 2020 bis 2022 betreffen sowie nachrangig noch Wirkungen im Jahr 2023 entfalten.¹⁸

Mit dem Förderprogramm „Maßnahmen zur Stärkung der Digitalisierung an den Hochschulen“ soll der durch die Corona-Pandemie forcierte digitale Wandel an den Hochschulen weiter vorangetrieben und der Ausbau digitaler Lernformate und Infrastrukturen zur Sicherstellung der Lehre unterstützt werden. Erforderlich sei dies nicht zuletzt, um den Studierenden die Aufnahme, die Fortführung und den Abschluss ihres Studiums zu ermöglichen.¹⁹ Grundsätzlich sollen die einzelnen Maßnahmen

¹⁴ Zur Finanzierung der Ausgaben war im 2. Nachtragshaushaltsplan 2020 eine Netto-Kreditaufnahme von 3.453 Mio. € eingeplant, wovon 1.201 Mio. € auf notsituationsbedingte Kredite entfielen. Die tatsächliche Netto-Kreditaufnahme 2020 belief sich auf 1.295 Mio. €. Davon wurden 169 Mio. € als notsituationsbedingte Kredite unter Verweis auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie aufgenommen und 2021 vorzeitig zurückgezahlt. Ursprünglich war geregelt, dass deren Tilgung erst ab dem Jahr 2024 konjunkturgerecht über einen Zeitraum von ca. 20 Jahren erfolgt.

¹⁵ Artikel 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 a) Landesverfassung.

¹⁶ Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 1. April 2022 (Az.: VGH N 7/21), Rn. 107.

¹⁷ Vgl. Förderrichtlinien, S. 3.

¹⁸ Gesetzentwurf der Landesregierung zum CSVG (Drucksache 17/12717 S. 8).

¹⁹ Gesetzentwurf der Landesregierung zum CSVG (Drucksache 17/12717 S. 11).

möglichst zielgerichtet und ursachengerecht ausgestaltet sein, um zu einer nachhaltigen Überwindung der Krise beizutragen.²⁰

2.4.2 Unterschiedliche Bewertung der Förderungen

Zu den in die Prüfung einbezogenen Förderungen von 43 Mio. € hat der Rechnungshof im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- Ein Viertel der Fördersumme entfiel auf Projekte, bei denen der Veranlassungszusammenhang mit der Pandemie nachvollzogen werden konnte. Dies war insbesondere bei den Sofortmaßnahmen zur Gewährleistung des digitalen Wintersemesters 2020/21, bei der Digitalisierung der Lehre und der Prüfungsformate, bei der Beschaffung von E-Ressourcen²¹ und bei der Erweiterung des Wissenschaftsnetzes Rheinland-Pfalz der Fall.
- Ein Drittel der Fördersumme betraf Maßnahmen, die bereits vor der Pandemie z. B. in Strategiepapieren des Landes oder der Hochschulen vorgesehen und/oder als laufende bzw. dauerhafte Staatsaufgaben zu qualifizieren waren. Hier war ein hinreichender Veranlassungszusammenhang mit der Corona-Pandemie fraglich. Zum Teil war auch nicht erkennbar, ob hierfür bereits Mittel im Landeshaushalt oder bei den Hochschulen zur Verfügung standen oder hätten genutzt werden können.²²
- 40 % der Fördersumme wurden für Vorhaben bewilligt, bei denen kein hinreichender Veranlassungszusammenhang mit der Pandemie bzw. kein Beitrag zur Bewältigung ihrer Folgen innerhalb des vom Corona-Sondervermögen vorgesehenen Zeitkorridors bis 2023 erkennbar war.²³

Dabei handelte es sich beispielsweise um

- jeweils 3 Mio. € für eine gemeinsame Datenplattform für die Lebenswissenschaften der Universitätsmedizin und der JGU sowie für die personelle und sächliche Ausstattung von KI-Professuren an der TUK zur Unterstützung der Pandemieforschung,
- 2,4 Mio. € für die Kofinanzierung des Projekts „Nationales Hochleistungsrechnen Süd-West“²⁴,
- 2,2 Mio. € zur Einführung verschiedener Bibliotheksmanagementsysteme,

²⁰ Gesetzentwurf der Landesregierung zum CSVG (Drucksache 17/12717 S. 11).

²¹ Dabei handelt es sich um digitale Angebote wie z. B. E-Books, E-Journals, Datenbanken, digitalisierte Dokumente und Veröffentlichungen.

²² Z. B. insbesondere bei Einzelplan 15 Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit, Kapitel 15 13 Allgemeine Bewilligungen - Hochschulen, Forschung und Universitätsmedizin, Titelgruppe 80 Digitalstrategie und Nachhaltigkeit an Hochschulen sowie in den Globalhaushalten der Hochschulen und den Selbstbewirtschaftungsmitteln der kameral buchenden Hochschulen einschließlich der Bestände. Diese summierten sich vor der Corona-Pandemie Ende 2019 auf 128,2 Mio. €. Inwieweit diese zweckgebunden waren, ist den Darstellungen nicht zu entnehmen. Bei den Globalhaushalten werden i. d. R. nur die Zuführungen für Personal-, Sach- und Investitionsmittel pauschal veranschlagt. Über deren konkrete Verwendung entscheiden die Hochschulen eigenständig.

²³ Auch im Bewirtschaftungserlass zum Corona-Sondervermögen wurde darauf hingewiesen, dass eine Finanzierung durch Mittel des Sondervermögens grundsätzlich nicht in Betracht kommt, sofern einzelne Maßnahmen in den genannten zeitlichen Rahmen nicht hineinpassen, etwa, weil sie auf eine längere Laufzeit angelegt sind oder dauerhafte Folgekosten für den Landeshaushalt nach sich ziehen.

²⁴ Das Projekt „Nationales Hochleistungsrechnen Süd-West“ hat den Ausbau der technischen Rechenleistung und fachlicher Kompetenzen zum Ziel. Länderübergreifend beteiligt sind die JGU, die RPTU, die Goethe-Universität Frankfurt und die Universität des Saarlandes. Das Projekt hat ein Gesamtvolumen von 124 Mio. € und wird mit 40 Mio. € vom Bund gefördert. Die Gesamtförderperiode beträgt zehn Jahre.

- 2,2 Mio. € für die Erweiterung des zentralen Digitalisierungsprojekts der TUK auf den Campus Landau sowie 0,4 Mio. € für die Einführung einer gemeinsamen Chipkarte für die fusionierte Universität,
- jeweils 0,75 Mio. € für vier Universitäten, um ihr Profil in zukunftsweisenden innovativen Forschungsfeldern, wie beispielsweise der KI und des Maschinellen Lernens sowie in den Lebenswissenschaften, weiter zu schärfen und auszubauen.

Im Übrigen hatte das MWG zur Deckung seines eigenen zusätzlichen Aufwands für Arbeits-, Verwaltungs- und Berichtsbedarfe im Zusammenhang mit der Abwicklung des Programms bis zu 380.000 € aus dem Sondervermögen eingeplant. Nach Auffassung des Rechnungshofs war auch diese Finanzierung unzulässig, da das Land und nicht das Sondervermögen selbst die Kosten für die Verwaltung des Sondervermögens trägt.²⁵

Das MWG hat allgemein auf nicht leicht auflösbare Unterschiede im Verständnis der Zweckbestimmung des Sondervermögens hingewiesen und zu den einzelnen Fördermaßnahmen umfassend Stellung bezogen. Es hat sich im Wesentlichen wie folgt geäußert:

- Durch das Corona-Sondervermögen erhielten die Hochschulen zur Bewältigung der Pandemie den Auftrag und die Möglichkeit, besonders wichtige Vorhaben vorzuziehen und zu beschleunigen sowie ggf. auch mit höheren Anforderungen umzusetzen.
- Der durch die Corona-Pandemie forcierte digitale Wandel an den Hochschulen werde auch dadurch weiter vorangetrieben, indem diese dabei unterstützt würden, für die Pandemiebekämpfung relevante innovative und zukunftsweisende Forschungsfelder, wie beispielsweise der KI und des Maschinellen Lernens sowie in den Lebenswissenschaften, beschleunigt auszubauen und weiterzuentwickeln.
- Zum Projekt „Nationales Hochleistungsrechnen Süd-West“ habe sich die Notwendigkeit zum Vorziehen der Investitionen neben der Zunahme von Hochleistungsrechenbedarfen infolge der Pandemie daraus ergeben, dass Bundesmittel nicht übertragbar gewesen seien.
- Die Bibliotheksmanagementsysteme seien gefördert worden, da die bislang eingesetzten Verfahren den besonderen Ansprüchen, die Erwerbung, Management und Recherche von E-Ressourcen mit sich bringen würden, nicht gewachsen seien. Dies betreffe insbesondere die Integration von Vertrags- und Lizenzinformationen, von Nutzungsstatistiken sowie den inhaltlichen Abgleich von Paketinhalten.
- Bei den Vorhaben im Zusammenhang mit der Hochschulstrukturreform sei es erforderlich gewesen, bestehende Projekte unter anderen, neuartigen Erfordernissen beschleunigt umzusetzen (vgl. auch Tz. 2.1).
- Im Übrigen werde auf eine Finanzierung des angesprochenen Personals aus dem Corona-Sondervermögen ab 2022 verzichtet, um Auslegungstreitigkeiten zu vermeiden.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der Gesetzgeber das Sondervermögen zeitlich befristet und inhaltlich auf Maßnahmenbereiche begrenzt hat, die nach Art und Umfang abschließend beschrieben sind. Dies erfolgte, um die parlamentarische Kontrolle über das Sondervermögen dauerhaft sicherzustellen.²⁶ Bei den vorgenannten Projekten ist nicht erkennbar, wie diese zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie 2020 innerhalb des vorgegebenen Zeitkorridors den digitalen

²⁵ Vgl. § 4 Abs. 3 CSVG.

²⁶ Gesetzentwurf der Landesregierung zum CSVG (Drucksache 17/12717 S. 12).

Wandel an den Hochschulen weiter vorantreiben und den Ausbau digitaler Lernformate und Infrastrukturen zur Sicherstellung der Lehre unterstützen. Zur Stellungnahme des MWG wird im Einzelnen Folgendes bemerkt:

- Die Förderung der Einrichtung von KI-Professuren sowie von KI-basierten Forschungsprojekten zu aktuellen Themen ist auch in die im September 2020 vorgestellte KI-Agenda des Landes einzuordnen. KI-Forschungsprojekte mit Bezug zu einer Pandemie wurden im Übrigen an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften aus dem Landeshaushalt finanziert.
- Das Projekt „Nationales Hochleistungsrechnen Süd-West“ wurde auch vom Bund gefördert; das Land hätte seinen Beitrag hierzu unabhängig von der Pandemie leisten müssen. Hierfür waren teilweise Mittel im Haushalt etatisiert.²⁷ Zudem wird das Vorhaben bis Ende 2023 nicht abgeschlossen sein.
- Die Einführung neuer Bibliotheksmanagementsysteme war bereits in der Digitalstrategie des Landes vorgesehen. Anders als bei der Beschaffung von E-Ressourcen ist hier kein maßgeblicher Beitrag zur Bewältigung der Pandemiefolgen ersichtlich. Auch war die Umsetzung der Projekte teilweise erst bis Ende 2023 geplant, sodass während der Laufzeit des Corona-Sondervermögens weitgehend die bestehenden Systeme eingesetzt werden sollten.
- Zur Finanzierung der kurz- und mittelfristig an den Standorten Kaiserslautern, Koblenz und Landau anfallenden Kosten des Transformationsprozesses der bereits im Februar 2019 beschlossenen Hochschulstrukturreform²⁸ wurden außerhalb des Sondervermögens Mittel in Höhe von 8 Mio. € zugesagt. Darin enthalten waren u. a. auch Mittel für die Entflechtung bzw. Integration von IT-Systemen. Die Bereitstellung weiterer Mittel zur Erweiterung des zentralen Digitalisierungsprojekts der TUK auf den Standort Landau kann mit der Bewältigung der Corona-Pandemie nicht hinreichend schlüssig begründet werden. Vielmehr war die digitale Integration des Standorts Landau schon aufgrund der Entfernung der beiden Hochschulstandorte für eine sinnvolle und zeitgemäße Fusion ohnehin geboten.

Insoweit ist ein hinreichender Pandemiebezug bei diesen Projekten - unbeschadet einer Verwendungsnachweisprüfung - auch weiterhin nicht zu erkennen.

2.4.3 Risiken bei der befristeten Finanzierung von Daueraufgaben außerhalb des regulären Haushalts

Mit Mitteln des Corona-Sondervermögens wurden für die Hochschulen auch langfristig wichtige Maßnahmen, wie etwa die Umsetzung komplexer Digitalisierungsprojekte - zum Teil zur Beseitigung des aufgelaufenen Investitionsstaus -, gefördert. Eine außerhalb des regulären Haushalts befristete Finanzierung von laufenden bzw. dauerhaften Staatsaufgaben oder von Vorhaben, die der Umsetzung langfristiger Strategien dienen, ist aber aus mehreren Gründen problematisch:

- Die mit Förderprogrammen einhergehende Zweckbindung der Mittel sowie eine Vollfinanzierung können die Motivation für eine wirtschaftliche Ausführung bzw. die Flexibilität hinsichtlich wirtschaftlicher Alternativen einschränken. Falsche Anreize und Mitnahmeeffekte können die Folge sein.
- Zur Umsetzung des Förderprogramms fallen sowohl beim MWG als auch bei den Hochschulen vergleichsweise hohe Transaktionskosten an, z. B. durch das Antrags- und Bewilligungsverfahren, die Mittelabrufe, die Berichtspflichten sowie die Erstellung und Prüfung der Verwendungsnachweise.

²⁷ Der Landesanteil zur Kofinanzierung des Projekts wurde in 2021 zum Teil aus dem Sondervermögen (2,4 Mio. €) und zum Teil aus dem Haushalt (1,35 Mio. €) finanziert.

²⁸ Beschluss des Ministerrates vom 12. Februar 2019.

- Soweit für die Umsetzung der Projekte die befristete Beschäftigung von Personal vorgesehen ist, müssen geeignete Fachkräfte gewonnen werden, die ggf. nur bis zum vorgesehenen Abschluss der Projekte gebunden werden können. Hieraus können sich Risiken für die Umsetzung der Projekte ergeben.
- Die Aus- und Weiterfinanzierung von Mehrausgaben sowie der Folgekosten der Maßnahmen müssen über die regulären Haushalte sichergestellt werden. Dies kann sich nachteilig auf die Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen auswirken.
- Eine Finanzierung außerhalb der Hochschulhaushalte schränkt die Transparenz der Hochschulfinanzierung weiter ein. Haushaltsplan und -rechnung verlieren als Informations- und Steuerungsinstrumente für den Budgetgesetzgeber an Aussagekraft.

Ein befristet zur Verfügung stehendes Sondervermögen ist kein geeignetes Instrument, um bereits als notwendig erkannte laufende bzw. dauerhafte Staatsaufgaben zu finanzieren. Der Rechnungshof empfiehlt, für diese bedarfsgerecht Mittel im regulären Haushalt bereitzustellen.

2.5 Berichterstattung zum Sondervermögen erweitern

Mit der Einrichtung des Sondervermögens wurden Ausgaben aus dem Kernhaushalt ausgelagert und so die Transparenz des Haushalts eingeschränkt. Damit einher ging eine Schwächung der parlamentarischen Kontrolle sowie der Effektivität der Wahrnehmung der Budgetverantwortung.²⁹ Dem ist durch den Wirtschaftsplan des Sondervermögens und die quartalsweise Berichterstattung³⁰ gegenüber dem Haushalts- und Finanzausschuss des Landtages zu begegnen.

Konkrete Angaben zur Verwendung der Mittel und deren Verteilung auf die einzelnen Hochschulen sind den Wirtschaftsplänen und den Quartalsberichten jedoch nicht zu entnehmen.

Das MWG hat mitgeteilt, es werde dem Finanzministerium die Erweiterung der Berichterstattung um die Aufteilung auf die Hochschulen vorschlagen.

2.6 Kooperation von Hochschulen stärker fördern

Bereits 2018 hatte die Expertenkommission im Hochschulzukunftsprogramm den Ausbau der hochschulübergreifenden Zusammenarbeit im Bereich der Digitalisierung empfohlen und darauf hingewiesen, dass durch Einzelprojekte geschaffene digitale Inseln wenig zielführend seien.³¹ In der Folge wurden das Hochschulforum³²

²⁹ Vgl. auch Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 1. April 2022 (Az.: VGH N 7/21), Tz. 160.

³⁰ Vgl. § 6 Abs. 4 CSVG.

³¹ Hochschulzukunftsprogramm, Kapitel 4 (Executive Summary: Empfehlungen zur kooperativen Weiterentwicklung des Wissenschaftsstandortes Rheinland-Pfalz), Tz. 4 (Digitalisierung als systematische Aufgabe begreifen), S. 52.

Das Wissenschaftsministerium hatte 2018 eine Expertenkommission mit einer Gesamtbetrachtung des rheinland-pfälzischen Hochschulsystems beauftragt. Diese hatte in ihrem mit „Hochschulzukunftsprogramm Rheinland-Pfalz“ überschriebenen Abschlussbericht u. a. auch zur digitalen Transformation der Hochschulen empfohlen, strategische und mit Ressourcen unterlegte Konzepte für die Leistungsbereiche Forschung, Lehre und Transfer sowie deren administrative Unterstützung zu entwickeln. Zuvor hatte die Landeskongferenz der Hochschulpräsidentinnen und -präsidenten Empfehlungen zur Digitalisierung erarbeitet, die dem Wissenschaftsministerium und der Kommission im Oktober 2017 zugeleitet worden waren.

³² Mit der Einrichtung des Hochschulforums wurde der regelmäßige Austausch zwischen Hochschulen und MWG etabliert.

gegründet und Mittel im Haushaltsplan etatisiert³³. Das Hochschulgesetz sieht eine Verpflichtung der Hochschulen zur Zusammenarbeit bei der Wahrnehmung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben vor, soweit dies sachlich geboten ist.³⁴

Mit Mitteln des Corona-Sondervermögens wurden u. a. mehrere Maßnahmen gefördert, welche die Einführung oder Anpassung von Campusmanagementsystemen einschließlich der elektronischen Studierendenakte zum Ziel haben. Bei einer Umrechnung der geförderten Kosten je Studierenden fallen deutliche Unterschiede auf. Diese beliefen sich bei den Hochschulen für angewandte Wissenschaften, die über das Zentrum für Hochschul-IT Rheinland-Pfalz zusammenarbeiteten, auf 25 € je Studierenden. Bei den Universitäten betragen sie je Studierenden zwischen 14 € in Mainz und 112 € in Koblenz. Die Projekte an den einzelnen Hochschulen mögen zwar abhängig vom jeweiligen Digitalisierungsstand und dem Bedarf durchaus unterschiedlich sein. Dennoch wurden Kostenvorteile bei größeren Hochschulen und durch Kooperationen sichtbar.

Zudem förderte das Land neben unterschiedlichen Bibliotheksmanagement³⁵ und anderen Softwaresystemen an allen fünf lehrerbildenden Universitätsstandorten Maßnahmen zur Implementierung digitaler Unterrichtsmethoden in die Lehrerbildung. Auch hier wäre eine stärkere hochschulübergreifende Kooperation und Koordination geboten gewesen.

Das MWG hat erklärt, es gehe davon aus, dass die im Haushalt³⁶ bereitgestellten Mittel zum Abbau des Investitionsstaus im Bereich der Digitalisierung an den Hochschulen beitragen werden. Es beabsichtige, gemeinsam mit den Hochschulen die Digitalisierungsbedarfe u. a. in den Bereichen Rechenzentren, Bibliotheken, Verwaltungen und IT-Sicherheit zu ermitteln und zu priorisieren. In diesem Prozess sollen auch Potenziale für eine vertiefte hochschulübergreifende Zusammenarbeit in allen Bereichen geprüft werden.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Wirtschaftlichkeit von finanzwirksamen Maßnahmen durch angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu belegen,
- b) bei Förderprogrammen hinreichend konkrete Förderziele, Kriterien sowie geeignete Indikatoren zur Durchführung von Erfolgskontrollen festzulegen,
- c) die förderfähigen Ausgaben näher zu bestimmen und die Frage von Rückforderungen zu regeln,
- d) darauf hinzuwirken, dass in den Anträgen die Fördervoraussetzungen ausreichend dargelegt werden,

³³ Vgl. Einzelplan 15 Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit, Kapitel 15 13 Allgemeine Bewilligungen - Hochschulen, Forschung und Universitätsmedizin, Titelgruppe 80 Digitalstrategie und Nachhaltigkeit an Hochschulen.

³⁴ § 10 Abs. 1 HochSchG.

³⁵ Hervorzuheben ist zumindest das gemeinsame Projekt der JGU mit den benachbarten Hochschulen in Bingen und Mainz bei der Einführung eines gemeinsamen Bibliotheksmanagementsystems. Die übrigen Hochschulen für angewandte Wissenschaften in Kaiserslautern, Koblenz, Ludwigshafen, Trier und Worms führen zusammen ein gemeinsames Bibliotheksmanagementsystem ein.

³⁶ Vgl. Kapitel 15 13 Titelgruppe 80.

- e) sicherzustellen, dass die Bedarfe für Personal- und Sachmittel in den Anträgen angemessen erläutert sowie die Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit der Maßnahmen unter Berücksichtigung der Folgekosten nachgewiesen werden,
- f) den zusätzlichen Aufwand für Arbeits-, Verwaltungs- und Berichtsbedarfe im Zusammenhang mit der Abwicklung des Programms aus dem regulären Haushalt zu finanzieren,
- g) die Berichterstattung über die verausgabten Mittel auf die einzelnen Hochschulen zu erweitern,
- h) auf eine stärkere Kooperation der Hochschulen und landeseinheitliche (IT-)Verfahren hinzuwirken.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben g und h zu berichten.

3.3 Der Rechnungshof hat empfohlen, für laufende bzw. dauerhafte Staatsaufgaben, wie etwa komplexe Digitalisierungsvorhaben sowie Maßnahmen aufgrund langfristiger Strategien, Finanzmittel bedarfsorientiert über die regulären Haushalte bereitzustellen.