



Hessischer Rechnungshof

Bemerkungen 2009 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen

Dieser Bericht ist erhältlich bei:
Hessischer Rechnungshof
Büro der Leitung und Presse
Eschollbrücker Straße 27
64295 Darmstadt
Tel.: (0 61 51) 3 81-1 66
Fax: (0 61 51) 3 81-2 46
E-Mail: pressestelle@rechnungshof.hessen.de
Internet: www.rechnungshof-hessen.de

Druck: Ph. Reinheimer GmbH, Darmstadt

Bemerkungen 2009

des Hessischen Rechnungshofs

zur

Haushalts- und Wirtschaftsführung

des

Landes Hessen

(einschließlich Feststellungen zur
Haushaltsrechnung 2008)

Darmstadt, den 25. März 2010

Vorwort

Der Bericht enthält die vom Kollegium des Hessischen Rechnungshofs verabschiedeten Bemerkungen 2009. Der Rechnungshof kommt damit seiner Verpflichtung nach, den Landtag, die Landesregierung und die Öffentlichkeit über wesentliche Prüfungsergebnisse zu informieren.

Im Haushaltsjahr 2008 waren bereits erste Anzeichen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise spürbar, in deren Folge Bund und Länder umfassende Konjunkturmaßnahmen eingeleitet haben. Die Auswirkungen der Krise werden sich verstärkt in den öffentlichen Haushalten der späteren Jahre niederschlagen. Die vergangenen Monate waren geprägt von grundlegenden Veränderungen im öffentlichen Haushaltswesen:

- Die weitgehend wirkungslose Schuldenbegrenzungsregelung im Grundgesetz wurde neu gefasst. Danach ist für die Länder ab dem Jahr 2020 grundsätzlich keine Nettoneuverschuldung mehr zulässig. Dieses ambitionierte Ziel ist nur zu erreichen, wenn das Land seine Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung verstärkt.
- Das Haushaltsgrundsätzegesetz ermöglicht es nunmehr, ein doppisches Rechnungswesen im Allein- und Regelbetrieb einzusetzen. Die seit Jahrzehnten praktizierte Kameralistik wird damit auf Landesebene bald der Vergangenheit angehören – eine Herausforderung sowohl für die Landesverwaltung als auch für die Finanzkontrolle.
- Hessen hat als erstes Bundesland eine testierte Eröffnungsbilanz vorgelegt, die der Rechnungshof am 22. Oktober 2009 auf den 1. Januar 2009 festgestellt hat. Über diese Entwicklung informiert ein neuer Beitrag im Allgemeinen Teil der Bemerkungen (Nr. 8).

Die Bemerkungen enthalten neben einer Analyse der finanzwirtschaftlichen Lage des Landeshaushalts (Teil I) weitere Einzelbeiträge, die für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sind (Teil II und Teil III). Die zahlreichen Beiträge in Teil III zeigen, dass finanzwirksame Empfehlungen des Rechnungshofs verstärkt schon während laufender Prüfungsverfahren umgesetzt werden. In Teil IV wird über ausgewählte Berichte und Stellungnahmen an den Landtag und die Landesregierung informiert.

Darmstadt, im März 2010

Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser
Präsident des Hessischen Rechnungshofs

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Kurzfassungen („blaue Seiten“)	9
Abkürzungsverzeichnis	33
0 Vorbemerkung	35
Teil I Bemerkungen allgemeiner Art	
1 Haushaltsplan und Haushaltsrechnung 2008	43
2 Zusammenfassende Darstellung von Rechnungsergebnissen ...	57
3 Die Entwicklung von Einnahmearten im Haushaltsjahr 2008 ...	73
4 Die Entwicklung von Ausgabearten im Haushaltsjahr 2008	92
5 Länderfinanzausgleich und Kommunaler Finanzausgleich	109
6 Die Entwicklung der Landesschuld und des Schuldendienstes	124
7 Die Entwicklung des Landesvermögens	149
8 Gesamteröffnungsbilanz des Landes Hessen auf den 1. Januar 2009	164
Teil II Bemerkungen zu den Einzelplänen	
Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (Epl. 03)	
9 Lehrbetrieb, Bibliothek und Druckerei der Hessischen Polizeischule	182
<i>s. a. 15 IT-Sicherheit bei den Regierungspräsidien</i>	<i>212</i>
<i>s. a. 16 Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten</i>	<i>216</i>

Hessisches Kultusministerium (Epl. 04)

10	Förderleistungen der Bundesagentur für Arbeit nach dem Altersteilzeitgesetz	191
	<i>s. a. 17 Lehrer- und Schüler-Datenbank (LUSD)</i>	<i>219</i>
	<i>s. a. 18 Lehrerarbeitszeit</i>	<i>223</i>
	<i>s. a. 19 Abordnungen im Kultusressort</i>	<i>229</i>
	<i>s. a. 20 Staatliche Schulämter</i>	<i>233</i>

**Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr
und Landesentwicklung (Epl. 07)**

11	Zuwendung für die Erschließung eines Industriegebiets	194
----	---	-----

**Hessisches Ministerium für Arbeit, Familie
und Gesundheit (Epl. 08)**

12	Erstattung von Fahrgeldausfällen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen im öffentlichen Personennahverkehr	200
----	---	-----

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (Epl. 15)

13	Kennzahlen bei Botanischen Gärten hessischer Universitäten	206
14	Beteiligungsmanagement an der Johann Wolfgang Goethe-Universität	209

Teil III Ergebnisse der Prüfungs- und Beratungstätigkeit

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (Epl. 03)

15	IT-Sicherheit bei den Regierungspräsidien	212
16	Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten	216
	<i>s. a. 9 Lehrbetrieb, Bibliothek und Druckerei der Hessischen Polizeischule</i>	<i>182</i>

Hessisches Kultusministerium (Epl. 04)

17	Lehrer- und Schüler-Datenbank (LUSD)	219
18	Lehrerarbeitszeit	223
19	Abordnungen im Kultusressort	229
20	Staatliche Schulämter	233
	<i>s. a. 10 Förderleistungen der Bundesagentur für Arbeit nach dem Altersteilzeitgesetz</i>	<i>191</i>

**Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration
und Europa (Epl. 05)**

21	Personalmanagement bei Krankheit von Bediensteten im Bereich des Justizvollzugs	238
----	--	-----

Hessisches Ministerium der Finanzen (Epl. 06)

22	Zentrale Beschaffungsstelle für Informationstechnik	242
----	---	-----

**Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Epl. 09)**

23	Maßnahmen zur Sicherung und Verbesserung der Grundwasservorkommen	247
24	Maßnahmen zur Wiederherstellung naturnaher Gewässer	252
25	Tierärztliche Kontrollen am Flughafen Frankfurt	258
26	Landesbetrieb Hessisches Landgestüt Dillenburg	265

Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 17)

27	Sonder- und Ansparabschreibungen zur Förderung kleiner und mittlerer Betriebe	271
28	Besteuerung von Aufsichtsratsvergütungen	275
29	Kürzung und Rückforderung von Zuwendungen zur Förderung der kommunalen Verkehrsinfrastruktur	279
30	Förderung von Krankenhäusern durch pauschale Mittelzuweisungen	281

Staatliche Hochbaumaßnahmen (Epl. 18)

31	Beachtung von Prüfungsfeststellungen in der Bauverwaltung	285
----	--	-----

**Teil IV Berichte und Stellungnahmen an
Landtag und Landesregierung**

1	Stellungnahme nach § 103 LHO zum SAP IKS-Projekt	289
2	Stellungnahme nach § 102 LHO und Empfehlungen zur Umsetzung bei Maßnahmen zur Abwehr von Infektionsgefahren (hier: Pandemie)	290
3	Zertifizierung des Landesbetriebs Hessen-Forst	291
4	Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit bei Wohngeldstellen	292

Anlage zu den Bemerkungen 2009

	Erklärung als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung	294
--	--	-----

Kurzfassungen aller Beiträge

Teil I Bemerkungen allgemeiner Art

1 Haushaltsplan und Haushaltsrechnung 2008

Die Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans 2008 stiegen gegenüber dem Vorjahr um 9,9 v. H. auf jeweils rund 27.313 Mio. Euro. Im Haushaltsvollzug des Jahres 2008 betrugen die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben rund 27.247 Mio. Euro.

Die Ausgabereste erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 60 Mio. Euro auf 378 Mio. Euro. Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben verminderten sich um 992 Mio. Euro auf den mit 396 Mio. Euro zweitniedrigsten Wert im Zehnjahresvergleich. Die Gesamtergebnisse und die Finanzierungsrechnung sollten künftig ausführlicher im Abschlussbericht der Haushaltsrechnung erläutert werden.

Die Verpflichtungsermächtigungen einschließlich der Ermächtigungen aufgrund von Haushaltsvermerken bewegten sich mit rund 2.271 Mio. Euro leicht über dem Vorjahreswert. Davon wurden für die kommenden Haushaltsjahre rund 54 v. H. in Anspruch genommen. Im Interesse einer transparenten Rechnungslegung empfiehlt der Rechnungshof, künftig auch die Zahlungsverpflichtungen aus PPP-Verträgen und langfristigen Mietvereinbarungen erkennbar zu machen.

(Volltext ab Seite 43)

2 Zusammenfassende Darstellung von Rechnungsergebnissen

Die finanzwirtschaftliche Situation des Landes verschlechterte sich im Jahr 2008. Das Finanzierungsdefizit stieg gegenüber dem Vorjahr um 85,9 v. H. auf rund 920 Mio. Euro. Der Ansatz im Haushaltsplan wurde um 52,9 v. H. bzw. um 318 Mio. Euro überschritten.

Die bereinigten Einnahmen verringerten sich – aufgrund niedrigerer Erlöse aus Vermögensveräußerungen (-415 Mio. Euro) und niedrigerer Steuereinnahmen (-266 Mio. Euro) – um 2,6 v. H. auf 19.968 Mio. Euro. Sie reichten erneut nicht zur Deckung der bereinigten Ausgaben, die ebenfalls rückläufig waren (-0,5 v. H. auf 20.888 Mio. Euro). Für den Rückgang der bereinigten Ausgaben waren die um 531 Mio. Euro niedrigeren Zahlungen in den Länderfinanzausgleich verantwortlich. Hierdurch konnten die Mehrausgaben bei Personal, Baumaßnahmen und Kommunalem Finanzausgleich kompensiert werden.

Die Strukturdaten des Landeshaushalts entwickelten sich überwiegend negativ. Nachteilig veränderten sich die Steuerdeckungsquote, die Personalausgaben je Einwohner, die Personal-Steuer-Quote und die Kreditfinanzierungsquote. Allein die niedrigeren Zinszahlungen führten zu verbesserten Zinsausgaben- und Zins-Steuer-Quoten.

(Volltext ab Seite 57)

3 Die Entwicklung von Einnahmearten im Haushaltsjahr 2008

Die Einnahmen des Landes einschließlich der Bruttokreditaufnahme beliefen sich auf 27.247,3 Mio. Euro. Der größte Teil davon (61,8 v. H.) entfiel auf Steuern. Deren Aufkommen ging gegenüber dem Vorjahr um 265,7 Mio. Euro (-1,6 v. H.) auf 16.833,3 Mio. Euro zurück. Nach Abzug der Zahlungen in den Länderfinanzausgleich verblieben dem Land im Jahr 2008 mit 14.200,6 Mio. Euro um 1,9 v. H. höhere Steuereinnahmen (265,8 Mio. Euro) als im Jahr 2007.

Die Steuereinnahmen resultierten zu 89,2 v. H. (15.012,9 Mio. Euro) aus Gemeinschaftsteuern – einschließlich der Gewerbesteuerumlage der Kommunen – und zu 10,8 v. H. (1.820,4 Mio. Euro) aus Landessteuern.

Die Eigenen Einnahmen sanken von 1.532,6 Mio. Euro um 333,8 Mio. Euro (-21,8 v. H.) auf 1.198,8 Mio. Euro. Die Übertragungseinnahmen

stiegen um 31,1 Mio. Euro (2,3 v. H.) auf 1.395,1 Mio. Euro. Davon trug der Bund 490,3 Mio. Euro für den Öffentlichen Personennahverkehr und 257,1 Mio. Euro für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen („Hartz IV“).

Das Land erhielt insbesondere vom Bund und den Kommunen Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen von 492,0 Mio. Euro. Der Bund zahlte an das Land 117,4 Mio. Euro für Verkehrsinvestitionen und 73,6 Mio. Euro für den Hochschulbau. Die kreisfreien Städte und die Landkreise beteiligten sich mit 100,2 Mio. Euro an der Krankenhausfinanzierung.

(Volltext ab Seite 73)

4 Die Entwicklung von Ausgabearten im Haushaltsjahr 2008

Die Ausgaben des Landes beliefen sich auf 27.247,3 Mio. Euro. Davon entfielen 9.163,1 Mio. Euro oder 33,6 v. H. auf Übertragungsausgaben, 7.265,6 Mio. Euro oder 26,7 v. H. auf Personalausgaben und 1.789,5 Mio. Euro oder 6,6 v. H. auf Investitionsausgaben.

Die Übertragungsausgaben nahmen um 364,5 Mio. Euro oder um 3,8 v. H. gegenüber dem Vorjahr ab. Zu ihnen gehören mit 2.632,7 Mio. Euro die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich und mit 1.908,8 Mio. Euro die allgemeinen Finanzausweisungen des Kommunalen Finanzausgleichs.

Die Personalausgaben stiegen gegenüber dem Vorjahr um 2,6 v. H. auf 7.265,6 Mio. Euro. Die Personalausgaben erhöhten sich (bereinigt) auf 1.370 Euro je Einwohner. Die Personalausgabenquote stagnierte mit 45,5 v. H. auf dem niedrigsten Wert der letzten zehn Jahre, da die Gesamtausgaben als Bezugsgröße ebenfalls wuchsen.

Auch die Investitionsausgabenquote zeigte – aufgrund der höheren Gesamtausgaben als Bezugsgröße – mit 10,8 v. H. keine Veränderung, obwohl sich die bereinigten Investitionsausgaben um 2,5 v. H. erhöhten.

Von den Investitionsausgaben entfielen 450,1 Mio. Euro auf Baumaßnahmen und 1.339,5 Mio. Euro auf sonstige Investitionen. Bei den Baumaßnahmen wurden für Straßen und Brücken 167,6 Mio. Euro, für Universitäten und Hochschulen 164,3 Mio. Euro sowie für Universitätskliniken 23,8 Mio. Euro ausgegeben. Bei den sonstigen Investitionsausgaben entfielen auf Investitionszuweisungen an die Gemeinden 580,0 Mio. Euro und an die Sondervermögen 152,1 Mio. Euro.

(Volltext ab Seite 92)

5 Länderfinanzausgleich und Kommunalen Finanzausgleich

Im Jahr 2008 zahlte das Land rund 2.633 Mio. Euro in den Länderfinanzausgleich. Im Vergleich zum Vorjahr sanken die Zahlungsverpflichtungen um 531 Mio. Euro, ein Minus von 16,8 v. H. Das Land war absolut der drittgrößte und im Verhältnis zur Zahl der Einwohner größter Beitragszahler in den Länderfinanzausgleich.

Wie in den Vorjahren war Hessen das finanzstärkste Bundesland vor Baden-Württemberg, Bayern und Hamburg. Nach den horizontalen Ausgleichszahlungen unter den Ländern blieb Hessen auf dem ersten Rang. Nach den zusätzlichen vertikalen Ausgleichleistungen des Bundes belegte das Land erneut Rang sieben.

Für den Kommunalen Finanzausgleich sah der Haushaltsplan 2008 eine Steuerverbundmasse von rund 3.047 Mio. Euro vor. Der Ist-Betrag von 2.950 Mio. Euro lag um 97 Mio. Euro niedriger. Diese Schlussabrechnung 2008 führt im Haushaltsplan 2010 zum entsprechenden Abzug von der Steuerverbundmasse. Der Kommunale Finanzausgleich bewegte sich seit dem Jahr 2000 in einem Korridor zwischen 18,8 v. H. und 23,3 v. H. der Steuern des Landes nach Länderfinanzausgleich.

(Volltext ab Seite 109)

6 Die Entwicklung der Landesschuld und des Schuldendienstes

Die Nettokreditaufnahme erhöhte sich von 745,7 Mio. Euro um 19,9 v. H. auf 894,3 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2008. Der im Haushaltsplan 2008 veranschlagte Betrag von 547,7 Mio. Euro wurde um 346,6 Mio. Euro überschritten. Die weite Kreditobergrenze wurde im Entwurf des Haushaltsgesetzes, im Haushaltsgesetz und im Haushaltsvollzug eingehalten. Die enge Kreditobergrenze wurde im Haushaltsvollzug um 63,6 Mio. Euro überschritten.

Die Landesschuld stieg zum Ende des Haushaltsjahres 2008 um 1.577,8 Mio. Euro auf 35.189,3 Mio. Euro. Hessen hat nach Bayern, Sachsen und Baden-Württemberg mit 5.141 Euro (Vorjahr: 5.043 Euro) unverändert die viertniedrigste Pro-Kopf-Verschuldung im Ländervergleich.

Die am 1. August 2009 im Grundgesetz in Kraft getretene Neuregelung der Schuldenbegrenzung lässt ab dem Jahr 2020 eine Nettoneuverschuldung für die Länder grundsätzlich nicht mehr zu. Ausnahmen sind nur für konjunkturbedingte Schulden, die im Aufschwung zurückzuführen sind, und für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen vorgesehen. Das Land sollte Spielräume für eigenständige Regelungen bei der konkreten Umsetzung der Schuldengrenze restriktiv nutzen.

In Hessen machen die Entwicklung der Nettokreditaufnahme im Finanzplanungszeitraum bis 2013 und die Notwendigkeit, bis 2020 die strukturelle Neuverschuldung vollständig abzubauen, einen großen finanzwirtschaftlichen Handlungsbedarf deutlich. Wirksame Konsolidierungsmaßnahmen sollten umgehend eingeleitet werden. Der Rechnungshof hält weiterhin Bestrebungen, unabhängig von der grundgesetzlichen Regelung eine wirksame Schuldenbegrenzung in die hessische Verfassung aufzunehmen, für zielführend.

(Volltext ab Seite 124)

7 Die Entwicklung des Landesvermögens

Das Landesvermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren verringerte sich zum 31. Dezember 2008 um 11,0 Mio. Euro auf 2.141,5 Mio. Euro. Ursächlich hierfür war der Rückgang der Darlehensforderungen um 11,2 Mio. Euro auf 1.536,7 Mio. Euro.

Der Nennbetrag der Beteiligungen des Landes blieb fast unverändert bei 604,8 Mio. Euro. Die größte Landesbeteiligung war erneut mit einem Nennwert von 289,5 Mio. Euro die Fraport AG. Um Differenzen zu vermeiden, könnten Bestandsnachweis und Beteiligungsverzeichnis zu einem vollständigen, einheitlichen Dokument verschmolzen werden.

Das flächenmäßig bemessene Liegenschaftsvermögen des Landes, der Hochschulen, der Landesbetriebe und seiner Sondervermögen nahm gegenüber dem Vorjahr um 0,9 Mio. m² auf 3.601,3 Mio. m² ab. Die Berichte über die einzelnen Teile des Landesvermögens sollten um monetäre Bewertungen auf Grundlage der Erkenntnisse, die mit der Reform des Haushaltswesens verbunden sind, ergänzt werden.

Beim Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“ wurde verstärkt von der Möglichkeit der Anlage in Aktien Gebrauch gemacht (12,2 v. H. gegenüber 6,9 v. H.). Über das Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“ sollte künftig wieder berichtet werden. Die Rücklagen nahmen gegenüber dem Vorjahr um 191,4 Mio. Euro auf 712,6 Mio. Euro ab.

(Volltext ab Seite 149)

8 Gesamteröffnungsbilanz des Landes Hessen auf den 1. Januar 2009

Die Landesregierung stellte nach einer mehrjährigen Pilotierungsphase am 20. November 2009 eine nach kaufmännischen Grundsätzen erstellte,

durch Wirtschaftsprüfer testierte und vom Rechnungshof festgestellte Gesamteröffnungsbilanz des Landes Hessen auf den 1. Januar 2009 vor. Die für die doppelte Buchführung und Bilanzierung maßgebenden Konzepte und Vorschriften wurden zuvor – entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben – in einem kontinuierlichen Dialogprozess vom Ministerium der Finanzen mit dem Rechnungshof abgestimmt. Seit dem Jahr 2003 prüfte der Rechnungshof in einer Pilotierungsphase Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse ausgewählter oberster Landesbehörden im Sinne einer Qualitätssicherung.

Testat und Feststellung der Gesamteröffnungsbilanz waren mit Einschränkungen versehen. Sie bezogen sich auf die Vollständigkeit und Überprüfbarkeit der Steuerforderungen und -verbindlichkeiten, die mengen- und wertmäßige Bestandsaufnahme der Kunstgegenstände, die Unvollständigkeit der Bankbestätigungen sowie Mängel in der kaufmännischen Buchführung der Förderbuchungskreise.

Die Bilanzsumme zum 1. Januar 2009 beläuft sich auf 88.501,8 Mio. Euro. Die Schulden übersteigen das Vermögen um 57.879,2 Mio. Euro (nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag). Den höchsten Passivposten bilden die Pensionsrückstellungen mit 38.359,6 Mio. Euro.

Eine Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes hat die Möglichkeit eröffnet, die Doppik im Alleinbetrieb anzuwenden. Im Hinblick auf die von einem Bund-Länder-Gremium erarbeiteten Standards staatlicher Doppik empfiehlt der Rechnungshof, bei künftigen Jahresabschlüssen nicht ohne gesetzeskonforme verwaltungsspezifische Begründung von bewährten und praxiserprobten handelsrechtlichen Vorschriften und Grundsätzen abzuweichen.

(Volltext ab Seite 164)

Teil II Bemerkungen zu den Einzelplänen

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (Epl. 03)

9 Lehrbetrieb, Bibliothek und Druckerei der Hessischen Polizeischule

Die Fachlehrer der Polizeischule erbrachten im Jahr 2008 durchschnittlich 9,7 Unterrichtsstunden wöchentlich. Im Fachbereich „Medienzentrum/Medieneinsatz“ konnte für 13 der 14 Tarifbeschäftigten keine Arbeitsplatzbeschreibung vorgelegt werden. Die Druckerei der Polizeischule war in den Jahren 2005 bis 2008 nicht ausgelastet.

Der Rechnungshof hat empfohlen, den Fachlehrern konkrete Vorgaben zur Lehrverpflichtung zu machen und sie zu verpflichten, an der automatisierten Zeiterfassung teilzunehmen. Ferner sollte der Personalbedarf für den Lehrbetrieb berechnet werden. Der Druckereibetrieb sollte eingestellt und die Druckaufträge an andere Druckereien vergeben werden. Für alle Tarifbeschäftigten sollten Arbeitsplatzbeschreibungen erstellt werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Fachlehrer nähmen als zusätzliche Aufgabe unter anderem die Verwaltung technischer Geräte wahr. Sie würden künftig an der automatisierten Zeiterfassung teilnehmen. Die Druckerei solle wegen des Lehrbetriebs weiter betrieben werden. Arbeitsplatzbeschreibungen für die Tarifbeschäftigten würden erstellt. Nach Auffassung des Rechnungshofs ist die Verwaltung technischer Geräte nicht Kernaufgabe von Polizeivollzugsbeamten. Zusatzaufgaben der Fachlehrer sollten belegt werden. Die Gründe für einen Weiterbetrieb der Druckerei hält der Rechnungshof nicht für nachvollziehbar.

(Volltext ab Seite 182)

Hessisches Kultusministerium (Epl. 04)

10 Förderleistungen der Bundesagentur für Arbeit nach dem Altersteilzeitgesetz

Im Bereich der Staatlichen Schulämter wurden seit der Einführung der Altersteilzeit im Jahr 1998 Altersteilzeitverträge mit insgesamt 337 angestellten Lehrkräften abgeschlossen. Davon waren 125 Altersteilzeitbeschäftigungsverhältnisse zum 31. Juli 2009 beendet. Bei Beachtung der rechtlichen Vorgaben hätten die Staatlichen Schulämter allein für diese Beschäftigungsverhältnisse Fördermittel der Bundesagentur für Arbeit von rund 5,2 Mio. Euro in Anspruch nehmen können. Demgegenüber waren nur Fördermittel von rund 171.000 Euro vereinnahmt worden.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass für die noch laufenden Altersteilzeitbeschäftigungsverhältnisse weitere Fördermittel in Millionenhöhe geltend gemacht werden können.

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme die Feststellungen des Rechnungshofs bestätigt. Zur Vermeidung weiterer Einnahmeverluste hat es eine zentrale Schulung für die zuständigen Sachbearbeiter der Staatlichen Schulämter durchgeführt.

(Volltext ab Seite 191)

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Epl. 07)

11 Zuwendung für die Erschließung eines Industriegebiets

Das Land gewährt Kommunen Zuwendungen zur Erschließung von Industriegebieten aus Mitteln des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung und aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“.

Der Rechnungshof hat einen Vergabeverstöß bei der Beauftragung des Baus der Erschließungsanlagen festgestellt. Auch hat er Mehrkosten aufgrund mangelhafter Ausschreibung und nachträglicher Änderungen beanstandet. Er hat empfohlen, wegen des Vergabeverstößes die Zuwendung zu kürzen und vermeidbare Mehrkosten von der Förderung auszuschließen. Die Zuwendung sollte zudem insgesamt neu festgesetzt werden, da nur zwei der drei vorgesehenen Erschließungsstraßen erstellt wurden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, eine Kürzung wegen des Vergabeverstößes sei hinfällig, da die Ausgaben für den betreffenden Bauabschnitt wegen einer Kostenüberschreitung ohnehin zu kürzen seien. Der Abzug vermeidbarer Mehrkosten werde geprüft. Zur Neufestsetzung wegen der entfallenen Erschließungsstraße hat es sich nicht geäußert.

Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, dass die Zuwendung wegen des Vergabeverstößes unabhängig von der Kürzung wegen der Kostenüberschreitungen zu reduzieren und insgesamt neu festzusetzen ist.

(Volltext ab Seite 194)

Hessisches Ministerium für Arbeit, Familie und Gesundheit (Epl. 08)

12 Erstattung von Fahrgeldausfällen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen im öffentlichen Personennahverkehr

Das Land erstattet Nahverkehrsunternehmen Aufwendungen, die ihnen durch die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen entstehen. Die Erstattung soll regelmäßig pauschal, mittels eines landeseinheitlichen Vomhundertsatzes berechnet werden. Nach einer Härtefallregelung können die Unternehmen individuell ermittelte, höhere Erstattungssätze geltend machen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass mehr als 80 v. H. der Erstattungen aufgrund der Härtefallregelung individuell geleistet wurden. Dies führte zu höheren Ausgaben von rund 8 Mio. Euro

jährlich. Das Verfahren zur Berechnung der individuellen Erstattung ist fehlerträchtig und nur bedingt prüfbar.

Der Rechnungshof hält es für geboten, das Verfahren zur Berechnung der Erstattungen im Wege eines Systemwechsels zu ersetzen. Dazu sollten die Reformbemühungen auf Bund-Länder-Ebene wieder aufgenommen werden. Bis zu einer Neuregelung sollte das bestehende Verfahren optimiert und eine höhere Akzeptanz der pauschalen Berechnung angestrebt werden. Um interessenorientierte Erhebungen bei der Berechnung von Individualerstattungen zu vermeiden, sollten Verkehrszählungen von unabhängigen Dritten durchgeführt werden.

(Volltext ab Seite 200)

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (Epl. 15)

13 Kennzahlen bei Botanischen Gärten hessischer Universitäten

Der Haushaltsplan des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst enthält seit dem Jahr 2006 bei vier Universitäten das Produkt „Botanischer Garten“. Als produktspezifische Kennzahlen wurden beispielsweise die Besucherzahl, die Anzahl der Führungen und die Anzahl der Schulklassen festgelegt, aber zum Teil nicht ausgefüllt. Kennzahlen zur Effizienz der Leistungen konnten nicht festgestellt werden. Der Rechnungshof hat die vorhandenen Kennzahlen für nicht aussagekräftig genug gehalten und empfohlen, die Auswahl zu überprüfen.

Die Erwiderung des Ministeriums, die Kennzahlen seien geeignet, zumindest einen Teil der Aufgaben der Botanischen Gärten zutreffend zu quantifizieren und besäßen eine gewisse Steuerungsrelevanz, hält der Rechnungshof nicht für ausreichend, zumal leistungsbezogene und finanzwirtschaftliche Aspekte nicht hinreichend berücksichtigt werden. Für die für den Haushalt 2011 geplante Neuregelung der Kennzahlen sollte eine höhere Aussagekraft angestrebt werden.

(Volltext ab Seite 206)

14 Beteiligungsmanagement an der Johann Wolfgang Goethe-Universität

Der Johann Wolfgang Goethe-Universität fehlte ein Management zur Steuerung und Überwachung ihrer Beteiligungen und Stiftungen. Die Aktenführung war teilweise unvollständig, die Entscheidungsfindung in Gremiensitzungen häufig nicht nachvollziehbar. Drittmittel, die von Stiftungen des bürgerlichen Rechts eingeworben wurden, wurden bisher im Rahmen des Erfolgsbudgets der Hochschule nicht honoriert. Ein entsprechender Hinweis im Einzelplan 15 fehlte.

Die Universität hat mitgeteilt, dass die Schaffung einer Stelle zur Überwachung der Beteiligungen und Stiftungen geplant sei. Die Ordnungsmäßigkeit der Aktenführung solle künftig sichergestellt werden. Die Honorierung der Drittmittel sei in einer Zielvereinbarung zwischen Land und Universität geregelt. Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass nunmehr eine solche Regelung im Haushaltsplan verankert werden soll.

(Volltext ab Seite 209)

Teil III Ergebnisse der Prüfungs- und Beratungstätigkeit

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (Epl. 03)

15 IT-Sicherheit bei den Regierungspräsidien

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass ein IT-Sicherheitsmanagement in den Regierungspräsidien nicht durchgängig etabliert war. Fehlende organisatorische Abstimmungen und bauliche Voraussetzungen führten zu Mängeln in der IT-Sicherheit.

Der Rechnungshof hat empfohlen, ein ressortübergreifendes IT-Sicherheitsmanagement einzurichten. Die IT-Sicherheit sollte durch ein zu erstellendes IT-Gesamtsicherungskonzept und durch abteilungsübergreifende Abstimmungen verbessert werden. Die bereits begonnenen organisatorischen und baulichen Verbesserungsmaßnahmen sollten zeitnah umgesetzt werden.

Die Regierungspräsidien haben zugesagt, den Empfehlungen des Rechnungshofs zu folgen. Soweit Maßnahmen nicht bereits umgesetzt wurden, werden diese zeitnah realisiert.

(Volltext ab Seite 212)

16 Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten

Bei einer Prüfung der Verfahrensabwicklung in der Zentralen Verwarungs- und Bußgeldstelle für Verkehrsordnungswidrigkeiten hatte der Rechnungshof im Jahr 2004 festgestellt, dass rund 20 v. H. der Verfahren eingestellt wurden oder wegen Verjährung nicht weiter betrieben werden konnten.

Eine Kontrollprüfung im Jahr 2008 ergab, dass diese Ausfallquote auf 10 v. H. gesenkt werden konnte. Nach Auffassung des Rechnungshofs hätten 35 v. H. dieser Vorgänge bei sachgerechter und zeitnaher Bearbei-

tung weiter verfolgt werden können. Dabei hätten Mehreinnahmen von jährlich mindestens 890.000 Euro erzielt werden können. Der Rechnungshof hat empfohlen, ein Controlling einzuführen und die Personalschulungen zu intensivieren, um die Ausfallquote weiter zu senken.

Das Ministerium hat die Empfehlungen bereits teilweise umgesetzt und ein Controlling eingeführt. Es hat angekündigt, zusätzliche Personalschulungen durchzuführen.

(Volltext ab Seite 216)

Hessisches Kultusministerium (Epl. 04)

17 Lehrer- und Schüler-Datenbank (LUSD)

Der Rechnungshof hat die Entwicklung, die Einführung und den Einsatz der Lehrer- und Schüler-Datenbank untersucht. Er stellte unter anderem fest, dass bei Projektbeginn die fachlichen Anforderungen, die Projektorganisation und das Controlling nicht umfassend festgelegt waren. Die Projekt- und Programmdokumentation war nicht revisionssicher. Der Entwicklungsstau bei der Umsetzung fachlicher und technischer Anforderungen führte zu Akzeptanzproblemen bei den Anwendern.

Der Rechnungshof hat empfohlen, bei künftigen Verfahrensentwicklungen bereits zu Projektbeginn die fachlichen Anforderungen und die Projektorganisation umfassend festzulegen sowie ein Controlling einzurichten. Die Dokumentation sollte vervollständigt und revisionssicher abgelegt werden. Für den Abbau des entstandenen Entwicklungsstaus sollte ein Zeit- und Kostenplan erarbeitet werden.

Das Ministerium hat zugesagt, den Empfehlungen des Rechnungshofs zu folgen. Maßnahmen zur Steigerung der Verfahrensqualität und zur Beseitigung der Mängel seien bereits umgesetzt worden. Weitere Maßnahmen zur Stabilisierung des Betriebs seien eingeleitet.

(Volltext ab Seite 219)

18 Lehrerarbeitszeit

Die Regelungen zur Lehrerarbeitszeit berücksichtigen eine Vielzahl von Einzelinteressen, sind wenig transparent und verursachen einen hohen Verwaltungsaufwand.

Der tatsächliche Arbeitseinsatz der Lehrkräfte wird meist nicht erfasst. Kann Unterricht nicht abgehalten werden, so wird die Zeit häufig nicht, etwa in Form von Vertretungsunterricht, nachgearbeitet. Lehrkräfte werden nach wie vor für Tätigkeiten herangezogen, die keine pädagogischen Fähigkeiten erfordern und von Verwaltungskräften kostengünstiger erledigt werden könnten.

Überlegungen zur Reform der Lehrerarbeitszeit wurden seit dem Jahr 2005 wegen des Widerstands der Interessenvertretungen der Lehrkräfte nicht weiter verfolgt.

Der Rechnungshof hat angeregt, die Lehrerarbeitszeit zu reformieren und dabei seine Prüfungserkenntnisse zu berücksichtigen. Das Ministerium will die Anregungen aufgreifen.

(Volltext ab Seite 223)

19 Abordnungen im Kultusressort

Für die an das Ministerium abgeordneten Lehrkräfte ist ein systematisches Auswahlverfahren mit anschließender Einarbeitung vorgesehen. Für den nachgeordneten Bereich des Ministeriums gibt es kein entsprechendes Personalentwicklungskonzept. Arbeitszeit- und Urlaubsregelungen der abgeordneten Lehrkräfte unterscheiden sich hier je nach Dienststelle zudem deutlich.

Bei dem Verfahren der Abordnungen kam es teilweise zu Verzögerungen. Dadurch konnten die betroffenen Schulen nicht immer rechtzeitig einen adäquaten Ersatz finden.

Der Rechnungshof hat angeregt, das Personalentwicklungskonzept auf den nachgeordneten Bereich zu übertragen und die Arbeitszeit- und Urlaubsregelungen zu vereinheitlichen. Er hat empfohlen, alle betroffenen Stellen frühzeitig über geplante Abordnungen zu informieren.

Das Ministerium will die Abordnungsverfahren überprüfen und angleichen. Eine zeitnähere Information der Schulen will es sicherstellen.

(Volltext ab Seite 229)

20 Staatliche Schulämter

Die Staatlichen Schulämter nehmen dezentral zahlreiche Aufgaben der Bildungsverwaltung wahr. Für die Planung von Arbeitsabläufen und Projekten sowie die Umsetzung ministerieller Vorgaben werden in jedem Schulamt Mitarbeiter gebunden, ohne dass eine einheitliche Praxis gewährleistet ist. Die Kosten der Staatlichen Schulämter je Schüler unterscheiden sich deutlich.

Neben den Staatlichen Schulämtern sind im Bereich der Fortbildung das Amt für Lehrerbildung und im Bereich der Qualitätssicherung das Institut für Qualitätsentwicklung tätig. Die Aufgabenabgrenzungen sind nicht eindeutig.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die staatliche Schulaufsicht stärker zu zentralisieren und die Aufgaben der Institutionen der staatlichen Bildungsverwaltung klarer voneinander abzugrenzen. Er hat angeregt, die Zusammenlegung von Schulämtern zu prüfen.

(Volltext ab Seite 233)

Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und Europa (Epl. 05)

21 Personalmanagement bei Krankheit von Bediensteten im Bereich des Justizvollzugs

Die rund 2.700 Bediensteten der hessischen Justizvollzugsanstalten, die der Rechnungshof in seine Untersuchung einbezogen hat, fehlten im Jahr 2006 krankheitsbedingt im Durchschnitt 17 Arbeitstage. Dabei waren zwischen den Laufbahngruppen deutliche Unterschiede feststellbar. Der Allgemeine Vollzugsdienst/Werkdienst als größte Gruppe verzeichnete durchschnittlich 20 Fehltage. Durch die krankheitsbedingten Fehlzeiten im Justizvollzug entstand im Jahr 2006 ein Vertretungsaufwand von rund 163 Personalstellen, der Kosten von rund 14 Mio. Euro verursachte.

Der Rechnungshof hat eine Vielzahl von Maßnahmen zur Verringerung der Fehlzeiten empfohlen. Dazu gehörten die Verbesserung des Arbeitsumfeldes besonders belasteter Dienste, die Schulung von Führungskräften, Personalführungskonzepte sowie ein Fehlzeitenmanagement. Des Weiteren sollte der Krankmeldeprozess vereinheitlicht werden.

Das Ministerium strebt insbesondere durch konsequente Anwendung und Weiterentwicklung eines Fehlzeitenmanagements eine nachhaltige Reduzierung der krankheitsbedingten Fehlzeiten der Bediensteten im Justizvollzug an. Der Rechnungshof begrüßt die eingeleiteten Maßnahmen.

(Volltext ab Seite 238)

Hessisches Ministerium der Finanzen (Epl. 06)

22 Zentrale Beschaffungsstelle für Informationstechnik

Die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung beschafft zentral Anlagen, Geräte und Kommunikationseinrichtungen sowie Waren und Dienstleis-

tungen aus dem Bereich der Informationstechnik für das Land. Der Rechnungshof stellte unter anderem fest, dass bisher keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchgeführt und die realisierten Einsparungen nicht ermittelt wurden.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die erwarteten Einsparungen zu evaluieren. Er hat angeregt, die Einwände der Bedarfsstellen zu überprüfen, wonach das IT-Standardangebot technisch überdimensioniert und nicht auf die Belange der Verwaltung abgestimmt sei.

Das Ministerium hat mitgeteilt, den Empfehlungen des Rechnungshofs folgen zu wollen. Die erwarteten Einsparpotenziale der zentralen Beschaffung seien inzwischen nachgewiesen. Das IT-Standardangebot habe man einer kritischen Betrachtung unterzogen. Mit einem optimierten Katalog sollten die Bedürfnisse und Anforderungen der Bedarfsstellen noch stärker berücksichtigt werden.

(Volltext ab Seite 242)

Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Epl. 09)

23 Maßnahmen zur Sicherung und Verbesserung der Grundwasservorkommen

Der Rechnungshof hat bei der Abwicklung von Fördermaßnahmen zur Sicherung und Verbesserung der Grundwasservorkommen durch die Investitionsbank Hessen Mängel festgestellt. Infolge fehlender oder widersprüchlicher Angaben zur Projektfinanzierung war nicht nachvollziehbar, ob Zuwendungen in zutreffender Höhe gewährt wurden. Auch war die Angemessenheit der Dienstleistungsvergütung der Investitionsbank Hessen nicht nachprüfbar.

Das Ministerium hat aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs den Beleihungsvertrag mit der Investitionsbank Hessen fristgerecht ge-

kündigt. Es hat zugesagt, die Empfehlungen des Rechnungshofs bei Abschluss eines neuen Vertrages mit der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen zu berücksichtigen.

(Volltext ab Seite 247)

24 Maßnahmen zur Wiederherstellung naturnaher Gewässer

Der Rechnungshof stellte bei den Förderungen von Maßnahmen, die der Wiederherstellung naturnaher Gewässer einschließlich ihrer Ufer und Auen dienen, Mängel fest. So wurden nicht zuwendungsfähige Ausgaben berücksichtigt, Vorteilsausgleiche bzw. Wertsteigerungen nicht anzurechnet und überhöhte Förderquoten gewährt.

Das Ministerium hat zugesagt, die Feststellungen des Rechnungshofs zu berücksichtigen und seine Empfehlungen umzusetzen. Werden die Festsetzungsbescheide entsprechend geändert, können rund 370.000 Euro dem Haushalt wieder zugeführt werden.

(Volltext ab Seite 252)

25 Tierärztliche Kontrollen am Flughafen Frankfurt

Die Tierärztliche Grenzkontrollstelle Hessen nimmt Aufgaben der Tierseuchenbekämpfung, des Tierschutzes und der Lebensmittelhygiene am Flughafen Frankfurt wahr. Ihr obliegt die Kontrolle der Ein-, Durch- und Ausfuhr lebender Tiere, tierischer und pflanzlicher Lebensmittel sowie Waren tierischer Art.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs sind die Reiseverkehrskontrollen wegen nicht geregelter Zuständigkeiten weder effektiv noch effizient. Die Zusammenarbeit mit dem Zoll ist verbesserungsbedürftig. Der Rechnungshof hat empfohlen, die Zuständigkeitsfrage zu klären und die

Zusammenarbeit mit dem Zoll zu optimieren. Auch sollten Synergien mit anderen, am Flughafen tätigen Kontrollstellen geprüft werden.

Das Ministerium hat die Feststellungen des Rechnungshofs im Wesentlichen bestätigt und Umsetzungsschritte zugesagt.

(Volltext ab Seite 258)

26 Landesbetrieb Hessisches Landgestüt Dillenburg

Der Landesbetrieb Hessisches Landgestüt benötigt für die ihm übertragenen Aufgaben eine betriebs- und funktionsfähige Infrastruktur. Da sich das Landgestüt in denkmalgeschützten Gebäuden befindet, sind die besonderen Anforderungen des Denkmalschutzes zu berücksichtigen. Seit dem Jahr 2003 wurden baulich notwendige Maßnahmen nicht durchgeführt. Von besonderer Bedeutung sind die Sanierung des Reithauses, der Reithalle und der Ställe I bis IV.

Der Rechnungshof hatte empfohlen, den Gesamtsanierungsbedarf festzustellen und mit einem Finanzierungsplan zu verbinden. Das Hessische Baumanagement schätzte den Gesamtsanierungsbedarf vorläufig auf rund 7,5 Mio. Euro. Dabei wurde die Sanierung des ehemaligen Internatsgebäudes nicht berücksichtigt, so dass sich das Investitionsvolumen weiter erhöhen dürfte.

Der Rechnungshof empfiehlt – soweit ein wichtiges Interesse des Landes an einem Landgestüt gesehen wird – die Durchführung der nach Prioritäten gestaffelten Sanierungsarbeiten. Hierzu ist eine mit dem Ministerium der Finanzen abgestimmte, verbindliche Investitions- und Finanzierungsplanung auszuarbeiten, die alle notwendigen Sanierungsarbeiten beinhaltet. Dabei sollten alle – auch zukünftig notwendig werdende – Investitionen erfasst werden, die für den Betrieb des Landgestüts und die Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich sein werden.

(Volltext ab Seite 265)

Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 17)

27 Sonder- und Ansparabschreibungen zur Förderung kleiner und mittlerer Betriebe

Zur Förderung kleiner und mittlerer Betriebe gewährten Finanzämter oftmals Sonder- und Ansparabschreibungen nach § 7g Einkommensteuergesetz, ohne dass die gesetzlichen Voraussetzungen geprüft waren. Der Investitionszeitraum und die Auflösung der Ansparabschreibungen wurden in vielen Fällen nicht überwacht.

Das Ministerium hat die Prüfungsfeststellungen anerkannt und Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel ergriffen.

(Volltext ab Seite 271)

28 Besteuerung von Aufsichtsratsvergütungen

Die Besteuerung von Aufsichtsratsvergütungen unterblieb in vielen Fällen. Die Wohnsitzfinanzämter der Aufsichtsratsmitglieder erhielten von den Finanzämtern der Körperschaften häufig nicht die erforderlichen Informationen. In Bezug auf die geprüften Veranlagungszeiträume zeigte sich allerdings eine positive Tendenz. Steuererklärungen der Empfänger von Aufsichtsratsvergütungen waren häufig unvollständig oder unrichtig. Die Finanzämter überprüften sie oftmals nicht ausreichend.

Das Ministerium hat die Prüfungsfeststellungen weitgehend anerkannt und Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel ergriffen.

(Volltext ab Seite 275)

29 Kürzung und Rückforderung von Zuwendungen zur Förderung der kommunalen Verkehrsinfrastruktur

Das Land fördert kommunale Investitionen im Öffentlichen Personennahverkehr und im Straßenbau mit Zuwendungen. Die Mittel decken als Anteilfinanzierung bis zu 90 v. H. der zuwendungsfähigen Kosten ab.

Der Rechnungshof prüft jährlich stichprobenartig eine Anzahl der geförderten Projekte. Die Prüfungen in den Jahren 2007 und 2008 führten zu Kürzungen und Rückforderungen in Höhe von rund 3,3 Mio. Euro.

(Volltext ab Seite 279)

30 Förderung von Krankenhäusern durch pauschale Mittelzuweisungen

Einige Krankenhäuser verwendeten die im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs bereitgestellten pauschalen Fördermittel für nicht förderfähige Investitionen. Des Weiteren unterließen sie es, Mieterlöse, Zinserträge und andere Einnahmen den Pauschalmittelbeständen zuzuführen.

Der Rechnungshof hat dem Ministerium für Arbeit, Familie und Gesundheit die Umsetzung der monetären Prüfungsergebnisse empfohlen, die sich insgesamt auf über 1 Mio. Euro belaufen. Des Weiteren hat er Vorschläge zur Verbesserung der Effizienz und Flexibilität des Förderverfahrens unterbreitet.

Das Ministerium will die Anregungen aufgreifen und alle hessischen Krankenhäuser über die grundsätzlichen Prüfungserkenntnisse informieren.

(Volltext ab Seite 281)

Staatliche Hochbaumaßnahmen (Epl. 18)

31 Beachtung von Prüfungsfeststellungen in der Bauverwaltung

Der Rechnungshof hatte bei früheren Prüfungen Mängel in der Planung und Ausführung von Hochbaumaßnahmen beanstandet. Das Ministerium hatte zugesagt, die Empfehlungen des Rechnungshofs künftig zu beachten. Bei weiteren Prüfungen in den Regionalniederlassungen des Hessischen Baumanagements hat der Rechnungshof vergleichbare Mängel festgestellt.

Das Hessische Baumanagement hat nunmehr in seinem Intranet eine Auswahl von Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs mit dem Hinweis an seine Mitarbeiter eingestellt, diese zu beachten und umzusetzen. Der Rechnungshof wird künftig verstärkt prüfen, ob seine Empfehlungen umgesetzt werden.

(Volltext ab Seite 285)

Abkürzungsverzeichnis

a. F.	alte Fassung
AG	Aktiengesellschaft
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
d. h.	das heißt
e. G.	eingetragene Genossenschaft
EG	Europäische Gemeinschaft
EGHGB	Einführungsgesetz zum Handelsgesetzbuch
Epl.	Einzelplan
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
f. / ff.	folgende Seite(n)
FAG	Finanzausgleichsgesetz
ggf.	gegebenenfalls
ggü.	gegenüber
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GoB	Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung und Bilanzierung
Grp.	Gruppe
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen
HGr.	Hauptgruppe
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HV	Hessische Verfassung
HZD	Hessische Zentrale für Datenverarbeitung
IBH	Investitionsbank Hessen
IT	Informationstechnik
i. V. m.	in Verbindung mit

Kap.	Kapitel
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
LFA	Länderfinanzausgleich
LHO	Hessische Landeshaushaltsordnung
LUSD	Schulverwaltungsprogramm Lehrer- und Schüler-Datenbank
MOSS	Dokumentationstool Microsoft Office Sharepoint Server
OGr.	Obergruppe
PPP	Public Private Partnership (Öffentlich Private Partnerschaft)
PS	Projektsystem
SAP	Systeme, Anwendungen und Produkte in der Datenverarbeitung (Herstellernamen)
SGB	Sozialgesetzbuch
TGSH	Tierärztliche Grenzkontrollstelle Hessen
u. a.	und andere / unter anderem
Veränd.	Veränderung
v. H.	vom Hundert
vgl.	vergleiche
Vorj.	Vorjahr
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VTB	Veranlagungsteilbezirke der Finanzämter
VTB K	Veranlagungsteilbezirke für Körperschaftsteuer der Finanzämter
VV	Vorläufige Verwaltungsvorschriften zur Hessischen Landeshaushaltsordnung
VZ	Veranlagungszeitraum
ZBS	Zentrale Verwarnungs- und Bußgeldstelle beim Regierungspräsidium Kassel

0 Vorbemerkung

0.1 Gegenstand der 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 sind jedoch nicht auf ein Haushaltsjahr beschränkt. In die Bemerkungen können auch Feststellungen über spätere oder frühere Haushaltsjahre aufgenommen werden (§ 97 Absatz 3 Landeshaushaltsordnung – LHO). Die Feststellungen zur Haushaltsrechnung des Landes beziehen sich auf das Haushaltsjahr 2008 (siehe Teil I Bemerkungen allgemeiner Art).

Über inzwischen ausgeräumte Beanstandungen berichtet der Rechnungshof, wenn ein besonderer Anlass besteht. Dies betrifft Sachverhalte, die Aufschluss über die Haushalts- und Wirtschaftsführung in bestimmten Bereichen geben oder denen beispielhafte Bedeutung zukommt.

In Teil II der Bemerkungen 2009 wird über Prüfungen berichtet, bei denen mit den geprüften Stellen bislang (noch) keine Übereinstimmung erzielt werden konnte. Die Beiträge in Teil III der Bemerkungen 2009 dokumentieren Prüfungen, in denen bereits während laufender Prüfungsverfahren finanzwirksame Empfehlungen des Rechnungshofs aufgegriffen und umgesetzt wurden.

In Teil IV informiert der Rechnungshof über ausgewählte Berichte und Stellungnahmen (z. B. nach §§ 88 Absatz 2, 102 und 103 LHO) an den Landtag und die Landesregierung. Die Beiträge wurden dem Ministerium der Finanzen zur Kenntnis gegeben.

Die Ministerien hatten Gelegenheit, sich zu den Teilen I bis III der Bemerkungen, die ihre Geschäftsbereiche berühren – vor den Beratungen durch das Kollegium des Rechnungshofs – zu äußern. Im Übrigen sind die in den Bemerkungsbeiträgen enthaltenen Prüfungsfeststellungen schon vorher mit den geprüften Stellen – in der Regel auch schon mit den zuständigen Ministerien – erörtert worden. Falls anderes nicht ausdrücklich erwähnt ist, kann davon ausgegangen werden, dass die dargestellten Sachverhalte unstrittig

sind. Soweit die betroffenen Stellen abweichende Auffassungen hinsichtlich der Würdigung vorgebracht haben, werden diese in den Bemerkungen berücksichtigt.

0.2 Politische Entscheidungen

0.2.1

Politische Entscheidungen im Rahmen des geltenden Rechts unterliegen nicht der Beurteilung durch den Rechnungshof. Prüfungserfahrungen, die die Voraussetzungen oder Auswirkungen derartiger Entscheidungen betreffen, können aber eine Überprüfung gerechtfertigt erscheinen lassen. Insoweit hält es der Rechnungshof für geboten, hierüber oder über die Umsetzung derartiger Entscheidungen zu berichten.

Der Rechnungshof kommt in diesem Zusammenhang dem gesetzlichen Auftrag nach, in seinen Bemerkungen mitzuteilen, welche Maßnahmen für die Zukunft empfohlen werden (§ 97 Absatz 2 Nr. 4 LHO).

0.2.2

Der Rechnungshof kann Gesetzesänderungen empfehlen, insbesondere wenn er über Erkenntnisse verfügt, dass bestehende Gesetze zu vom Gesetzgeber nicht gewünschten Auswirkungen führen können. Auch wenn sich die beim Erlass eines Gesetzes oder beim Abschluss von Vereinbarungen zugrunde gelegten tatsächlichen Verhältnisse erheblich geändert haben, kann der Rechnungshof vorschlagen, die Rechtslage an die neuen Gegebenheiten anzupassen.

0.3 Prüfungsumfang und Prüfungsrechte

0.3.1

Die Prüfung des Rechnungshofs erstreckt sich auf alle Einzelpläne des Landeshaushalts, Sondervermögen des Landes Hessen, landesunmittelbare und sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts des Landes Hessen

sowie die Betätigung des Landes Hessen bei privatrechtlichen Unternehmen.

Der Rechnungshof ist außerdem berechtigt, bei Stellen außerhalb der Landesverwaltung zu prüfen (§ 91 LHO). In dieses Prüfungsrecht fällt insbesondere die Kontrolle der Besonderen Zuweisungen sowie der Zuweisungen zu den Ausgaben für Investitionen, die den Gemeinden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zufließen.

Der Rechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung – zum Teil in abgegrenzten Bereichen – der juristischen Personen des privaten Rechts u. a. dann, wenn eine Prüfung vereinbart ist (§ 104 Absatz 1 Nr. 3 LHO) oder wenn diese nicht Unternehmen sind und in ihrer Satzung mit Zustimmung des Rechnungshofs eine Prüfung vorgesehen ist (§ 104 Absatz 1 Nr. 4 LHO).

Im Rahmen der grundlegenden Reform der Landesverwaltung („Neue Verwaltungssteuerung“) ist dem Rechnungshof die Aufgabe übertragen worden, die Eröffnungs- und Schlussbilanzen der obersten Landesbehörden festzustellen (§ 1 Absatz 1 Satz 3 Gesetz über den Hessischen Rechnungshof). Bei seinen der Feststellung der Bilanzen vorausgehenden Prüfungen behält er sich vor, Wirtschaftsprüfer als Sachverständige hinzuzuziehen (§ 94 Absatz 2 LHO).

0.3.2

Der Rechnungshof setzt für seine Prüfungstätigkeit Schwerpunkte und macht von der Möglichkeit Gebrauch, seine Prüfungen auf Stichproben zu beschränken (§ 89 Absatz 2 LHO).

Die Tatsache, dass einige Ressorts in diesen Bemerkungen umfangreicher, andere dagegen weniger behandelt werden, lässt nicht den Schluss zu, dass die Ressorts unterschiedliches Gewicht auf die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze gelegt haben.

Ziel des Rechnungshofs ist es, im Verlauf größerer Zeitabschnitte alle we-

sentlichen Bereiche der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes zu erfassen. Erst die Berichterstattung über mehrere Jahre hinweg lässt erkennen, wie sich die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen insgesamt entwickelt hat.

0.4 Beratungstätigkeit, Gutachtliche Äußerungen, Unterrichtungen über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung

Neben seinen Prüfungsaufgaben berät der Rechnungshof den Landtag und die Landesregierung (§ 88 Absatz 2 LHO, § 1 Absatz 1 Satz 2 Gesetz über den Hessischen Rechnungshof). Diese Aufgabe erfüllt er in Form von Berichten zu finanziell bedeutsamen Einzelmaßnahmen oder zu Sachverhalten, an denen die Entscheidungsträger besonders interessiert sind. Außerdem nimmt der Rechnungshof verstärkt an Sitzungen der Fachausschüsse des Landtags teil und ist nach entsprechender Einladung in verschiedenen Kommissionen des Landtags und der Landesregierung beratend tätig.

Darüber hinaus können Landtag oder Landesregierung den Rechnungshof um eine gutachtliche Stellungnahme zu für die Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln bedeutsamen Fragen ersuchen (§ 88 Absatz 3 LHO).

Über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung kann der Rechnungshof den Landtag und die Landesregierung jederzeit unterrichten (§ 99 Satz 2 LHO).

Ferner kann sich der Rechnungshof jederzeit zu wichtigen Maßnahmen der Verwaltung in dem seiner Prüfung unterliegenden Aufgabenbereich äußern (§ 102 LHO). Vor dem Erlass von Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der LHO (§ 103 LHO) bzw. von Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Landes über die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung kommunaler Körperschaften (§ 7 Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen – ÜPKKG –) ist der Rechnungshof zu hören.

0.5 Weiterverfolgung früherer Empfehlungen des Rechnungshofs

Der Rechnungshof überwacht, welche Maßnahmen die geprüften Stellen aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen getroffen haben, um Mängel abzustellen oder Verfahren zu verbessern. Dabei kontrolliert er insbesondere, ob die vom Parlament erteilten Auflagen von der geprüften Stelle erfüllt werden. Dazu führt er auch Kontrollprüfungen durch. Dadurch wird den Erfordernissen einer zukunftsorientierten Finanzkontrolle Rechnung getragen und der Umsetzung von Prüfungserkenntnissen Nachdruck verliehen.

0.6 Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften

Dem Präsidenten des Rechnungshofs ist die Überörtliche Prüfung der kommunalen Körperschaften übertragen. Das Verfahren und die Zuständigkeiten ergeben sich aus dem Gesetz zur Regelung der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG).

Die Prüfungsergebnisse werden sowohl den geprüften Körperschaften als auch den Kommunalaufsichtsbehörden zugeleitet. Der Präsident des Rechnungshofs veröffentlicht alljährlich einen zusammenfassenden Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung, der dem Landtag, der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden zugeleitet wird.

0.7 Beratung zur Finanzausstattung kommunaler Körperschaften

Der Präsident des Rechnungshofs nimmt den Vorsitz und die Geschäftsführung einer durch das Gesetz zur Sicherstellung der Finanzausstattung von Gemeinden und Gemeindeverbänden begründeten Kommission wahr. Die Kommission soll jährlich vor Beginn der Haushaltsberatungen dem Landtag und der Landesregierung über den Umfang von Mehrbelastungen oder Entlastungen berichten, die durch die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender Aufgaben bei den Kommunen eingetreten sind.

Die Kommission nimmt außerdem auf Anforderung des Landtags, der Landesregierung oder aufgrund gemeinsamer Initiative der kommunalen Spitzenverbände Stellung zu den Grundlagen für einen aufgabengerechten ver-

tikalen Finanzausgleich. Des Weiteren kann die Kommission einen besonderen Bericht vorlegen, wenn sie außerhalb des Berichtszeitpunkts eine Änderung der Finanzverteilung für erforderlich hält.

0.8 Landesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Die Landesregierung hat am 10. September 2004 gemäß § 6a des Gesetzes über den Hessischen Rechnungshof den Präsidenten des Rechnungshofs mit dessen Einverständnis zum Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung bestellt. Die Tätigkeit des Landesbeauftragten ist in den Richtlinien der Landesregierung vom 23. August 2004 geregelt (Staatsanzeiger für das Land Hessen 39/2004 Seite 3086).

0.9 Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof

Die Prüfung der Haushaltsmittel der EU obliegt dem Europäischen Rechnungshof. Für den Rechnungshof ergeben sich insbesondere dann Prüfungsrechte, wenn EU-Mittel durch das Land bewirtschaftet oder gemeinsam mit eigenen Mitteln eingesetzt werden.

Die Zusammenarbeit zwischen Europäischem Rechnungshof und den Rechnungshöfen der Mitgliedstaaten der EU wird durch den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union geregelt (Artikel 287 Absatz 3). Die Bestimmung gewährleistet die vertrauensvolle Zusammenarbeit der Rechnungshöfe unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit.

0.10 Zusammenarbeit mit anderen Prüfungseinrichtungen im nationalen, inter- und supranationalen Bereich

Der Rechnungshof arbeitet auch mit anderen Einrichtungen der Finanzkontrolle und sonstigen Organisationen zusammen.

Die Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder treffen sich regelmäßig und erörtern gemeinsam interessierende Fragen. Zur Förderung einer einheitlichen Meinungsbildung und zum Erfahrungsaustausch von

Sach- bzw. Prüfungsthemen wurden Arbeitskreise eingerichtet. Diesen Arbeitskreisen gehört grundsätzlich je ein Vertreter der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder an.

Weiterhin arbeitet der Rechnungshof auch mit anderen Einrichtungen der Finanzkontrolle und sonstigen Organisationen auf europäischer und internationaler Ebene zusammen. Hierbei unterstützt er auch die Entwicklungszusammenarbeit der Bundesregierung, des Bundesrechnungshofs u. a. durch die Veranstaltung von Seminaren, die Entsendung von Fachreferenten in das Ausland sowie durch die Aufnahme von Praktikanten aus Kontrollbehörden des Auslandes.

0.11 Prüfung aufgrund des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern

Das Ministerium der Finanzen ist nach § 18 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) verpflichtet, dem Bundesministerium der Finanzen die zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern erforderlichen Auskünfte zu erteilen. Der Rechnungshof hat deren sachliche Richtigkeit zu bestätigen. Zu diesem Zwecke überprüft er jährlich stichprobenartig die Ermittlung der im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigenden Steuereinnahmen des Landes.

0.12 Prüfungsamt des Rechnungshofs

Zur Erfüllung seiner Aufgaben ist dem Rechnungshof das Prüfungsamt mit Sitz in Kassel nachgeordnet. Das Prüfungsamt unterhält in Wiesbaden eine Außenstelle.

0.13 Haushaltsrechnung 2007

Die Feststellungen des Rechnungshofs zur Haushaltsrechnung 2007 in seinen Bemerkungen 2008 vom 2. April 2009 sind am 20. Mai 2009 dem Landtag und der Landesregierung zugeleitet und von der Landtagsverwal-

tung am 26. Mai 2008 als Landtagsdrucksache 18/337 ausgegeben worden. Die Stellungnahme der Landesregierung wurde dem Landtag am 6. August 2009 übermittelt und von der Landtagsverwaltung am 14. August 2009 als Landtagsdrucksache 18/986 ausgegeben.

Der Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung befasste sich mit den Bemerkungen in seiner Sitzung am 9. September 2009. Der Haushaltsausschuss behandelte die Bemerkungen am 30. September 2009. Das Plenum befasste sich am 10. Dezember 2009 mit der Vorlage des Haushaltsausschusses und erteilte der Landesregierung die Entlastung für das Haushaltsjahr 2007.

Teil I Bemerkungen allgemeiner Art

1 Haushaltsplan und Haushaltsrechnung 2008

Die Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans 2008 stiegen gegenüber dem Vorjahr um 9,9 v. H. auf jeweils rund 27.313 Mio. Euro. Im Haushaltsvollzug des Jahres 2008 betrugen die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben rund 27.247 Mio. Euro.

Die Ausgabereste erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 60 Mio. Euro auf 378 Mio. Euro. Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben verminderten sich um 992 Mio. Euro auf den mit 396 Mio. Euro zweitniedrigsten Wert im Zehnjahresvergleich. Die Gesamtergebnisse und die Finanzierungsrechnung sollten künftig ausführlicher im Abschlussbericht der Haushaltsrechnung erläutert werden.

Die Verpflichtungsermächtigungen einschließlich der Ermächtigungen aufgrund von Haushaltsvermerken bewegten sich mit rund 2.271 Mio. Euro leicht über dem Vorjahreswert. Davon wurden für die kommenden Haushaltsjahre rund 54 v. H. in Anspruch genommen. Im Interesse einer transparenten Rechnungslegung empfiehlt der Rechnungshof, künftig auch die Zahlungsverpflichtungen aus PPP-Verträgen und langfristigen Mietvereinbarungen erkennbar zu machen.

1.1 Haushaltsplan 2008

Der Haushaltsplan für das Jahr 2008 wurde mit dem Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2008 (Haushaltsgesetz 2008) vom 17. Dezember 2007 (GVBl. I Seite 899) festgestellt. Er blieb für das gesamte Jahr 2008 unverändert.

Das Haushaltsvolumen betrug im Soll 27.313.410.800 Euro (Vorjahr: 24.852.284.000 Euro). Das Soll der Einnahmen und der Ausgaben lag damit um jeweils 9,9 v. H. über den entsprechenden Beträgen des Haushalts-

jahres 2007. Der Haushaltsplan für 2009 sieht einen weiteren Anstieg um 1,2 v. H. auf 27.647.171.000 Euro vor.¹

1.2 Haushaltsrechnung 2008

1.2.1 Vorlage der Haushaltsrechnung 2008

Nach Artikel 144 Satz 2 der Hessischen Verfassung (HV) in Verbindung mit § 80 Absatz 2 LHO hat die Landesregierung über die Einnahmen und Ausgaben des Landes für das jeweilige Haushaltsjahr Rechnung zu legen. Gemäß § 81 Absatz 1 LHO sind in der Haushaltsrechnung die Einnahmen und Ausgaben nach der in § 71 LHO bezeichneten Ordnung den Ansätzen des Haushaltsplans unter Berücksichtigung der Haushaltsreste und der Vorgriffe gegenüberzustellen. Die Haushaltsrechnung bildet die Grundlage für die Entlastung der Landesregierung durch den Hessischen Landtag.

Der Verpflichtung zur Rechnungslegung ist die Landesregierung durch Vorlage der Haushaltsrechnung 2008 mit Datum vom 15. Dezember 2009, eingegangen beim Rechnungshof am 22. März 2010, nachgekommen.²

Im Haushaltsplan 2008 wurden die Dienstleistungen der Regierungspräsidien in die Aufgaben der jeweiligen Ministerien (Kapitel 03 01, 07 01, 08 01 und 09 01) integriert. Im Gegensatz zu den letzten Haushaltsjahren³ enthalten diese Kapitel die gesamte Wirtschaftsführung der einzelnen Regierungspräsidien. Durch die geänderte Darstellung lassen sich Rechnungsergebnisse und Haushaltsansätze für jedes der drei Regierungspräsidien im Sinne des § 81 Absatz 1 LHO gegenüber stellen. Eine Kontrolle der be-

¹ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2009 (Haushaltsgesetz 2009), GVBl. I Seite 216

² Bemessen vom Jahresende des Haushaltsjahres bis zum Datum der Unterzeichnung der Haushaltsrechnung entspricht dies 349 Tagen. Im Zehnjahresvergleich wurde mit 259 Tagen die geringste Zeit für die Haushaltsrechnung des Jahres 2001 benötigt. Die spätesten Vorlagetermine sind: für das Jahr 2004 am 14. Februar 2006 (410 Tage), für das Jahr 2006 am 21. Dezember 2007 (355 Tage), für 2005 am 17. Dezember 2006 (351 Tage).

³ Bemerkungen 2007 (Seite 41) und 2008 (Seite 40 f.)

stimmungsgemäßen Ausführung des Haushaltsplans ist nunmehr wieder möglich.

1.2.2 Rechnung des Rechnungshofs

Die Rechnung des Rechnungshofs für das Haushaltsjahr 2008 wurde mit Datum vom 7. Oktober 2009 dem Landtag vorgelegt (Landtagsdrucksache 18/1219). Der Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung hat in seiner 4. Sitzung am 2. Dezember 2009 beschlossen, dem federführenden Haushaltsausschuss vorzuschlagen, dem Plenum zu empfehlen, wegen der Rechnung des Rechnungshofs – Epl. 11 – für das Haushaltsjahr 2008 Entlastung zu erteilen. Dem Vorschlag folgte der Haushaltsausschuss in seiner 18. Sitzung am 20. Januar 2010. Der Landtag beschloss die Entlastung in seiner 34. Sitzung am 28. Januar 2010.

1.2.3 Abschlussbericht 2008

Im kassenmäßigen Abschluss sind das kassenmäßige Jahresergebnis und das kassenmäßige Gesamtergebnis nachzuweisen (§ 82 LHO). Das Jahr 2008 schloss mit einem kassenmäßigen Jahresergebnis von Null ab:

Ist-Einnahmen	27.247.273.159,08 Euro
Ist-Ausgaben	- 27.247.273.159,08 Euro
Kassenmäßiges Jahresergebnis	0,00 Euro

Da sowohl das Jahr 2008 als auch das Vorjahr jeweils kassenmäßig ausgeglichen abschlossen, betrug das kassenmäßige Gesamtergebnis 2008 ebenfalls Null:

Kassenmäßiges Jahresergebnis	0,00 Euro
haushaltsmäßig noch nicht abgewickelter kassenmäßiges Jahresergebnis 2007	+ 0,00 Euro
Kassenmäßiges Gesamtergebnis	0,00 Euro

Nach § 84 LHO sind der kassenmäßige Abschluss einschließlich Finanzierungsrechnung⁴ sowie der rechnungsmäßige Abschluss (Haushaltsabschluss) in einem Abschlussbericht zu erläutern. Der Abschlussbericht soll diese Abschlüsse auch für Dritte verständlicher machen; er ist die Ist-Darstellung des jährlich zu erstellenden Finanzberichts.⁵ Die Haushaltsrechnung des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2008 beginnt mit einem Abschlussbericht.⁶ In Ziffer 4 wird die Ausführung des Haushaltsplans im Haushaltsjahr 2008 dargestellt.

Der Abschlussbericht erläutert in Ziffer 4.1 das kassenmäßige Jahresergebnis (§ 82 Nr. 1 Buchstabe c LHO). Die vollständigen Ergebnisse des kassenmäßigen Abschlusses und der Finanzierungsrechnung enthält eine tabellarische Darstellung an späterer Stelle der Haushaltsrechnung⁷.

Im rechnungsmäßigen Abschluss (Haushaltsabschluss oder Soll-Abschluss⁸) sind das rechnungsmäßige Jahresergebnis und das rechnungsmäßige Gesamtergebnis nachzuweisen (§ 83 LHO). Der Haushaltsabschluss geht von den kassenmäßigen Ergebnissen aus und berücksichtigt zusätzlich die Haushaltsreste:

- In das Haushaltsjahr 2008 wurden aus dem Vorjahr Ausgabereste übertragen. Diese erhöhen das Haushaltssoll. Aus dem Vorjahr belasteten Vorgriffe die Ausgabeermächtigungen des Jahres 2008.
- Aus dem Haushaltsjahr 2008 wurden Ausgabereste in das Jahr 2009 übertragen, die das Haushaltssoll 2009 erhöhen. Zudem wurden im Jahr 2008 überplanmäßige Ausgaben als Vorgriffe auf den Haushaltsansatz 2009 getätigt.

⁴ Das Ergebnis der Finanzierungsrechnung wird im nachfolgenden Beitrag Nr. 2 dargestellt.

⁵ Schuy/Raack, Kommentar zu § 84 BHO, RN 1, in: Heuer/Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht (34. Ergänzungslieferung September 2002)

⁶ Der Abschlussbericht findet sich auf den Seiten 4 bis 8 der Haushaltsrechnung 2008.

⁷ „Kassenmäßiger Abschluss einschließlich Finanzierungssaldo und Haushaltsabschluss“ auf Seite 11 der Haushaltsrechnung 2008

⁸ Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Erläuterungen zu § 83 BHO, RN 1 (32. Erg.-Lfg. Januar 1995)

Ausgehend von dem ausgeglichenen kassenmäßigen Jahresergebnis ergibt sich nach Berücksichtigung der Haushaltsreste einschließlich Vorgriffe aus dem Vorjahr und für das Folgejahr ein negatives rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2008:

Kassenmäßiges Jahresergebnis	0,00 Euro
aus dem Vorjahr übertragene Ausgabereste einschließlich Vorgriffe	+ 279.922.787,61 Euro
in das Folgejahr übertragene Ausgabereste einschließlich Vorgriffe	- 352.339.706,12 Euro
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis	- 72.416.918,51 Euro

Ausgehend von dem ausgeglichenen kassenmäßigen Gesamtergebnis bleibt unter Berücksichtigung der in das Jahr 2009 übertragenen Ausgabereste einschließlich Vorgriffe ein negatives rechnungsmäßiges Gesamtergebnis:

Kassenmäßiges Gesamtergebnis	0,00 Euro
in das Folgejahr übertragene Ausgabereste einschließlich Vorgriffe	- 352.339.706,12 Euro
Rechnungsmäßiges Gesamtergebnis	- 352.339.706,12 Euro

Der Abschlussbericht erläutert in Ziffer 4.2 das rechnungsmäßige Jahresergebnis (§ 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO). Allerdings fehlen neben den Ausführungen zum kassenmäßigen Gesamtergebnis und zur Finanzierungsrechnung auch Erläuterungen zum rechnungsmäßigen Gesamtergebnis (§ 83 Nr. 2 Buchstabe e LHO). Die vollständigen Ergebnisse des rechnungsmäßigen Abschlusses enthält die vorgenannte tabellarische Darstellung an späterer Stelle der Haushaltsrechnung⁹. Gleichwohl sollte künftig darauf geachtet werden, dass die Finanzierungsrechnung, der kassenmäßige und der rechnungsmäßige Abschluss vollständig im Abschlussbericht erläutert werden.

⁹ „Kassenmäßiger Abschluss einschließlich Finanzierungssaldo und Haushaltsabschluss“ auf Seite 11 der Haushaltsrechnung 2008

1.2.3.1 Ausgabereste

Bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht verausgabte Beträge können als Ausgabereste bei übertragbaren oder für übertragbar erklärten Ausgaben in das Folgejahr übertragen werden. Bildung und Inanspruchnahme der Ausgabereste bedürfen der Einwilligung des Ministers der Finanzen.¹⁰

In die kameralen Ist-Daten zur Haushaltsrechnung 2008 gingen die Ausgabereste und Vorgriffe aus dem Jahr 2007 vollständig ein. Dabei wurden die vom Ministerium der Finanzen in der „Zusammenstellung der verbliebenen Ausgabereste und Vorgriffe 2007“¹¹ benannten Änderungen der Buchungsstellen in das Jahr 2008 übernommen.

Auch im Haushaltsjahr 2008 verblieben Ausgabereste und Vorgriffe, die in das Jahr 2009 übertragen wurden. Am Ende des Haushaltsjahres 2008 betrugen die Ausgabereste 378,3 Mio. Euro (Abbildung 1-1) und die Vorgriffe 26,0 Mio. Euro.¹²

¹⁰ §§ 19, 45 LHO

¹¹ Hessisches Ministerium der Finanzen, Zusammenstellung der verbliebenen Ausgabereste und Vorgriffe 2007 vom 23. April 2008

¹² Hessisches Ministerium der Finanzen, Zusammenstellung der verbliebenen Ausgabereste und Vorgriffe 2008 vom 2. März 2009. Die Höhe der Vorgriffe stimmt mit den Angaben in der Zusammenstellung zur Anlage 1 der Haushaltsrechnung 2008 überein.

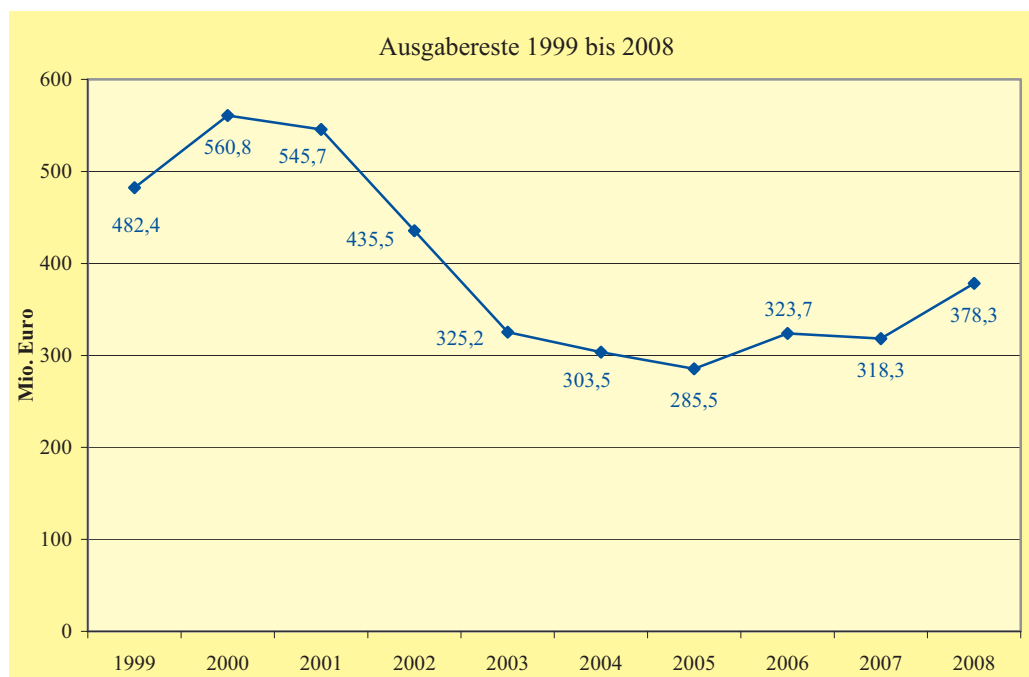


Abbildung 1-1: Ausgabereste 1999 bis 2008

Die Ausgabereste lagen gegenüber dem Vorjahr (318,3 Mio. Euro¹³) um 60,0 Mio. Euro höher. Im langfristigen Vergleich verblieben vergleichsweise niedrige Ausgabereste (Abbildung 1-1). Wie in den Vorjahren wurde mit 148,3 Mio. Euro (39,2 v. H.) der größte Teil der Ausgabereste für Ausgaben des Kommunalen Finanzausgleichs gebildet (147,2 Mio. Euro oder 46,2 v. H. im Jahr 2007).

Da Ausgabereste anders als die Bildung von Rücklagen nicht im laufenden Jahr kassenwirksam werden, sind sie im Fall ihrer Beanspruchung im Folgejahr zu finanzieren. Insofern können hohe Ausgabereste im kommenden Jahr die Unsicherheit des Haushaltsvollzugs und das Defizit erhöhen. We-

¹³ Bemerkungen 2008, Seiten 44, 47 f. Dies ist der Wert der Ausgabereste 2007 auf Grundlage der Buchungsstellen des Jahres 2007. Nach Änderung der Buchungsstellen wurden in das Jahr 2008 Ausgabereste von 316,5 Mio. Euro übernommen.

gen dieser Gefahren hat der Rechnungshof wiederholt eine Reduzierung der Ausgabereiste empfohlen.¹⁴

Die zum Abschluss des Haushaltsjahres 2008 verbliebenen und in das Folgejahr übertragenen Ausgabereiste und Vorgriffe wirken auf das Haushaltsjahr 2009. Die Ausgabereiste erhöhen und die Vorgriffe verringern die Ausgabeermächtigungen des Jahres 2009 von 27.647,2 Mio. Euro¹⁵ (Haushaltsplan) auf 27.999,5 Mio. Euro:

Haushaltsbetrag der Ausgaben 2009	27.647,2 Mio. Euro
Ausgabereiste 2008 (Buchungsstellen 2009 ¹⁶)	+ 372,6 Mio. Euro
Vorgriffe 2008 (Buchungsstellen 2009)	- 20,3 Mio. Euro
Rechnungssoll der Ausgaben 2009	<u>27.999,5 Mio. Euro</u>

1.2.4 Über- und außerplanmäßige Ausgaben 2008

Die Gesamtüberschreitung des Haushalts 2008 fasst Anlage 1 zur Haushaltsrechnung zusammen. Sie wird auch unter Ziffer 4.3.3 des Abschlussberichts der Haushaltsrechnung 2008 erwähnt.

Im Haushaltsjahr 2008 wurde der Haushaltsplan um 396,3 Mio. Euro überschritten. Davon entfielen 369,6 Mio. Euro auf überplanmäßige Ausgaben, 0,8 Mio. Euro auf außerplanmäßige Ausgaben und 26,0 Mio. Euro auf Vorgriffe auf Haushaltsansätze des Folgejahres (Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben). Im Vergleich zum Vorjahr (1.388,1 Mio. Euro) sank die Gesamtüberschreitung 2008 um 991,8 Mio. Euro (-71,4 v. H.). Im Zehnjahresvergleich wurde der zweitniedrigste Wert erreicht.

¹⁴ Beispielsweise in seinen Bemerkungen 2002, Seite 39

¹⁵ Haushaltsgesetz 2009 vom 18. Juni 2009

¹⁶ Nach Berücksichtigung der Hinweise zur Änderung von Buchungsstellen in der Zusammenstellung des Hessischen Ministeriums der Finanzen vom 2. März 2009 werden im Einzelplan 07 bei je einer Haushaltsstelle in Kapitel 05 und in Kapitel 10 Ausgabereiste und Vorgriffe saldiert. Hierdurch liegen die in das Jahr 2009 übernommenen Ausgabereiste und Vorgriffe niedriger als die weiter oben im Text erwähnten Ausgabereiste und Vorgriffe zum Ende des Haushaltsjahres 2008. Auf das Rechnungssoll 2009 bleibt dies ohne Einfluss.

Überplanmäßige Ausgaben	369.573.933,70 Euro
Außerplanmäßige Ausgaben	+ 771.669,06 Euro
Vorgriffe	+ 25.989.614,32 Euro
Gesamtüberschreitung	<u>396.335.217,08 Euro</u>

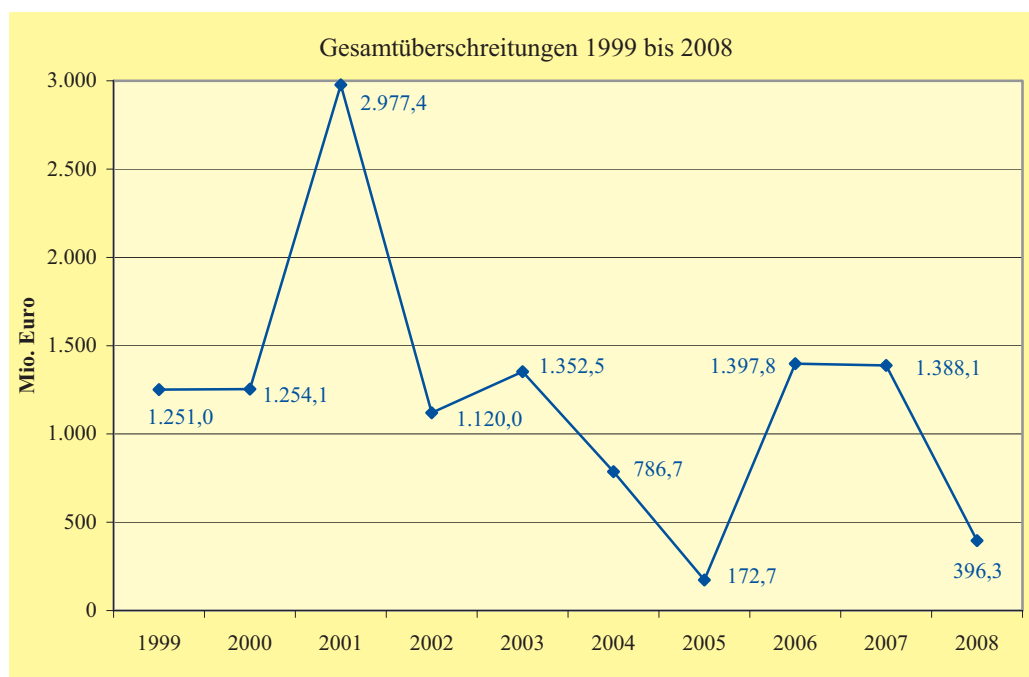


Abbildung 1-2: Gesamtüberschreitungen 1999 bis 2008

Die Gesamtüberschreitung des Haushalts 2008 ist – wie im Vorjahr – im Wesentlichen auf eine überplanmäßige Ausgabe bei Buchungsstelle 17 01 - 595 01 „Tilgung für Anleihen, Kassen- und Landesobligationen und Schulscheindarlehen anderer Darlehensgeber“ zurückzuführen, die mit 3.063,0 Mio. Euro um 149,3 Mio. Euro über dem Ansatz des Haushalts von 2.913,6 Mio. Euro lag. Nach § 13 Absatz 5 HG war das Ministerium der Finanzen ermächtigt, Kredite vorzeitig zu tilgen und zusätzliche Tilgungsausgaben aus kurzfristigen Krediten zu leisten.

Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen der Zustimmung des Finanzministers (Artikel 143 Absatz 1 HV). Die Zustimmung darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden. Haushaltsüberschreitungen sind für jedes Quartal durch den Finanzminister dem Landtag mitzuteilen, soweit sie den im

Haushaltsgesetz festgelegten Betrag von 50.000 Euro¹⁷ übersteigen.¹⁸ Der Minister der Finanzen hat in quartalsbezogenen Mitteilungen den Landtag über die Haushaltsüberschreitungen informiert.

Im Laufe des folgenden Haushaltsjahres hat die Landesregierung die nachträgliche Genehmigung des Landtags einzuholen. Dabei ist eine nachträgliche Genehmigung allein für die Haushaltsüberschreitungen erforderlich, die nicht auf Ermächtigungen im Haushaltsgesetz, im Haushaltsplan oder in der Landeshaushaltsordnung zurückgehen. Allerdings sind diese Haushaltsüberschreitungen unabhängig von der Betragshöhe genehmigungspflichtig. Der Landtag erteilt die nachträgliche Genehmigung vorbehaltlich der späteren Beschlussfassung über die Bemerkungen des Rechnungshofs (§ 114 Absatz 6 Satz 2 LHO). Zudem werden die über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie die Vorgriffe in Anlage 1 zur Haushaltsrechnung aufgeführt.

Die Gesamtüberschreitung von 396,3 Mio. Euro ging mit 196,4 Mio. Euro¹⁹ auf Ermächtigungen im Haushaltsplan, im Haushaltsvermerk und in den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung zurück. Die verbleibenden Mehrausgaben von knapp 200,0 Mio. Euro bedürfen einer nachträglichen Genehmigung durch den Landtag.

Mit der Drucksache 18/1747 beantragte die Landesregierung die nachträgliche Genehmigung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie der Vorgriffe des Jahres 2008.²⁰ Die Drucksache ging am 21. Dezember 2009 beim Landtag ein und wurde unter diesem Datum von der Kanzlei des Landtags am 7. Januar 2010 ausgegeben.

¹⁷ § 11 Absatz 3 HG 2008 i. V. m. § 37 Absatz 4 LHO

¹⁸ Fälle von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung sind dem Landtag unverzüglich mitzuteilen (§ 37 Absatz 4, 2. Halbsatz LHO).

¹⁹ Davon entfallen 170,4 Mio. Euro auf überplanmäßige Ausgaben aufgrund von haushaltsgesetzlichen Ermächtigungen (im Wesentlichen vorzeitige Darlehenstilgungen) und 26,0 Mio. Euro auf Vorgriffe (Mehrausgaben nach § 11 Absatz 2 HG für vorfinanzierte Zuweisungen der EU).

²⁰ Dem Antrag ist eine Kurzübersicht zur Anlage 1 der Haushaltsrechnung 2008 beigelegt. Die Angaben in der Kurzübersicht und in der Haushaltsrechnung 2008 stimmen überein.

Nach der Hessischen Verfassung und der Landeshaushaltsordnung ist die nachträgliche Genehmigung im Laufe des nächsten Haushaltsjahres²¹, d. h. im Jahr 2009, einzuholen. Die Landesregierung hat damit den Vorschriften entsprochen.²²

Der Antrag des Ministeriums der Finanzen vom 21. Dezember 2009 wurde nach Sitzungen des Unterausschusses für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung vom 20. Januar 2010 und des Haushaltsausschusses vom 24. Februar 2010 durch den Landtag am 4. März 2010 vorbehaltlich der späteren Beschlussfassung über die Bemerkungen des Rechnungshofs genehmigt.

1.2.5 Verpflichtungsermächtigungen 2008

Ausgaben und Maßnahmen, die in künftigen Haushaltsjahren das Land zu Ausgaben verpflichten können, sind nur mit haushaltsrechtlicher Ermächtigung zulässig (§ 38 Absatz 1 LHO). Ausnahmen sind lediglich zugelassen für unvorhergesehene und unabweisbare Bedürfnisse von höchstens fünf Mio. Euro.²³ Daher haben Verpflichtungsermächtigungen vor dem Eingehen von Rechtsverpflichtungen zu Lasten des Landes oder vor der Begründung von Rechtsansprüchen gegen das Land vorzuliegen.

Im Haushaltsplan für das Jahr 2008 wurden Verpflichtungsermächtigungen von 2.016.897.200 Euro veranschlagt.²⁴ Hinzu kommen Verpflichtungsermächtigungen von 253.798.386 Euro aufgrund von Haushaltsvermerken in den Einzelplänen 03 (Hessisches Ministerium des Innern und für Sport) und

²¹ In der Hessischen Verfassung wird der Terminus „Rechnungsjahr“ verwendet (Artikel 143 Absatz 2 HV).

²² „Wann der Landtag über die Vorlage entscheidet, steht in seinem Ermessen, so dass die Praxis, erst nach Ablauf des Folgejahres über die Genehmigung Beschluß zu fassen, nicht verfassungswidrig ist.“ (Zinn/Stein, Kommentar zur Hessischen Verfassung, Zu Artikel 143 HV, Seite 22)

²³ § 11 Absatz 1 HG-2008 (GVBl. I Seite 902)

²⁴ Haushaltsübersicht zum Haushaltsgesetz 2008, GVBl. I Seite 905

17 (Allgemeine Finanzverwaltung). Insgesamt betragen somit die Verpflichtungsermächtigungen 2.270.695.586 Euro.²⁵

Im Haushaltsjahr 2008 wurden von den veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen 1.218.854.770 Euro in Anspruch genommen.²⁶ Somit wurden 53,7 v. H. (48,7 v. H. im Jahr 2007) der Ermächtigungen genutzt. Diese im Jahr 2008 gegebenen Zusagen belasten folgende Haushaltsjahre:

Haushaltsjahr 2009	610,0 Mio. Euro
Haushaltsjahr 2010	309,2 Mio. Euro
Haushaltsjahr 2011	138,0 Mio. Euro
spätere Haushaltsjahre	161,6 Mio. Euro
Summe²⁷	1.218,9 Mio. Euro

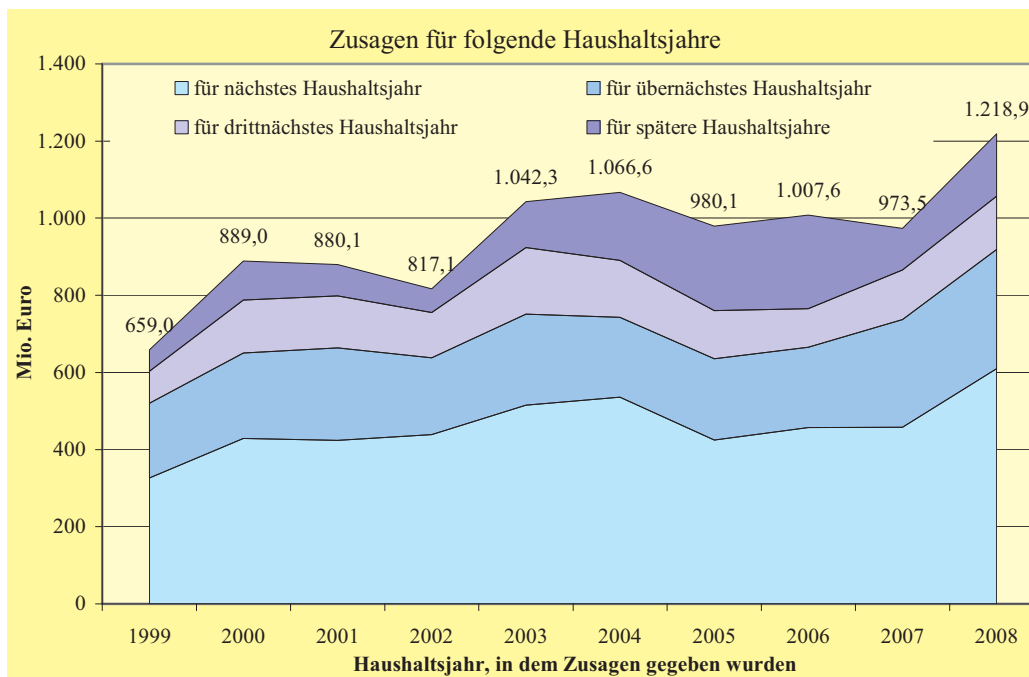


Abbildung 1-3: Zusagen für folgende Haushaltsjahre

²⁵ Anlage 8 zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2008 (Vorjahr: 1.996.858.559 Euro)

²⁶ Davon waren 39.856.881 Euro nach Haushaltsvermerken in den Einzelplänen 07 und 09 gedeckt. Weitere 5.762.931 Euro wurden aufgrund der Ausnahmeregelung für Fälle unvorhergesehener und unabweisbarer Bedürfnisse (§ 38 Absatz 1 Satz 2 LHO) vom Minister der Finanzen genehmigt. Siehe Anlage 8 zur Haushaltsrechnung 2008.

²⁷ Die Abweichung in der Summe ist rundungsbedingt.

Das Land hat sich durch den Abschluss von PPP²⁸-Verträgen und durch Verkauf und anschließende langfristige Rückanmietung von Immobilien im Sinne von § 38 Absatz 1 LHO zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichtet. Diese Verpflichtungen sind nicht in den Verpflichtungsermächtigungen und Zusagen enthalten. Der Haushaltsplan 2008 enthält in Anlage 9 mit der „Übersicht über PPP-Projekte bei Baumaßnahmen“²⁹ für die einzelnen vertraglich vereinbarten PPP-Projekte eine (nachrichtliche) Darstellung der Zahlungsverpflichtungen in den nächsten Jahren. Nach den Angaben in Anlage 9 zum Haushaltsplan 2008 hat sich das Land – ohne Berücksichtigung von Wertsicherungen oder Indexierungen – mit den vertraglich vereinbarten PPP-Projekten zu Zahlungen in den folgenden Haushaltsjahren (2009 ff.) von 331,1 Mio. Euro verpflichtet.³⁰

Im Interesse einer transparenten Rechnungslegung ist zu empfehlen, dass künftig auch die in PPP-Verträgen und langfristigen Mietvereinbarungen vereinbarten Zahlungsverpflichtungen des Landes als Verpflichtungsermächtigungen oder Zusagen in Anlage 8³¹ zur Haushaltsrechnung aufgenommen werden.

1.2.6 Prüfung der Haushaltsrechnung 2008

Die im Wesentlichen stichprobenweise durchgeführte Prüfung der Haushaltsrechnung 2008 ist abgeschlossen. Der Rechnungshof behält sich vor, etwaige weitere Feststellungen in spätere Bemerkungen aufzunehmen (§ 97 Absatz 3 LHO). Grundlage der Prüfung war die Haushaltsrechnung 2008 vom 15. Dezember 2009, eingegangen am 22. März 2010. Weitere Unterlagen sind die Haupt- und Zentralrechnung für das Haushaltsjahr 2008 und

²⁸ Public Private Partnership (Öffentlich Private Partnerschaft)

²⁹ Seite 110 f. des Haushaltsplans 2008 (Gesetz und Vorheft). In der „Übersicht über PPP-Projekte bei Baumaßnahmen“ wird nicht ausdrücklich erläutert, dass sie ausschließlich vertraglich vereinbarte PPP-Projekte enthält.

³⁰ Der Haushaltsplan für das Jahr 2009 weist in seiner Anlage 9 durch neue PPP-Verträge gestiegene vertragliche Verpflichtungen der Folgejahre (2010 ff.) von 431,8 Mio. Euro aus.

³¹ Übersicht über die im Haushaltsplan veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen und im Haushaltsjahr gegebenen Zusagen

die Zusammenstellung der verbliebenen Ausgabereste und Vorgriffe 2008. Darüber hinaus wurde für Teil I der Bemerkungen zurückgegriffen auf das Bestandsverzeichnis der vom Land gewährten Darlehen, Wertpapiere und Beteiligungen, das Beteiligungsverzeichnis des Landes an privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Unternehmen und mittelbaren Beteiligungen und die zusammengefasste Übersicht über die Veränderungen im Grundbesitzbestand nach § 86 LHO.

Der Präsident des Rechnungshofs hat die ihm durch Haushaltsvermerk übertragene Prüfung der Jahresrechnung zu Kapitel 02 01 Titel 531 (Zur Verfügung des Ministerpräsidenten für Zwecke des Informationswesens) vorgenommen und über den Abschluss des Prüfungsverfahrens die diesen Bemerkungen beigegefügte Erklärung (vgl. Anlage) als Grundlage für die Entlastung abgegeben.

1.3 Feststellungen nach Artikel 144 Satz 1 Hessische Verfassung, § 97 Absatz 2 Nr. 1 LHO

Die in der Haushaltsrechnung 2008 nachgewiesenen Beträge stimmen mit den Kassenrechnungen und Büchern überein, die der Rechnungshof und das Prüfungsamt des Hessischen Rechnungshofs bestimmungsgemäß stichprobenweise geprüft haben. Dabei haben die Finanzkontrollbehörden keine Einnahmen und Ausgaben festgestellt, die nicht ordnungsgemäß belegt waren. Anlage 4 zur Haushaltsrechnung 2008 enthält die Funktionenübersicht (§ 85 Nr. 4 LHO). Sie weist in Spalte 2 aufgrund eines Zuordnungsfehlers sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite unter der Hauptfunktion „0“ (Allgemeine Dienste) zu hohe Ist-Werte auf. Die Ist-Werte anderer Funktionen liegen entsprechend niedriger, so dass der Zuordnungsfehler keinen Einfluss auf die Summen der Ist-Einnahmen und der Ist-Ausgaben hat.

2 Zusammenfassende Darstellung von Rechnungsergebnissen

Die finanzwirtschaftliche Situation des Landes verschlechterte sich im Jahr 2008. Das Finanzierungsdefizit stieg gegenüber dem Vorjahr um 85,9 v. H. auf rund 920 Mio. Euro. Der Ansatz im Haushaltsplan wurde um 52,9 v. H. bzw. um 318 Mio. Euro überschritten.

Die bereinigten Einnahmen verringerten sich – aufgrund niedrigerer Erlöse aus Vermögensveräußerungen (-415 Mio. Euro) und niedrigerer Steuereinnahmen (-266 Mio. Euro) – um 2,6 v. H. auf 19.968 Mio. Euro. Sie reichten erneut nicht zur Deckung der bereinigten Ausgaben, die ebenfalls rückläufig waren (-0,5 v. H. auf 20.888 Mio. Euro). Für den Rückgang der bereinigten Ausgaben waren die um 531 Mio. Euro niedrigeren Zahlungen in den Länderfinanzausgleich verantwortlich. Hierdurch konnten die Mehrausgaben bei Personal, Baumaßnahmen und Kommunalem Finanzausgleich kompensiert werden.

Die Strukturdaten des Landeshaushalts entwickelten sich überwiegend negativ. Nachteilig veränderten sich die Steuerdeckungsquote, die Personalausgaben je Einwohner, die Personal-Steuer-Quote und die Kreditfinanzierungsquote. Allein die niedrigeren Zinszahlungen führten zu verbesserten Zinsausgaben- und Zins-Steuer-Quoten.

2.1 Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben

Die Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahres 2008 nach Haushaltsplan (Soll) und die Ergebnisse des Haushaltsvollzugs (Ist) sind Tabelle 2-1 zu entnehmen. Zum Vergleich sind die Ergebnisse des Vorjahres und die Werte des Haushaltsplans 2009 abgebildet.

HGr.	Einnahmen / Ausgaben in Mio. Euro	2007		2008		2009	
		Ist	Soll	Ist	Veränd. ggü. Vorj. (v.H.)	Soll	Veränd. ggü. Vorj. (v.H.)
0	Steuern u. steuerähnliche Abgaben	17.148,0	17.388,6	16.882,1	-1,6	15.554,3	-7,9
	darunter: Steuereinnahmen	17.099,0	17.313,6	16.833,3	-1,6	15.505,0	-7,9
	Steuern nach Länderfinanzausgleich	13.934,8	14.513,6	14.200,6	1,9	13.220,0	-6,9
1	Eigene Einnahmen	1.532,6	1.442,1	1.198,8	-21,8	929,2	-22,5
	darunter: Vermögensveräußerungen	524,7	529,2	109,8	-79,1	53,1	-51,7
2	Übertragungseinnahmen (Zuweisungen u. Zuschüsse für lfd. Zwecke)	1.364,0	1.151,9	1.395,1	2,3	1.454,9	4,3
3	Schuldenaufnahmen	4.982,2	3.461,4	3.957,3	-20,6	6.746,9	70,5
	darunter: Kreditmarktmittel brutto	4.982,2	3.461,4	3.957,3	-20,6	6.746,9	70,5
	netto	745,7	547,7	894,3	19,9	2.917,2	226,2
	Bundesarlehen	0,0	0,0	0,0	x	0,0	x
	Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen	448,5	550,2	492,0	9,7	889,7	80,8
	Entnahme aus Rücklagen, Fonds u. Stöcken	348,4	222,8	223,2	-35,9	115,5	-48,3
	Haushaltstechnische Verrechnungen	626,9	3.096,3	3.098,6	394,2	1.956,7	-36,9
	Einnahmen	26.451,1	27.313,4	27.247,3	3,0	27.647,2	1,5
	Bereinigte Einnahmen¹⁾	20.493,1	20.532,9	19.968,0	-2,6	18.828,1	-5,7
	Bereinigte Einnahmen nach Länderfinanzausgleich	17.328,9	17.732,9	17.335,3	0,0	16.543,1	-4,6
4	Personalausgaben	7.079,0	7.174,0	7.265,6	2,6	7.647,8	5,3
5	Sachausgaben	1.228,3	1.272,1	1.272,5	3,6	1.349,6	6,1
	Ausgaben für Schuldendienst	5.647,6	4.414,6	4.460,0	-21,0	5.325,4	19,4
	darunter: Zinsen	1.364,6	1.456,1	1.362,6	-0,1	1.459,7	7,1
	Tilgungen von Kreditmarktmitteln	4.236,5	2.913,6	3.063,0	-27,7	3.829,7	25,0
	Tilgungen von Bundesarlehen	46,5	44,9	34,5	-25,9	36,0	4,4
6	Übertragungsausgaben (Zuweisungen u. Zuschüsse für lfd. Zwecke)	9.527,6	9.209,0	9.163,1	-3,8	8.813,1	-3,8
	darunter: Länderfinanzausgleich	3.164,2	2.800,0	2.632,7	-16,8	2.285,0	-13,2
	Kommunaler Finanzausgleich	2.624,3	2.699,5	2.690,6	2,5	2.663,9	-1,0
7	Baumaßnahmen	393,2	491,9	450,1	14,4	620,2	37,8
8	Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	1.348,6	1.481,5	1.339,5	-0,7	1.803,4	34,6
	darunter: Kommunaler Finanzausgleich	587,2	594,8	588,8	0,3	647,2	9,9
	Investitionsausgaben insgesamt (=7+8)	1.741,9	1.973,5	1.789,5	2,7	2.423,5	35,4
9	Zuführung an Rücklagen, Fonds u. Stöcke	601,3	168,9	187,0	-68,9	125,9	-32,7
	Haushaltstechnische Verrechnungen	625,5	3.096,3	3.109,5	397,1	1.956,7	-37,1
	darunter: anteilige Finanzierung der Kulturregion Rhein-Main aus Kommunalem Finanzausgleich	0,0	0,0	0,0	x	2,5	x
	Ausgaben	26.451,1	27.313,4	27.247,3	3,0	27.647,2	1,5
	Bereinigte Ausgaben¹⁾	20.987,8	21.134,6	20.887,8	-0,5	21.734,9	4,1
	Bereinigte Ausgaben ohne Länderfinanzausgleich	17.823,6	18.334,6	18.255,1	2,4	19.449,9	6,5
	Überschuss +/-Fehlbetrag - (=Einn. ./ Ausg.)	0,0	0,0	0,0	x	0,0	x
	Finanzierungssaldo (=ber. Einn. ./ ber. Ausg.)	-494,7	-601,7	-919,8	85,9	-2.906,8	216,0
Anmerkungen:							
1) Haushaltsvolumen abzüglich Aufnahme bzw. Tilgung von Kreditmarktmitteln, Entnahme aus bzw. Zuführung an Rücklagen, Überschüsse bzw. Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren, haushaltstechnische Verrechnungen							
x kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar							
Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.							

Tabelle 2-1: Einnahmen und Ausgaben in den Jahren 2007 bis 2009 in Mio. Euro

Das Haushaltsvolumen war in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen (Überschuss /Fehlbetrag von Null). Es stieg gegenüber dem Vorjahr um 3,0 v. H. auf 27.247,3 Mio. Euro. Die nach bundeseinheitlichen Vorgaben bereinigten Einnahmen (siehe Abschnitt 2.2) nahmen um 2,6 v. H. (-525,1 Mio. Euro) auf 19.968,0 Mio. Euro ab. Zum Ausgleich des Haushalts wurden einnahmeseitig zu buchende Kreditmarktmittel in Höhe von netto 894,3 Mio. Euro neu aufgenommen. Damit lag die Nettokreditaufnahme im Jahr 2008 um 148,6 Mio. Euro (19,9 v. H.) höher als im Vorjahr. Sie lag auch deutlich über dem Haushaltsansatz (um 63,3 v. H. bzw. um 346,6 Mio. Euro).

Die bereinigten Ausgaben fielen leicht um 100,0 Mio. Euro (-0,5 v. H.), da die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich um 531,5 Mio. Euro (-16,8 v. H.) auf 2.632,7 Mio. Euro sanken.

Wie in den vergangenen Jahren konnten auch im Jahr 2008 die bereinigten Einnahmen die bereinigten Ausgaben³² nicht decken. Das Finanzierungsdefizit lag mit 919,8 Mio. Euro um 85,9 v. H. über dem Vorjahreswert. Es überschritt den Haushaltsansatz um 52,9 v. H. (318,0 Mio. Euro).

Die haushaltstechnischen Verrechnungen, die auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite erfasst sind, weichen von den Vorjahreswerten fast um den Faktor 4 ab. Die Veränderungen gehen zurück auf die Einrichtung einer zentralen Vorsorgekasse in Kapitel 17 18.³³ Diese enthält die Bereiche Versorgung, Beihilfe, Nachversicherung sowie Fürsorge- und Unterstützungsleistungen.

2.2 Bereinigte Einnahmen

Die im Haushalt ausgewiesenen Einnahmen umfassen unter anderem auch die Neuverschuldung und die Mittel zur Umschuldung. Um aussagekräfti-

³² Siehe Abschnitt 2.3

³³ Eingerichtet zum 1. Januar 2008. Die Versorgungsbuchungskreise wurden aufgelöst.

gere Angaben zu erhalten, werden bundeseinheitlich³⁴ bereinigte Einnahmen durch Abzug der besonderen Finanzierungsvorgänge berechnet. Zu diesen Vorgängen gehören Mittel aus der Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, Mittel aus den Rücklagen (Rücklagenentnahme) sowie kassenmäßige Überschüsse und haushaltstechnische Verrechnungen. Die bereinigten Einnahmen betragen 19.968,0 Mio. Euro:

Ist-Einnahmen	27.247,3 Mio. Euro
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen sowie haushaltstechnische Verrechnungen	- 7.279,2 Mio. Euro
Bereinigte Einnahmen³⁵	<u>19.968,0 Mio. Euro</u>

Die bereinigten Einnahmen nahmen im Jahr 2008 gegenüber dem Vorjahr ab, blieben aber höher als in den Jahren 1999 bis 2006 (Abbildung 2-1).

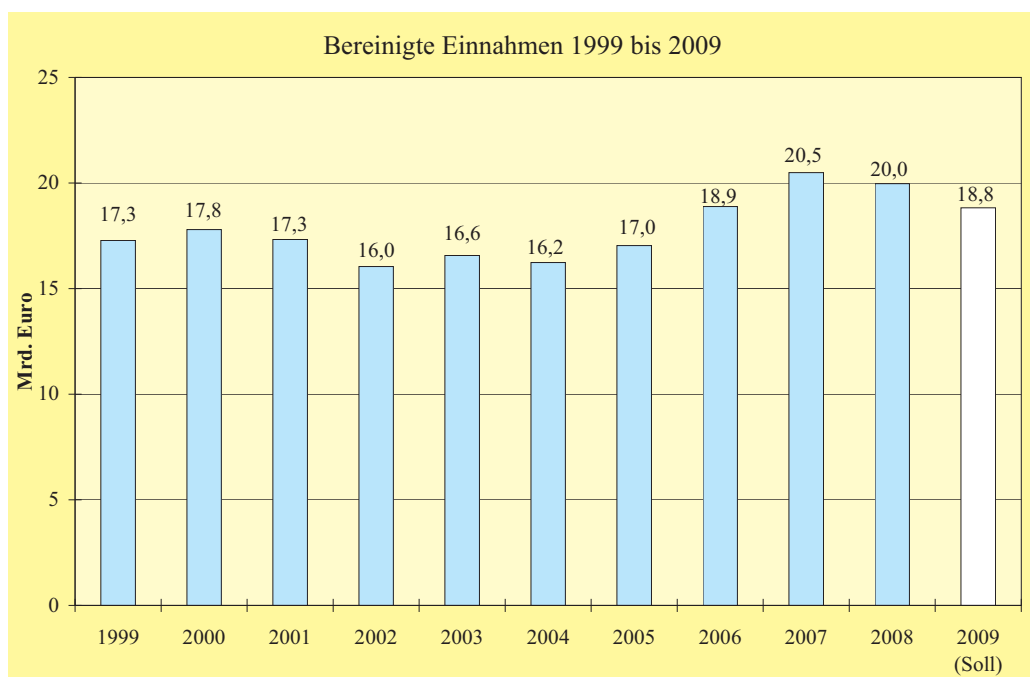


Abbildung 2-1: Bereinigte Einnahmen 1999 bis 2009

³⁴ Bereinigung nach den Vorgaben des Finanzplanungsrates

³⁵ Die Abweichung in der Summe ist rundungsbedingt.

Ursächlich für den Rückgang waren deutlich niedrigere Einnahmen aus Vermögensveräußerungen (-414,9 Mio. Euro bzw. -79,1 v. H.) sowie aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben (-265,9 Mio. Euro bzw. -1,6 v. H.). Gestiegen sind dagegen die Eigenen Einnahmen³⁶ (81,1 Mio. Euro), die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen (43,5 Mio. Euro) und die Übertragungseinnahmen (31,1 Mio. Euro) (Abbildung 2-2).

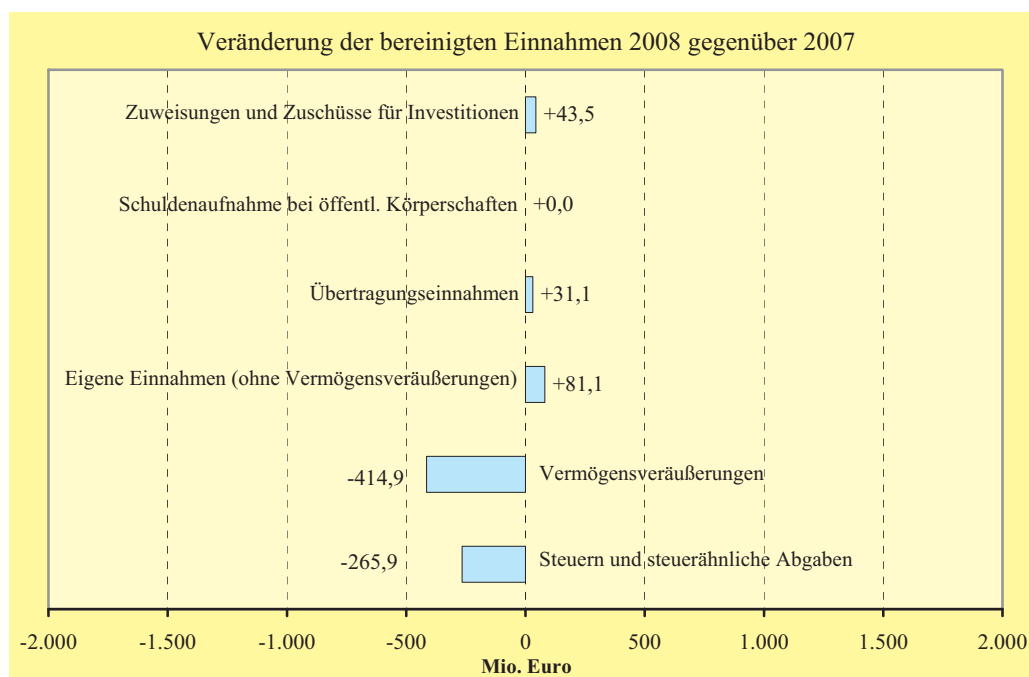


Abbildung 2-2: Veränderung der bereinigten Einnahmen 2008

Die bereinigten Einnahmen stehen nicht in voller Höhe zur Finanzierung der Landesaufgaben zur Verfügung. Hessen hat einen Teil seiner Einnahmen für Ausgleichszahlungen an andere Bundesländer (Länderfinanzausgleich nach Artikel 107 Absatz 2 GG) zu verwenden.³⁷ Die nach Abzug des Länderfinanzausgleichs für die Finanzierung der Landesausgaben zur Verfügung stehenden Steuereinnahmen stiegen – aufgrund des gegenläufigen, überkompensierenden Effekts des Länderfinanzausgleichs – um 1,9 v. H.

³⁶ Ohne Vermögensveräußerungen

³⁷ Seit Bestehen des Länderfinanzausgleichs ist das Land zu Zahlungen in den Länderfinanzausgleich verpflichtet.

auf 14.200,6 Mio. Euro. Daher blieben die bereinigten Einnahmen nach Länderfinanzausgleich mit 17.335,3 Mio. Euro fast unverändert (Vorjahr: 17.328,9 Mio. Euro, Tabelle 2-1).

Zudem hat das Land seine Kommunen an einem Teil der Einnahmen (Artikel 106 Absatz 7 GG) im Wege eines Steuerverbunds zu beteiligen. Die nach diesen Zahlungen in den Kommunalen Finanzausgleich für Landesaufgaben verfügbaren bereinigten Einnahmen zeigt Abbildung 2-3. Sie lässt die „Abschläge“ von den bereinigten zu den tatsächlich für die Landesaufgaben verfügbaren Einnahmen erkennen. In den letzten Jahren führten die „Abschläge“ dazu, dass weder der Anstieg der bereinigten Einnahmen im Jahr 2007 noch der Rückgang der bereinigten Einnahmen im Jahr 2008 sich nennenswert auf die verfügbaren bereinigten Einnahmen auswirkten. Daher verblieben in den Jahren 2006, 2007 und 2008 die verfügbaren Mittel unverändert bei rund 14,1 Mrd. Euro (Abbildung 2-3).

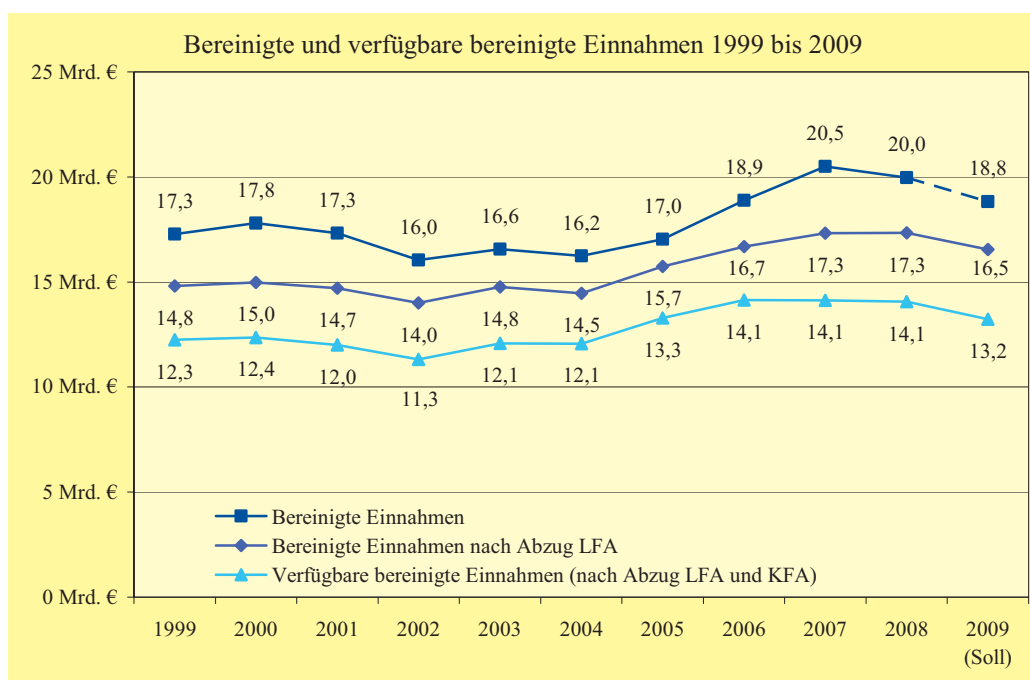


Abbildung 2-3: Bereinigte und verfügbare bereinigte Einnahmen 1999 bis 2009

2.3 Bereinigte Ausgaben

Die im Haushalt ausgewiesenen Ausgaben betragen 27.247,3 Mio. Euro. Darin sind auch Ausgaben zur Schuldentilgung enthalten, die – neben anderen Positionen – nach den bundeseinheitlichen Vorgaben des Finanzplanungsrats zur Berechnung der bereinigten Ausgaben abgezogen werden:³⁸

Ist-Ausgaben	27.247,3 Mio. Euro
Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags sowie haushaltstechnische Verrechnungen	- 6.359,5 Mio. Euro
Bereinigte Ausgaben	<u>20.887,8 Mio. Euro</u>

Damit nahmen die bereinigten Ausgaben gegenüber dem Vorjahr leicht ab, lagen aber über dem Niveau der Jahre 1999 bis 2006 (Abbildung 2-4).

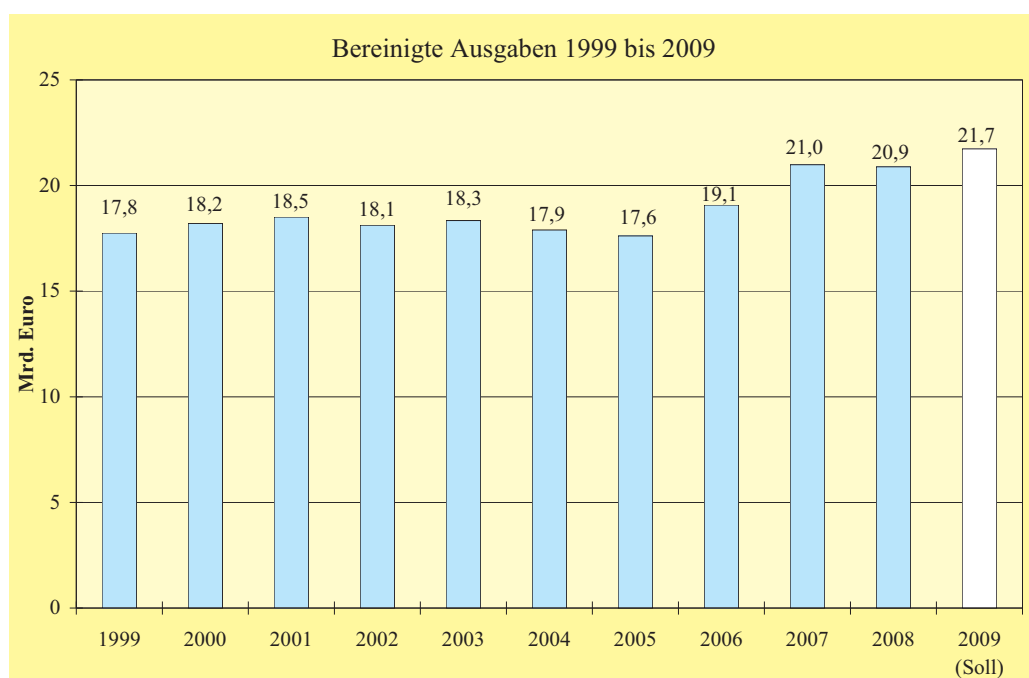


Abbildung 2-4: Bereinigte Ausgaben 1999 bis 2009

³⁸ Siehe die grundsätzlichen Erläuterungen im vorigen Abschnitt

Unter den bereinigten Ausgaben stiegen die Personalausgaben um 186,6 Mio. Euro (2,6 v. H.), die Übertragungsausgaben (ohne Länderfinanzausgleich) um 167,0 Mio. Euro (2,6 v. H.), die Sachausgaben um 44,2 Mio. Euro (3,6 v. H.) und die Investitionsausgaben einschließlich Baumaßnahmen um 47,7 Mio. Euro (2,7 v. H.). Diese Mehrausgaben wurden insbesondere durch die um 531,5 Mio. Euro (-16,8 v. H.) niedrigeren Zahlungen in den Länderfinanzausgleich kompensiert (Abbildung 2-5).

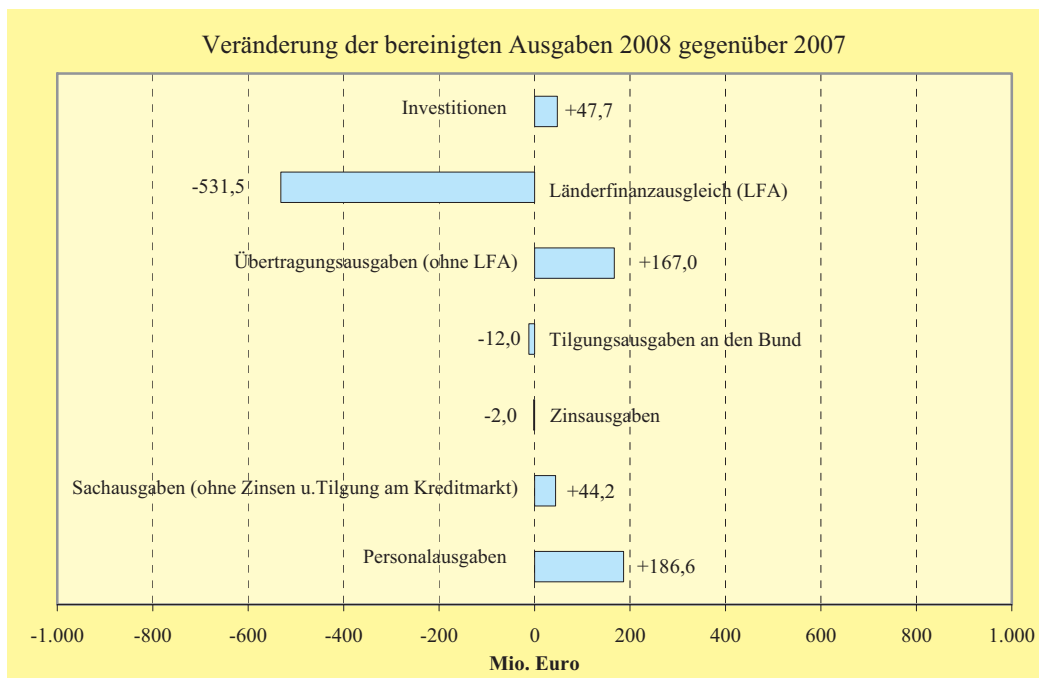


Abbildung 2-5: Veränderung der bereinigten Ausgaben 2008

2.4 Finanzierungssaldo

In der Finanzierungsrechnung³⁹ wird der Finanzierungssaldo des Haushalts ermittelt,⁴⁰ der den „bereinigten haushaltsbezogenen Netto-Kreditbedarf“⁴¹ anzeigt. Ein negativer Finanzierungssaldo, ein Finanzierungsdefizit, ist der Betrag, um den die bereinigten Ausgaben die bereinigten Einnahmen übersteigen. Zum Haushaltsausgleich sind Schulden am Kreditmarkt aufzunehmen oder Rücklagen – sofern für diese Zwecke vorhanden – abzubauen (besondere Finanzierungsvorgänge).

Das Haushaltsjahr 2008 schloss mit einem Finanzierungsdefizit von 919,8 Mio. Euro ab:

Bereinigte Einnahmen	19.968,0 Mio. Euro
Bereinigte Ausgaben	- 20.887,8 Mio. Euro
Finanzierungssaldo	- 919,8 Mio. Euro

Abbildung 2-6 zeigt, dass der Haushalt im dargestellten Zeitraum stets mit Finanzierungsdefiziten abschloss.

³⁹ Siehe Anlage 10 zur Haushaltsrechnung. Die Finanzierungsrechnung zeigt die Wirkungen des Haushalts auf den gesamtwirtschaftlichen Kreislauf. Die Finanzierungsrechnung wird unter Nr. 2 der Vorschrift über den kassenmäßigen Abschluss (§ 82 LHO) aufgeführt, obwohl kassenmäßiger Abschluss und Finanzierungsrechnung nicht miteinander in Verbindung stehen.

⁴⁰ Sie wird nicht – wie in § 84 LHO gefordert – im Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung erläutert. Zu den im Abschlussbericht zu erläuternden Rechnungen siehe Beitrag Nr. 1.

⁴¹ Schuy/Raack, Kommentar zu § 82 BHO (34, September 2002), RN 3, in: Heuer/Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht

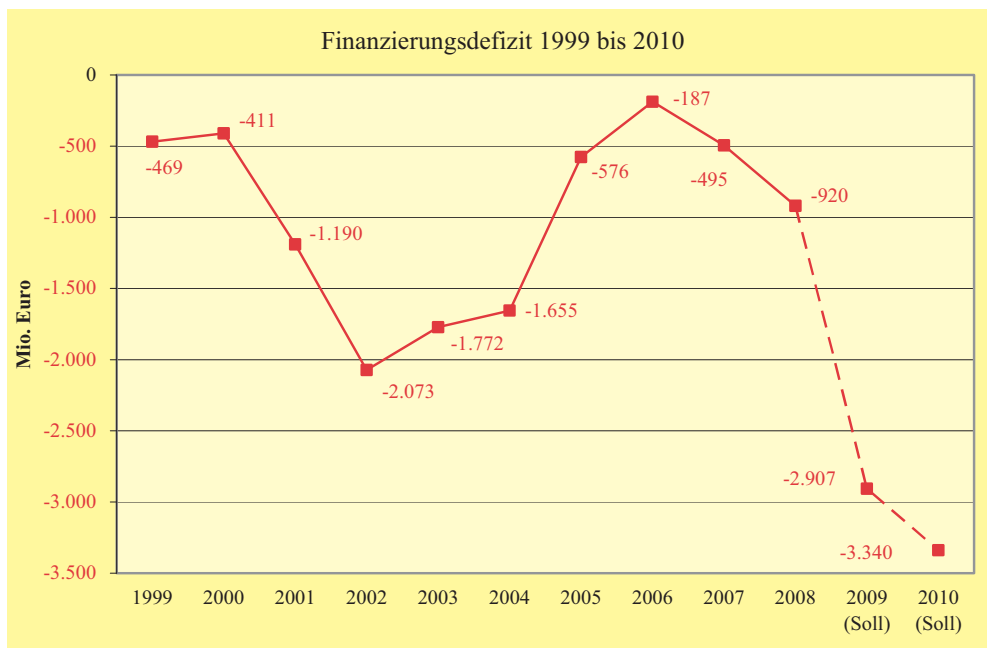


Abbildung 2-6: Entwicklung der Finanzierungsdefizite 1999 bis 2010

Nach dem vorläufig ungünstigsten Wert mit -2.073 Mio. Euro im Jahr 2002 gelang es bis zum Jahr 2006, die Finanzierungslücke des Landeshaushalts schrittweise zu senken. Allerdings schlossen die Jahre 2007 und 2008 wieder mit größeren Finanzierungsdefiziten ab. Insbesondere in Folge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise, den damit verbundenen Einnahmeeinbrüchen und den ergriffenen konjunkturstützenden Maßnahmen werden – so die Haushaltspläne für 2009 und 2010 – die Finanzierungsdefizite in den beiden Folgejahren stark zunehmen (Abbildung 2-6).

In den Jahren 2004, 2005 und 2006 konnte das Finanzierungsdefizit durch den Verkauf von Dienstgebäuden reduziert werden.⁴² Abbildung 2-7 zeigt die Entwicklung des Finanzierungsdefizits mit und ohne Berücksichtigung der einmaligen Einnahmen aus Vermögensveräußerungen.

⁴² Erlöse: 270,5 Mio. Euro (2004), 1.070,0 Mio. Euro (2005) und 768,0 Mio. Euro (2006). Dem stehen erhöhte Mietausgaben für verkaufte und weiter genutzte Objekte (Sale-and-rent-back) gegenüber: 16,1 Mio. Euro (2005), 71,4 Mio. Euro (2006), 113,3 Mio. Euro (jeweils 2007 und 2008).

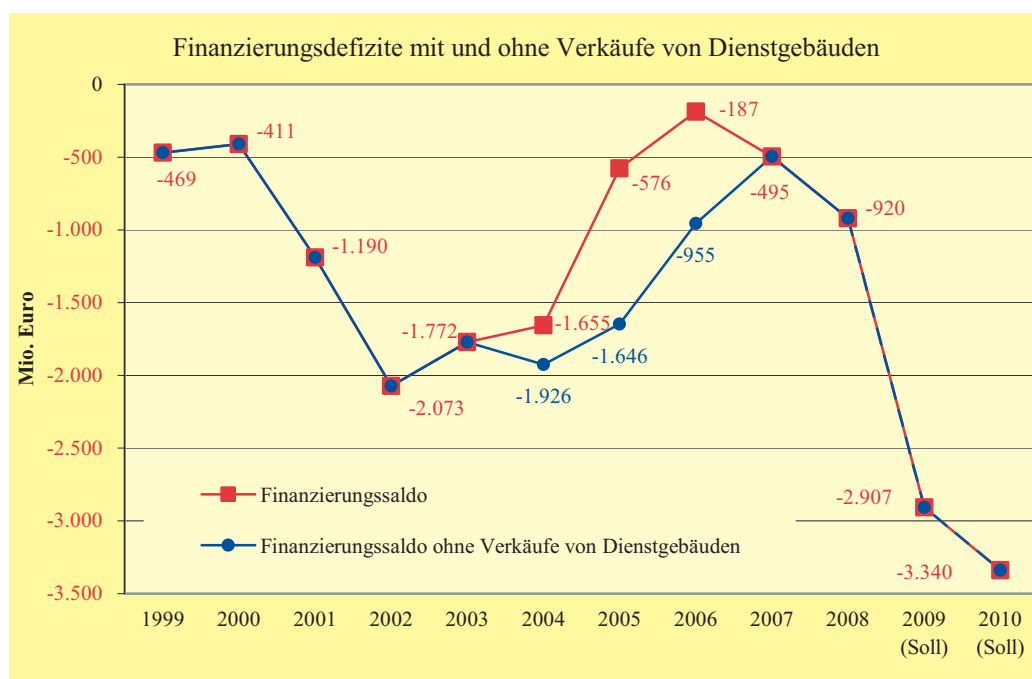


Abbildung 2-7: Finanzierungsdefizite mit und ohne Verkäufe von Dienstgebäuden

Abbildung 2-7 verdeutlicht, dass sich das Defizit ohne Einnahmen aus Verkäufen von Dienstgebäuden im Jahr 2004 erhöht hätte. In den Jahren 2005 bis 2007 verringerten sich die Finanzierungsdefizite. Auch im Jahr 2007 konnten damit die um 8,5 v. H. höheren bereinigten Einnahmen zur Verbesserung der finanzwirtschaftlichen Situation genutzt werden.

Die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise veränderte die Rahmenbedingungen grundlegend und führte zu einem tiefen Einschnitt auf dem Weg zu einem ausgeglichenen Landeshaushalt. Die Finanzpläne der letzten Jahre zeigen diese Zäsur.

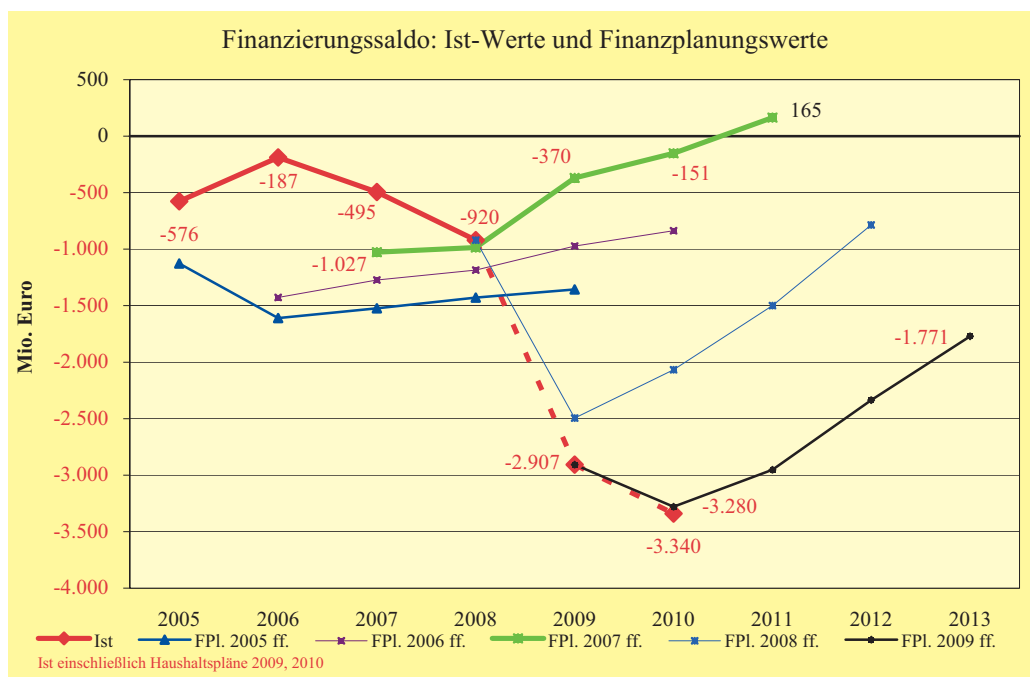


Abbildung 2-8: Finanzierungssaldo: Ist-Werte und Finanzplanungswerte

Die Landesregierung informiert mit einem Finanzplan den Landtag über den Stand und die voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft des Landes.⁴³ Abbildung 2-8 stellt die Finanzierungsdefizite der Jahre 2005 bis 2010 (nach Haushaltsplan) den in den letzten fünf Finanzplänen prognostizierten Entwicklungen gegenüber.

Die Abbildung verdeutlicht, dass sich die Haushaltssituation zunächst schrittweise verbesserte. So wurde eine Verringerung der Finanzierungsdefizite bis hin zum vollständigen Abbau und dem Erreichen eines Finanzierungsüberschuss von 165 Mio. Euro im Jahr 2011 angenommen (Finanzpläne 2005, 2006 und 2007).

Anschließend änderten sich infolge der krisenbedingten Konjunktorentwicklung und der eingesetzten diskretionären Maßnahmen die Erwartungen zur Entwicklung des Finanzierungsdefizits spürbar: Im Finanzplan 2008

⁴³ Jeweils im Zusammenhang mit der Vorlage des Entwurfs des Haushaltsplans, vgl. § 31 Absatz 2 LHO

wurde für 2009 kein weiterer Abbau, sondern ein erhöhtes Finanzierungsdefizit erwartet. Dabei unterstellte der Finanzplan, dass bereits ab dem Jahr 2010 ein schrittweiser Abbau der Defizite gelingen könnte (Abbildung 2-8).

Nach dem Finanzplan 2009 wurde für das Jahr 2009 ein erneut höheres Defizit erwartet, das sich im Jahr 2010 weiter auf -3.280 Mio. Euro erhöht; der Haushaltsplan für 2010 weist ein Finanzierungsdefizit von -3.340 Mio. Euro aus. Für die Jahre danach wird ein deutlicher Abbau der Defizite für möglich gehalten (Finanzplan 2009 in Abbildung 2-8). Zum Ende des Planungszeitraums, im Jahr 2013, bleibt ein Finanzierungsdefizit von -1.771 Mio. Euro; das entspricht dem zweitschlechtesten Wert, der im Zeitraum 1999 bis 2008 erreicht wurde (-1.772 Mio. Euro im Jahr 2003, siehe Abbildung 2-6).

2.5 Strukturdaten des Hessischen Landeshaushalts

2.5.1 Zu bereinigende Sondereinflüsse

Zur Analyse der Entwicklung des Landeshaushalts über einen mehrjährigen Betrachtungsraum zieht der Rechnungshof in der Finanzwissenschaft gebräuchliche Strukturdaten (Quoten) heran. Hierzu zählen die Steuerdeckungsquote, Kreditfinanzierungsquote, Personalausgabenquote, Personal-Steuer-Quote, Personalausgaben je Einwohner, Zinsausgabenquote, Zins-Steuer-Quote sowie die Investitionsausgabenquote.

Ausgangspunkt der Strukturdaten sind die bereinigten Einnahmen und Ausgaben. Zusätzlich werden die bereinigten Ausgaben um die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich vermindert, weil diese Mittel nicht zur Finanzierung von Landesaufgaben zur Verfügung stehen. Auch die Steuereinnahmen werden entsprechend gekürzt.

Um die Vergleichbarkeit der Strukturdaten über einen mehrjährigen Zeitraum zu gewährleisten, berücksichtigt der Rechnungshof bei deren Berechnung verschiedene Sondereinflüsse. Daher weichen die verwendeten Daten von nicht bereinigten Daten ab. Die berechneten Strukturdaten werden be-

reinholt und unbereinigt dargestellt (Tabelle 2-2). Zu den berücksichtigten Sondereinflüssen gehören:⁴⁴

Die Universitäten, die Kunst- und Fachhochschulen sowie die Forschungsanstalt Geisenheim wurden in den Jahren 2000 und 2001 aus dem kameraleen Rechnungswesen des Landes ausgegliedert. Der Schienenpersonennahverkehr wurde ab dem Jahr 1996 in den Verantwortungsbereich der Länder (Bahnreform) übertragen. Ab dem Jahr 1998 waren die Zahlungen an die Kommunen im Rahmen des Familienleistungsausgleichs zu berücksichtigen, die in den Jahren 1996 und 1997 noch als Mindereinnahmen bei der Umsatzsteuer abgesetzt worden waren. Im Jahr 1999 wurde das Sondervermögen „Wohnungsbau und Zukunftsinvestitionen“ errichtet und die Einnahmen und Ausgaben der Wohnungsbauprogramme aus dem Landeshaushalt ausgegliedert.⁴⁵ Im Jahr 2001 engagierte sich das Land erneut bei der Landesbank Hessen-Thüringen. Der Landesbetrieb „Hessen-Forst“ wurde zum Jahresbeginn 2001 errichtet und im Jahr 2003 die Einnahmen und Ausgaben aus dem Landeshaushalt ausgegliedert zugunsten einer reinen Zuschussveranschlagung. Die Ausgangsdaten werden auch um die neu geschaffenen Landesbetriebe „Archivschule Marburg“ (ab 2002), „Landgestüt Dillenburg“ (ab 2003), „Hessisches Baumanagement“ (ab 2004) sowie Landesbetriebe „Landwirtschaft Hessen“ und „Hessisches Landeslabor“ (ab 2005) bereinigt. In diesen Bemerkungen werden außerdem die Effekte aus der Kommunalisierung verschiedener Aufgaben bereinigt.⁴⁶

⁴⁴ Siehe ausführlicher Hessischer Rechnungshof, Bemerkungen 2008, Seite 58 f.

⁴⁵ Seit dem Jahr 2007 wird das Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“ von der Landestreuhandstelle verwaltet (vgl. Fußnote 170).

⁴⁶ Die Auswirkungen des Gesetzes zur Kommunalisierung des Landrats sowie des Oberbürgermeisters als Behörden der Landesverwaltung (Kommunalisierungsgesetz) vom 21. März 2005, GVBl. I Seite 229 (Kommunalisierungsgesetz), werden ab dem Jahr 2006 berücksichtigt. Daher liegen folgende Strukturdaten für 2007 höher als in den Bemerkungen 2008 (Seite 60): Personalausgabenquote, Personalausgaben je Einwohner, Personal-Steuer-Quote und Investitionsausgabenquote.

2.5.2 Entwicklung der Strukturdaten

Nach der überwiegend positiven Entwicklung im Jahr 2006 und einer nicht einheitlichen Veränderung im Jahr 2007 zeigt Tabelle 2-2, dass im Vergleich zum Vorjahr die Strukturdaten des Haushalts 2008 tendenziell schlechter waren.⁴⁷ Allein die leicht niedrigeren Zinszahlungen (-0,1 v. H., vgl. Tabelle 2-1) führten zu günstigeren Zinsausgaben- und Zins-Steuer-Quoten.

Strukturdaten		2007	2008		2009
		Ist	Soll	Ist	Soll
Steuerdeckungsquote ¹⁾²⁾	unbereinigt	78,2	79,2	77,8	68,0
	bereinigt	77,2	78,2	76,8	67,1
Kreditfinanzierungsquote ³⁾	unbereinigt	3,6	2,6	4,3	13,4
	bereinigt	4,2	3,0	4,9	15,0
Personalausgabenquote ²⁾	unbereinigt	39,7	39,1	39,8	39,3
	bereinigt	45,5	44,4	45,5	44,7
Personalausgaben je Einwohner (Euro)	unbereinigt	1.166,1	1.182,0	1.197,1	1.262,1
	bereinigt	1.339,0	1.343,1	1.370,0	1.435,3
Personal-Steuer-Quote ¹⁾	unbereinigt	50,8	49,4	51,2	57,9
	bereinigt	59,0	56,8	59,2	66,6
Zinsausgabenquote ²⁾	unbereinigt	7,7	7,9	7,5	7,5
	bereinigt	7,6	7,9	7,5	7,5
Zins-Steuer-Quote ¹⁾	unbereinigt	9,8	10,0	9,6	11,0
	bereinigt	9,9	10,1	9,7	11,2
Investitionsausgabenquote ²⁾	unbereinigt	9,8	10,8	9,8	12,5
	bereinigt	10,8	11,7	10,8	13,4
¹⁾ Bereinigte Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich					
²⁾ Bereinigte Ausgaben ohne Länderfinanzausgleich					
³⁾ Nettokreditaufnahme / bereinigte Ausgaben einschl. bzw. ohne Länderfinanzausgleich					

Tabelle 2-2: Strukturdaten des Landeshaushalts 2007 bis 2009

Die bereinigte Steuerdeckungsquote gibt an, welcher Anteil der bereinigten Ausgaben durch Steuereinnahmen gedeckt ist. Im Unterschied zum Vorjahr (77,2 v. H.) sank der Anteil der durch Steuern gedeckten Ausgaben und erreichte 76,8 v. H. im Jahr 2008. Die Steuerdeckungsquote ist niedriger, da das bereinigte Steueraufkommen (1,8 v. H.) schwächer zunahm als die bereinigten Ausgaben (2,4 v. H.).

⁴⁷ Bereinigte Strukturdaten unter Berücksichtigung der Auswirkungen des Kommunalisierungsgesetzes, vgl. Fußnote 46; zur Bereinigung um Sondereinflüsse siehe Abschnitt 2.5.1

Die bereinigte Kreditfinanzierungsquote gibt an, welcher Anteil der bereinigten Ausgaben durch Nettokreditaufnahme gedeckt wird. Sie nahm wie im Vorjahr (4,2 v. H.) zu und betrug 4,9 v. H. im Jahr 2008. Dabei stieg die Nettokreditaufnahme mit 19,9 v. H. stärker als die bereinigten Ausgaben.

Zur Beurteilung der Personalausgaben werden drei Quoten herangezogen: Die Personalausgabenquote gibt an, welcher Anteil der bereinigten Ausgaben für das Personal des Landes ausgegeben wird. Die Personalausgaben je Einwohner zeigen die Personalkosten des Landes an, die rechnerisch auf jeden Einwohner entfallen. Die Personal-Steuer-Quote gibt an, welcher Anteil der Steuereinnahmen für Personalausgaben verwendet wird.

Die bereinigte Personalausgabenquote blieb unverändert bei 45,5 v. H. Dabei stiegen die bereinigten Personalausgaben erneut (2,3 v. H.). Der Anstieg entsprach dem der bereinigten Ausgaben (2,4 v. H.). Er führte bei erneut kaum gesunkenen Einwohnerzahlen zu einer Erhöhung der bereinigten Personalausgaben je Einwohner. So entfielen rechnerisch auf jeden Bürger Personalkosten von 1.370 € (1.339 € im Jahr 2007). Ebenso erhöhte sich die bereinigte Personal-Steuer-Quote, die im Vorjahr noch gesunken war. Sie nahm von 59,0 v. H. auf 59,2 v. H. im Jahr 2008 zu, da die Personalausgaben mit 2,3 v. H. stärker zunahmen als das Steueraufkommen (1,8 v. H.).

Zur Beurteilung der Zinsausgaben werden zwei Quoten herangezogen: Die Zinsausgabenquote gibt an, welcher Anteil der bereinigten Ausgaben durch Zinsausgaben gebunden ist. Die Zins-Steuer-Quote gibt an, welcher Anteil der Steuereinnahmen für Zinsausgaben verwendet wird. Die leicht niedrigeren Zinszahlungen (-0,1 v. H.) führten mit den höheren bereinigten Ausgaben (2,4 v. H.) und den höheren Steuern (1,8 v. H.) zu einer niedrigeren Zinsausgaben- (7,5 v. H. nach 7,6 v. H.) und Zins-Steuer-Quote (9,7 v. H. nach 9,9 v. H.). Die Zinsausgaben machten einen kleineren Anteil am Ausgabevolumen aus und banden einen geringeren Anteil der Steuereinnahmen.

Die Investitionsausgabenquote informiert über den Anteil der bereinigten Ausgaben, der auf Investitionen entfällt. Die bereinigte Investitionsausgabenquote lag wie im Vorjahr bei 10,8 v. H. Sie blieb unverändert, da die Investitionsausgaben (2,5 v. H.) ähnlich wie die bereinigten Ausgaben stiegen (2,4 v. H.).

3 Die Entwicklung von Einnahmearten im Haushaltsjahr 2008

Die Einnahmen des Landes einschließlich der Bruttokreditaufnahme beliefen sich auf 27.247,3 Mio. Euro. Der größte Teil davon (61,8 v. H.) entfiel auf Steuern. Deren Aufkommen ging gegenüber dem Vorjahr um 265,7 Mio. Euro (-1,6 v. H.) auf 16.833,3 Mio. Euro zurück. Nach Abzug der Zahlungen in den Länderfinanzausgleich verblieben dem Land im Jahr 2008 mit 14.200,6 Mio. Euro um 1,9 v. H. höhere Steuereinnahmen (265,8 Mio. Euro) als im Jahr 2007.

Die Steuereinnahmen resultierten zu 89,2 v. H. (15.012,9 Mio. Euro) aus Gemeinschaftsteuern – einschließlich der Gewerbesteuerumlage der Kommunen – und zu 10,8 v. H. (1.820,4 Mio. Euro) aus Landessteuern.

Die Eigenen Einnahmen sanken von 1.532,6 Mio. Euro um 333,8 Mio. Euro (-21,8 v. H.) auf 1.198,8 Mio. Euro. Die Übertragungseinnahmen stiegen um 31,1 Mio. Euro (2,3 v. H.) auf 1.395,1 Mio. Euro. Davon trug der Bund 490,3 Mio. Euro für den Öffentlichen Personennahverkehr und 257,1 Mio. Euro für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen („Hartz IV“).

Das Land erhielt insbesondere vom Bund und den Kommunen Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen von 492,0 Mio. Euro. Der Bund zahlte an das Land 117,4 Mio. Euro für Verkehrsinvestitionen und 73,6 Mio. Euro für den Hochschulbau. Die kreisfreien Städte und die Landkreise beteiligten sich mit 100,2 Mio. Euro an der Krankenhausfinanzierung.

3.1 Struktur der Einnahmen des Landes

Im Jahr 2008 betragen die Einnahmen des Landes 27.247,3 Mio. Euro. Davon entfielen 16.833,3 Mio. Euro (61,8 v. H.) auf Steuern, 3.957,3 Mio. Euro (14,5 v. H.) auf die Bruttokreditaufnahme, 3.098,8 Mio. Euro (11,4 v. H.) auf haushaltstechnische Verrechnungen und Überschüsse der Vorjahre sowie 1.395,1 Mio. Euro (5,1 v. H.) auf Übertragungseinnahmen (Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke).

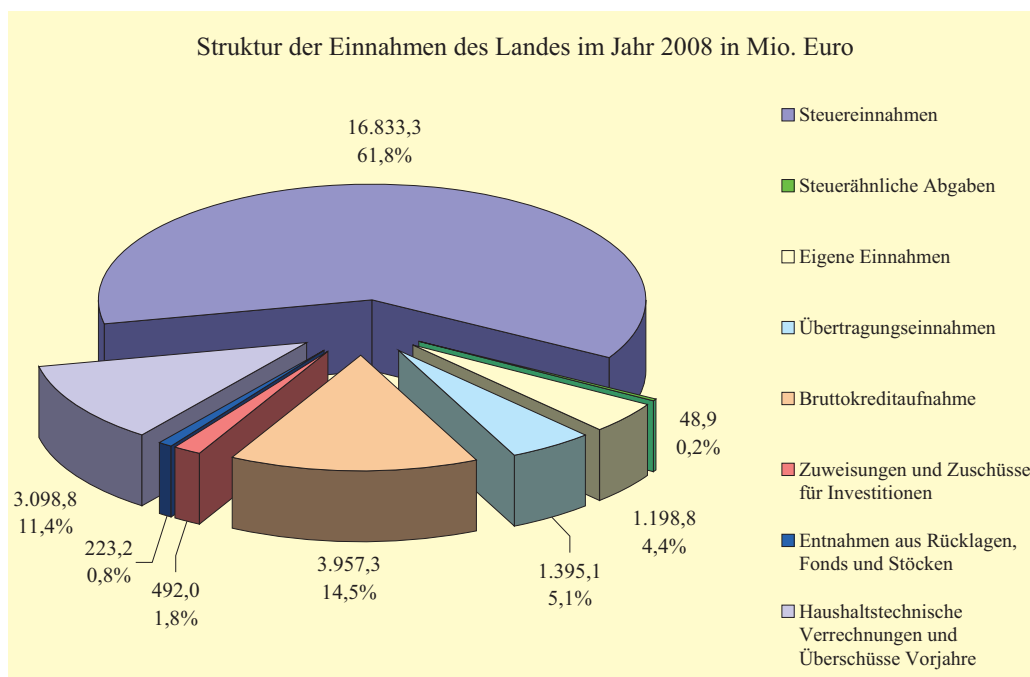


Abbildung 3-1: Struktur der Einnahmen des Landes im Jahr 2008 in Mio. Euro

3.2 Steuereinnahmen

3.2.1 Gesamtentwicklung

Die Steuereinnahmen sanken gegenüber dem Vorjahr um 265,7 Mio. Euro (-1,6 v. H.). Sie unterschritten das Haushaltssoll um 480,4 Mio. Euro (-2,8 v. H., Tabelle 3-1).

Mit einem Aufkommen von 15.012,9 Mio. Euro hatten die Landesanteile an den Gemeinschaftssteuern einschließlich Gewerbesteuerumlage einen Anteil von 89,2 v. H. (Vorjahr: 88,0 v. H.) an den gesamten Steuereinnahmen. Die Landessteuern machten mit 1.820,4 Mio. Euro einen Anteil von 10,8 v. H. (Vorjahr: 12,0 v. H.) aus.

Unter Berücksichtigung der kassenmäßigen Zahlungsverpflichtungen des Landes in den Länderfinanzausgleich von 2.632,7 Mio. Euro verblieben dem Land Steuereinnahmen in Höhe von 14.200,6 Mio. Euro. Der Vorjah-

reswert von 13.934,8 Mio. Euro wurde um 265,8 Mio. Euro (1,9 v. H.) überschritten.

Steuereinnahmen (HGr. 0 ohne OGr. 09)	2007		2008		Veränderung ggü. Vorjahr	
	Ist	Soll	Ist	Soll / Ist		
	in Mio. Euro					v. H.
Landesanteile an Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage						
Lohnsteuer	5.738,3	6.120,0	6.050,7	-69,3	312,4	5,4
Veranlagte Einkommensteuer	821,9	940,0	1.008,5	68,5	186,5	22,7
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	1.487,9	1.320,0	985,5	-334,5	-502,4	-33,8
Zinsabschlagsteuer	686,9	500,0	847,1	347,1	160,2	23,3
Körperschaftsteuer	1.199,3	1.195,0	839,1	-355,9	-360,1	-30,0
Umsatzsteuer	3.160,3	3.470,0	3.224,0	-246,0	63,7	2,0
Einfuhrumsatzsteuer	1.353,7	1.400,0	1.455,0	55,0	101,2	7,5
Gewerbesteuerumlage	597,0	493,0	603,0	110,0	6,0	1,0
Summe Landesanteile	15.045,3	15.438,0	15.012,9	-425,1	-32,4	-0,2
Landessteuern						
Vermögensteuer	1,2	3,0	-1,0	-4,0	-2,2	-187,7
Erbschaftsteuer	422,0	380,0	461,5	81,5	39,5	9,4
Grunderwerbsteuer	740,4	630,0	493,7	-136,3	-246,6	-33,3
Kraftfahrzeugsteuer	689,6	675,0	679,5	4,5	-10,0	-1,5
Rennwett- und Lotteriesteuern	137,5	135,1	135,1	-0,1	-2,4	-1,7
Feuerschutzsteuer	35,6	26,5	25,6	-0,9	-9,9	-28,0
Biersteuer	27,6	26,0	26,0	0,0	-1,6	-5,8
Summe Landessteuern	2.053,7	1.875,6	1.820,4	-55,2	-233,3	-11,4
Steuereinnahmen vor Länderfinanzausgleich	17.099,0	17.313,6	16.833,3	-480,4	-265,7	-1,6
Länderfinanzausgleich (kassenmäßig)	3.164,2	2.800,0	2.632,7	-167,3	-531,5	-16,8
Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich	13.934,8	14.513,6	14.200,6	-313,1	265,8	1,9
Anteil der Gemeinschaftsteuern an den Steuereinnahmen vor Länderfinanzausgleich in v. H.	88,0	89,2	89,2			
Anteil der Landessteuern an den Steuereinnahmen vor Länderfinanzausgleich in v. H.	12,0	10,8	10,8			
Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.						

Tabelle 3-1: Steuereinnahmen in den Jahren 2007 und 2008

3.2.2 Steuereinnahmen und Steuerdeckungsquote

Abbildung 3-2 zeigt, dass im Jahr 2008 mit 16.833,3 Mio. Euro das zweithöchste Steueraufkommen der letzten zehn Jahre erzielt wurde. Für das Jahr 2009 wurden im Haushaltsplan mit 15.505,0 Mio. Euro deutlich niedrigere Steuereinnahmen (-7,9 v. H.) angesetzt.

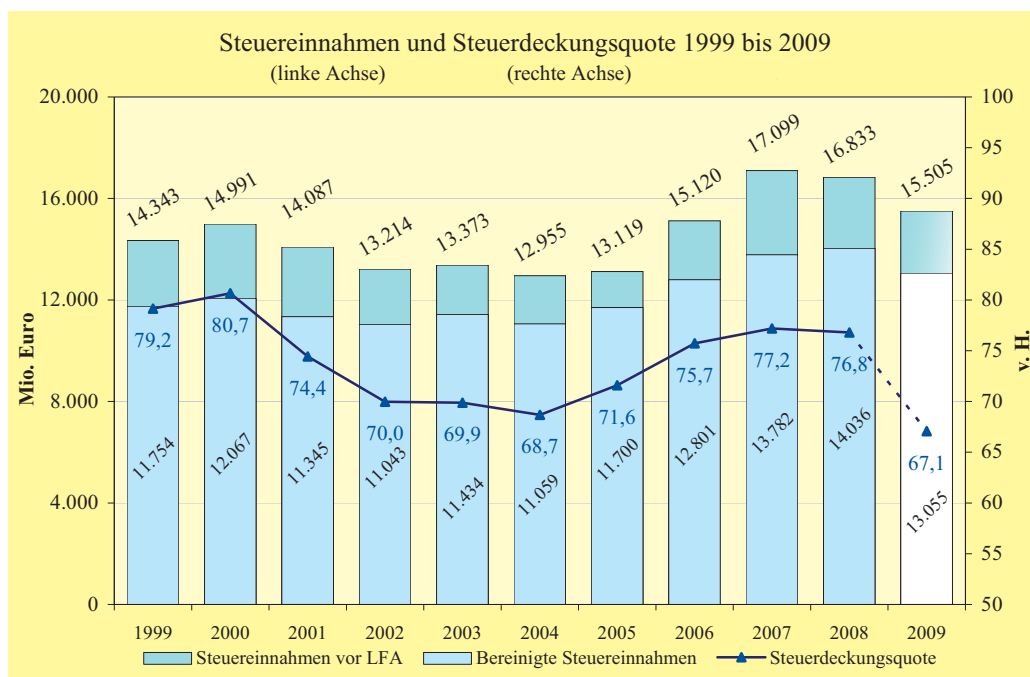


Abbildung 3-2: Steuereinnahmen und Steuerdeckungsquote 1999 bis 2009

Abbildung 3-2 bildet auch die bereinigten Steuereinnahmen und die aus bereinigten Werten berechnete Steuerdeckungsquote ab. Wie in Abschnitt 2.5 erläutert, werden zur Analyse des Haushalts über einen mehrjährigen Zeitraum und zur Ermittlung der Strukturquoten die Steuereinnahmen und die bereinigten Ausgaben unter anderem um Zahlungen des Landes in den Länderfinanzausgleich gekürzt. Ebenso werden Sondereinflüsse rechnerisch berücksichtigt.

Die im Wesentlichen um die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich bereinigten Steuereinnahmen erreichten im Jahr 2008 den höchsten Wert des zehnjährigen Betrachtungszeitraums. Sie lagen mit 14.035,6 Mio. Euro um 1,8 v. H. höher als im Jahr 2007.

Die bereinigte Steuerdeckungsquote gibt an, welcher Anteil der bereinigten Ausgaben durch bereinigte Steuereinnahmen gedeckt ist. Sie stieg seit dem niedrigsten Wert im Jahr 2004 an, erreichte mit 77,2 v. H. im Jahr 2007 den höchsten Wert und sank 2008 auf 76,8 v. H. Obwohl die bereinigten Steuereinnahmen in diesem Jahr den höchsten Wert aufwiesen, blieb die Steuerdeckungsquote hinter den Werten der Jahre 1999 und 2000 zurück. Dies

liegt daran, dass in den Jahren 1999 und 2000 ein höherer Anteil der Ausgaben durch Steuereinnahmen gedeckt war als im Jahr 2008.

3.2.3 Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage

Die Landesanteile Hessens an den Gemeinschaftssteuern und die Gewerbesteuerumlage erbrachten 15.012,9 Mio. Euro oder 89,2 v. H. der Steuereinnahmen des Jahres 2008 (Tabelle 3-1). Davon entfielen 6.050,7 Mio. Euro oder 40,3 v. H. auf die Lohnsteuer, 1.008,5 Mio. Euro oder 6,7 v. H. auf die veranlagte Einkommensteuer, 985,5 Mio. Euro oder 6,6 v. H. auf nicht veranlagte Steuern vom Ertrag. Aus der Körperschaftsteuer erhielt das Land Einnahmen von 839,1 Mio. Euro oder 5,6 v. H. Knapp ein Drittel (31,2 v. H.) der Gemeinschaftssteuern einschließlich Gewerbesteuerumlage erbrachten Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer (4.678,9 Mio. Euro, Abbildung 3-3).

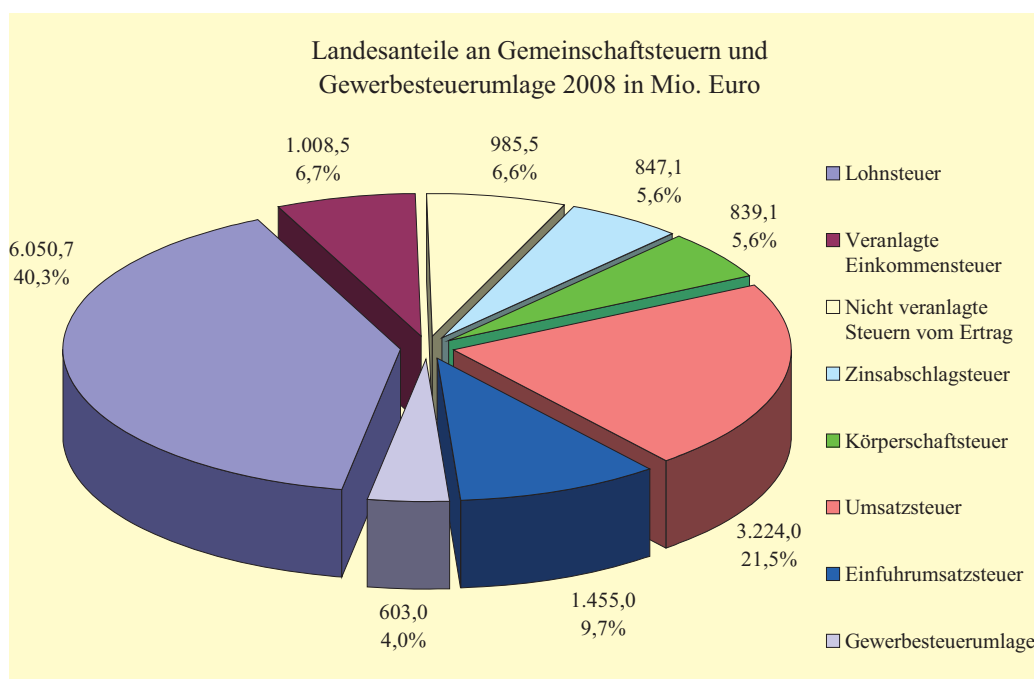


Abbildung 3-3: Landesanteile an Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage 2008

An den kommunalen Gewerbesteuerereinnahmen war das Land durch eine Umlage von 603,0 Mio. Euro beteiligt. Das entsprach 4,0 v. H. der Lan-

deseinnahmen aus Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage. Die Gewerbesteuerumlage wurde im Jahr 2008 zu rund 60 v. H. von den fünf kreisfreien und von neun kreisangehörigen⁴⁸ Städten erbracht.

Geringer als im Vorjahr (Abbildung 3-4) waren sowohl die Körperschaftsteuer (-360,1 Mio. Euro bzw. -30,0 v. H.) als auch die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag (-502,4 Mio. Euro bzw. -33,8 v. H.). Letztere nahmen im Jahr 2007 noch um 431,3 Mio. Euro (40,8 v. H.) zu.

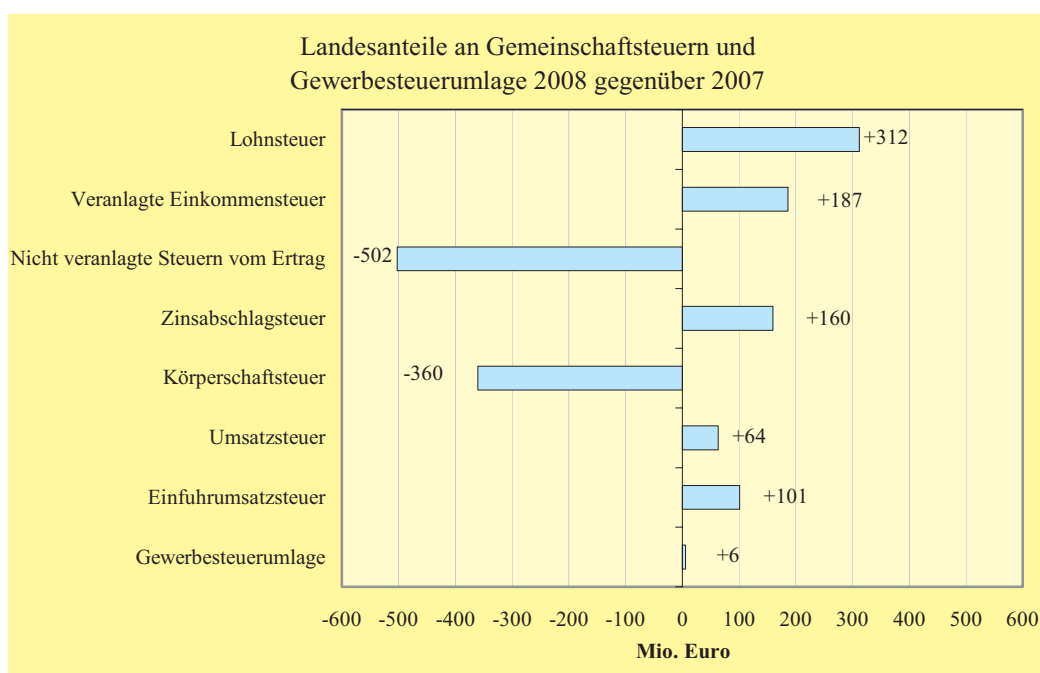


Abbildung 3-4: Landesanteile an Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage 2008 gegenüber 2007

Die Landeseinnahmen aus den übrigen Gemeinschaftssteuern stiegen im Jahr 2008. Die Lohnsteuer nahm um 312,4 Mio. Euro (5,4 v. H.), die veranlagte Einkommensteuer um 186,5 Mio. Euro (22,7 v. H.) und die Zinsabschlagsteuer um 160,2 Mio. Euro (23,3 v. H.) zu. Die Umsatz- und die Ein-

⁴⁸ Eschborn, Marburg, Bad Homburg v. d. Höhe, Hanau, Baunatal, Fulda, Neu-Isenburg, Wetzlar, Langen

fuhrumsatzsteuer stieg um insgesamt 164,9 Mio. Euro (3,7 v. H.) und die Gewerbesteuerumlage der Kommunen um 6,0 Mio. Euro (1,0 v. H.).

Nach den überdurchschnittlichen Erträgen in den letzten beiden Jahren sank die Körperschaftsteuer im Jahr 2008 auf 839,1 Mio. Euro. Die Haushaltspläne für 2009 und 2010 gehen von niedrigeren Werten aus (Abbildung 3-5).

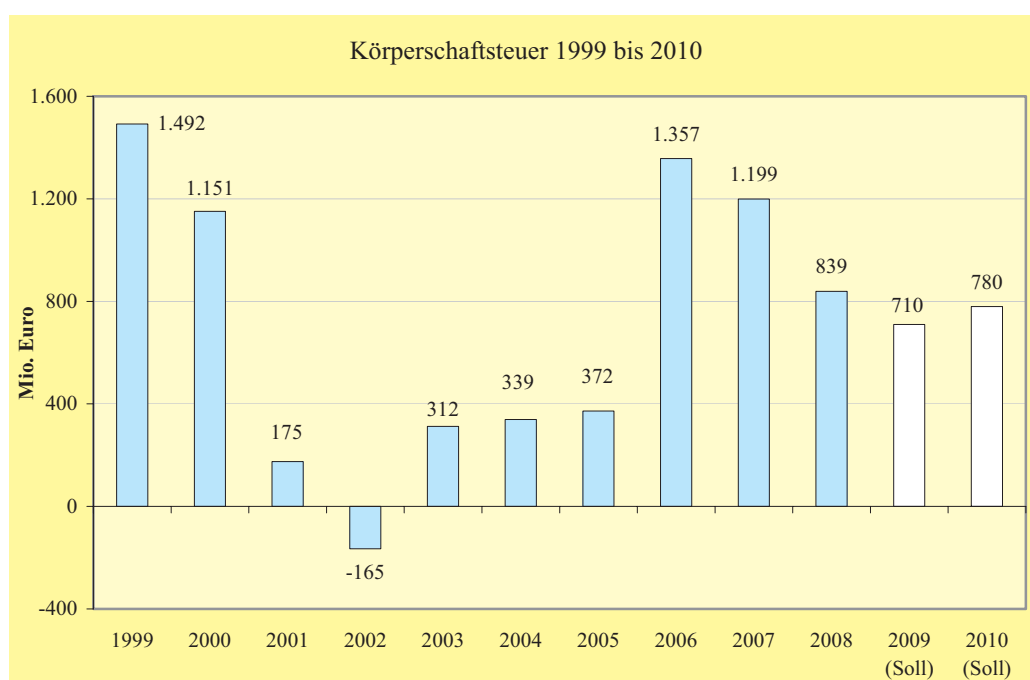


Abbildung 3-5: Körperschaftsteuer 1999 bis 2010

3.2.4 Landessteuern

Die Landessteuern erbrachten 1.820,4 Mio. Euro oder 10,8 v. H. der Steuereinnahmen (Tabelle 3-1). Davon entfielen 679,5 Mio. Euro (37,3 v. H.) auf die Kraftfahrzeugsteuer, 493,7 Mio. Euro (27,1 v. H.) auf die Grunderwerbsteuer, 461,5 Mio. Euro (25,4 v. H.) auf die Erbschaftsteuer und 135,1 Mio. Euro (7,4 v. H.) auf die Rennwett- und Lotteriesteuern.

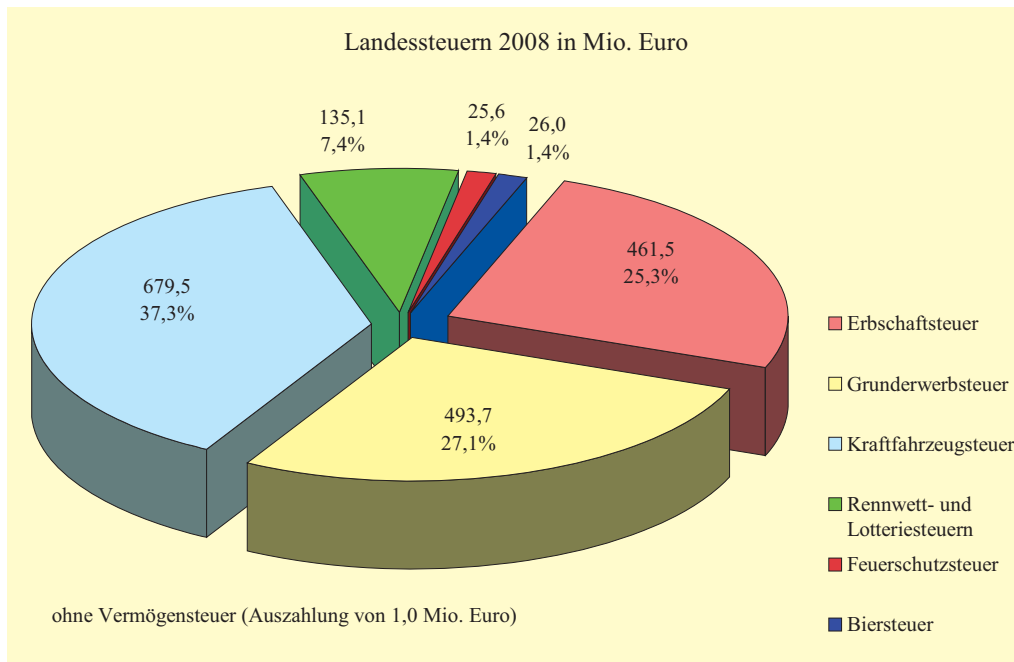


Abbildung 3-6: Landessteuern 2008 in Mio. Euro

Mit Ausnahme der Erbschaftsteuer lagen die Landessteuern unter ihren Vorjahreswerten (Abbildung 3-7).

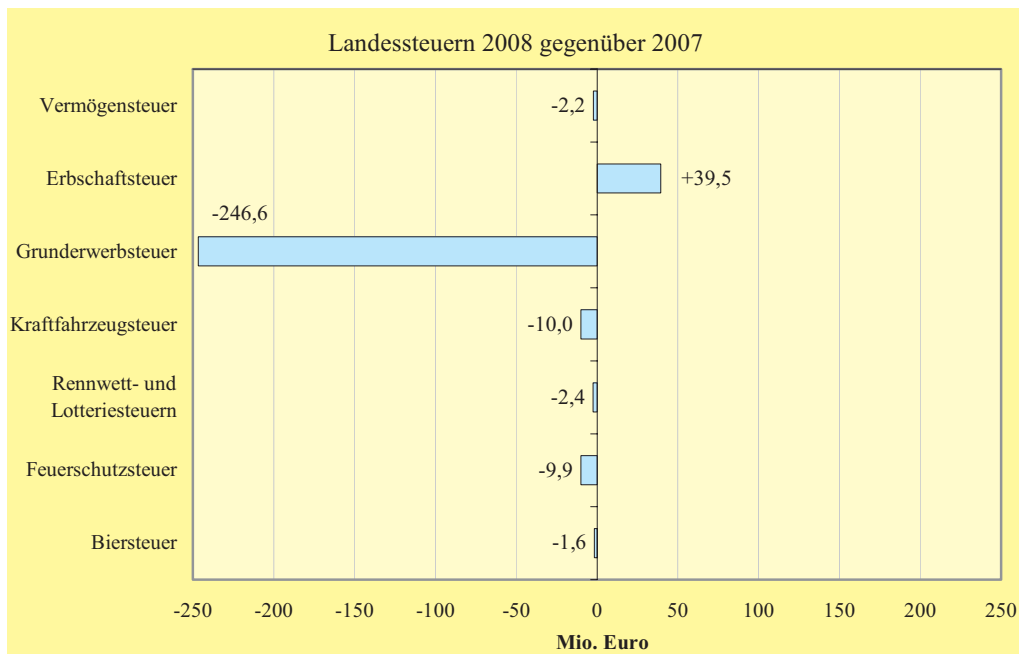


Abbildung 3-7: Landessteuern 2008 gegenüber 2007

Besonders ausgeprägt war der Rückgang bei der Grunderwerbsteuer, die um 246,6 Mio. Euro (33,3 v. H.) geringer ausfiel als im Vorjahr. Aufgrund von Erstattungen wurde Vermögensteuer⁴⁹ von 1,0 Mio. Euro ausgezahlt. Im Vorjahr betragen die Einnahmen hieraus noch 1,2 Mio. Euro (-2,2 Mio. Euro).

Die Erbschaftsteuer legte um 39,5 Mio. Euro (9,4 v. H.) zu und setzte trotz Schwankungen ihren Anstieg fort. Sie erreichte mit 461,5 Mio. Euro den höchsten Wert der letzten zehn Jahre (Abbildung 3-8).

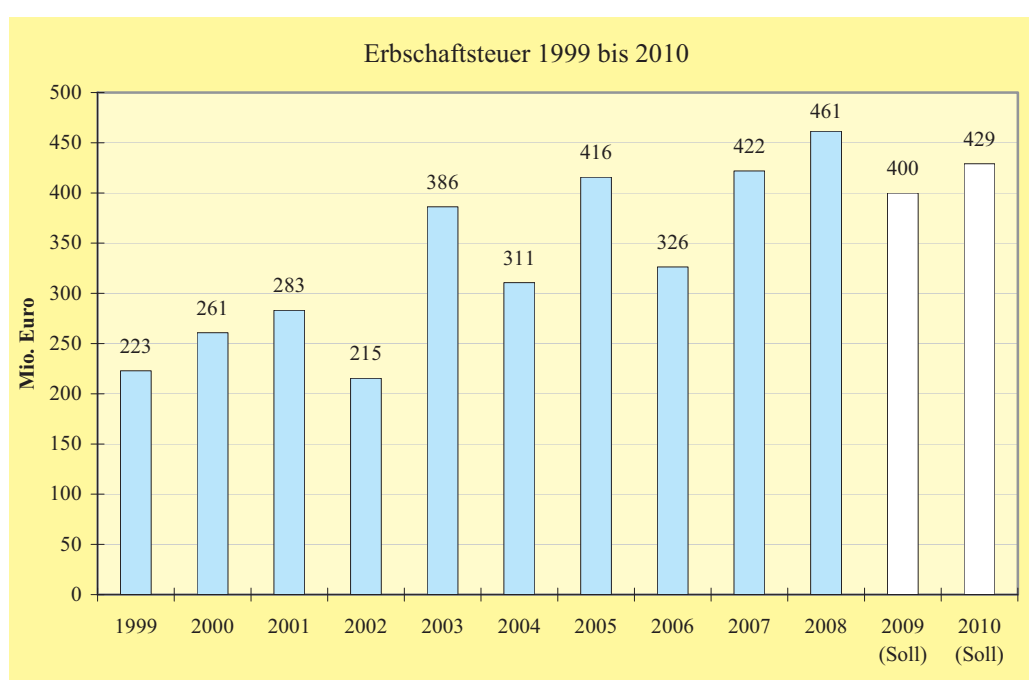


Abbildung 3-8: Erbschaftsteuer 1999 bis 2010

Die Kraftfahrzeugsteuer blieb nach einem leichten Rückgang (-1,5 v. H.) mit 679,5 Mio. Euro im Jahr 2008 annähernd auf dem hohen Niveau der drei vorangegangenen Jahre (Abbildung 3-9). Ab dem 1. Juli 2009 stehen die Erträge aus der Kraftfahrzeugsteuer dem Bund zu. Als Kompensation erhalten die Länder einen jährlichen Betrag aus dem Steueraufkommen des

⁴⁹ Sie wird seit 1997 nicht mehr erhoben.

Bundes.⁵⁰ Das Land setzte in seinen Haushaltsplänen Bundeszuweisungen zum Ausgleich der wegfallenden Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer und der LKW-Maut von 351,3 Mio. Euro (2009) und 691,1 Mio. Euro (2010) an. Für die Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer erwartet das Land vom Bund 6,5 Mio. Euro im Jahr 2009 und 13,1 Mio. Euro im Jahr 2010.⁵¹

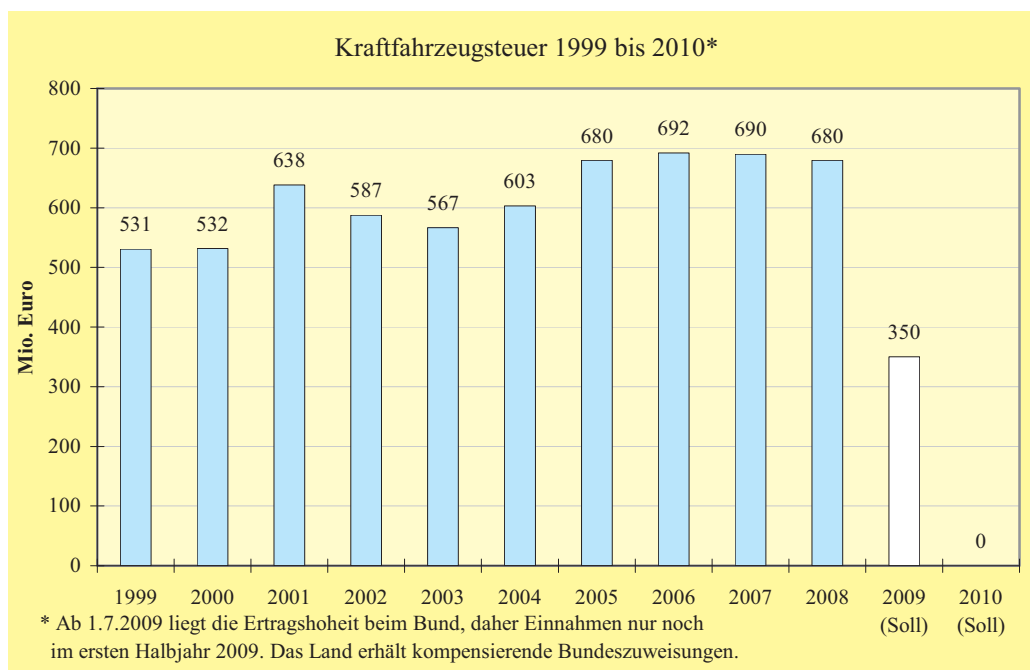


Abbildung 3-9: Kraftfahrzeugsteuer 1999 bis 2010

3.3 Steuerähnliche Abgaben

Die steuerähnlichen Abgaben verblieben mit 48,9 Mio. Euro nahezu auf dem Vorjahresniveau (49,0 Mio. Euro). Ähnlich wie 2007 lagen sie um 26,1 Mio. Euro (34,8 v. H.) unter dem Planansatz (Tabelle 3-2).

⁵⁰ Vergleiche Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 106, 106b, 107, 108) vom 19. März 2009, BGBl. I Seite 606

⁵¹ Der Bund hat neben der Ertragshoheit und der Gesetzgebungskompetenz auch die Verwaltungskompetenz für die Kraftfahrzeugsteuer. Er bedient sich der Landesbediensteten, die mit der Festsetzung, Erhebung und Vollstreckung der Kraftfahrzeugsteuer befasst sind.

Die Verfehlung des Planansatzes beruht im Wesentlichen auf der Spielbankabgabe. Sie sank im Vergleich zu 2007 um 22,4 v. H. auf 22,8 Mio. Euro. Damit blieb sie um 26,5 Mio. Euro hinter dem Planansatz für 2008 zurück.

Steuerähnliche Abgaben (OGr. 09)	2007	2008			
	Ist	Soll	Ist	Soll / Ist	Veränd. Ist ggü. Vorj.
	in Mio. Euro				
Spielbankabgabe	29,4	49,3	22,8	-26,5	-22,4
Abwasserabgabe	15,5	21,5	21,8	0,3	41,1
Walderhaltungsabgabe	0,3	0,1	0,1	0,0	-64,8
Ausgleichsabgabe	1,4	1,6	1,4	-0,2	1,3
Fischereiabgabe zur Förderung des Fischereiwesens	0,5	0,5	0,5	0,1	8,3
Jagdabgabe zur Förderung des Jagdwesens	0,6	0,7	0,8	0,1	29,9
Umlage zur Förderung der Milchwirtschaft	1,1	1,0	1,0	0,0	-2,3
Abgabe weinbautreibender Betriebe für die gebietliche Absatzförderung von Wein	0,3	0,3	0,3	0,0	-6,6
Summe	49,0	75,0	48,9	-26,1	-0,3
Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.					

Tabelle 3-2: Steuerähnliche Abgaben in den Jahren 2007 und 2008

3.4 Eigene Einnahmen

Die Eigenen Einnahmen sanken von 1.532,6 Mio. Euro im Jahr 2007 um 333,8 Mio. Euro (-21,8 v. H.) auf 1.198,8 Mio. Euro im Jahr 2008 (Tabelle 3-3). Schon im Jahr 2007 lagen sie niedriger als im Jahr 2006 (um 368,3 Mio. Euro oder 19,4 v. H.). Während im Jahr 2007 der Planansatz um 112,2 Mio. Euro (7,9 v. H.) übertroffen wurde, wurde er 2008 um 243,3 Mio. Euro (16,9 v. H.) verfehlt. Fast die Hälfte der Eigenen Einnahmen (534,0 Mio. Euro oder 44,5 v. H.) entfiel auf die Position Gebühren, sonstige Entgelte, Geldstrafen und Geldbußen. Sie nahmen um 1,6 Mio. Euro (-0,3 v. H.) ab, überschritten aber die Planansätze um 12,8 Mio. Euro (2,5 v. H.).

Eigene Einnahmen (HGr. 1)	2007	2008			Veränd. Ist ggü. Vorj. in v.H.
	Ist	Soll	Ist	Soll / Ist	
	in Mio. Euro				
Gebühren, sonstige Entgelte, Geldstrafen und Geldbußen darunter:	535,6	521,3	534,0	12,8	-0,3
Gebühreneinnahmen der Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation	26,7	24,3	25,1	0,8	-6,1
Geldbußen, Verwarnungsgelder, Zwangsgelder bei der Zentralen Verwarnungs- und Bußgeldstelle	41,6	38,6	46,5	7,9	11,6
Geldstrafen, Geldbußen der Staatsanwaltschaften und Amtsanwaltschaften	49,9	48,5	59,7	11,2	19,7
Gerichtsgebühren, Geldstrafen und Geldbußen bei ordentlichen Gerichten	298,2	307,0	280,9	-26,1	-5,8
Einnahmen der Steuerverwaltung aus Geldstrafen und Geldbußen	14,5	11,8	14,1	2,3	-3,0
Sonstige Verwaltungseinnahmen	136,5	93,7	141,8	48,2	3,9
Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen	76,2	86,1	206,5	120,4	171,0
Konzessionsabgaben	0,7	0,0	0,8	0,8	16,1
Einnahmen aus Lotterie, Lotto u. Toto	129,8	111,2	107,0	-4,2	-17,5
Mieten und Pachten	9,2	6,9	10,4	3,5	13,1
Erlöse aus der Veräußerung von beweglichen Sachen und Diensten aus wirtschaftlicher Tätigkeit	12,1	12,0	12,8	0,8	5,9
Sonstige Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit u. Vermögen	4,3	5,4	2,9	-2,5	-32,9
Erlöse aus der Veräußerung von Gegenständen, Kapitalrückzahlungen darunter:	524,7	529,2	109,8	-419,4	-79,1
Erlöse aus der Veräußerung von Immobilien	40,9	436,3	63,5	-372,8	55,5
Erlöse aus der Veräußerung von beweglichen Sachen	3,3	2,6	4,5	1,8	33,7
Kapitalrückzahlungen	478,1	0,0	0,0	0,0	x
Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen	0,9	0,6	0,6	0,0	-39,4
Zinseinnahmen	27,7	3,9	12,1	8,2	-56,2
Darlehensrückflüsse	74,9	71,9	60,0	-11,9	-20,0
Summe	1.532,6	1.442,1	1.198,8	-243,3	-21,8

x kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar
Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 3-3: Eigene Einnahmen in den Jahren 2007 und 2008

Signifikant war 2008 der Anstieg der Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen (171,0 v. H.), die 206,5 Mio. Euro betragen und um 120,4 Mio. Euro (139,9 v. H.) über dem Planansatz lagen. Dies ging vor allem zurück auf Mehreinnahmen aus der stillen Einlage des Sondervermögen „Hessischer Investitionsfonds“ bei der Landestreuhandstelle Hessen-Thüringen.

Der Anteil der Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen an den Eigenen Einnahmen lag bei 17,2 v. H. Die Sonstigen Verwaltungseinnahmen erhöhten sich um 5,4 Mio. Euro (3,9 v. H.) auf 141,8 Mio. Euro. Damit trugen sie zu 11,8 v. H. zu den Eigenen Einnahmen bei. Die Einnahmen aus Lotterie, Lotto und Toto fielen um 22,8 Mio. Euro (17,5 v. H.) auf 107,0 Mio. Euro. Das entsprach 8,9 v. H. der Eigenen Einnahmen.

Die geringeren Eigenen Einnahmen waren vom Rückgang der Erlöse aus der Veräußerung von Gegenständen und Kapitalrückzahlungen geprägt. Sie lagen mit 109,8 Mio. Euro im Jahr 2008 um 414,9 Mio. Euro (-79,1 v. H.) niedriger als im Vorjahr. Im Jahr 2007 hatte das Land von der Landesbank Hessen-Thüringen Kapitalrückzahlungen erhalten; dieser Einmaleffekt fiel im Jahr 2008 weg.

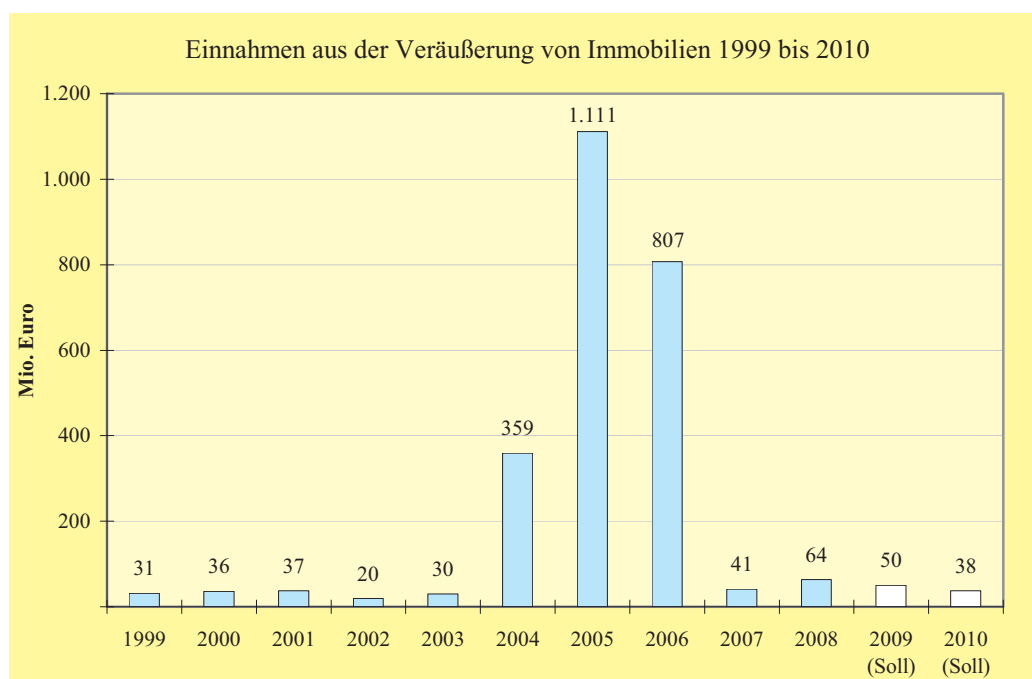


Abbildung 3-10: Einnahmen aus der Veräußerung von Immobilien 1999 bis 2010

Mit 63,5 Mio. Euro fielen die Einnahmen aus Immobilienveräußerungen etwa doppelt so hoch aus wie in den Jahren 1999 bis 2003 (Abbildung

3-10). In den Jahren 2004 bis 2006 waren diese Einnahmen deutlich höher.⁵² Dies lag insbesondere am Verkauf landeseigener Objekte, die anschließend mit langfristigen Verträgen zurückgemietet wurden (Sale-and-rent-back-Transaktionen). Wie im Vorjahr wurde auch im Jahr 2008 eine geplante umfangreiche Immobilienveräußerung nicht realisiert.⁵³

3.5 Übertragungseinnahmen

Die Übertragungseinnahmen (Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke) stiegen von 1.364,0 Mio. Euro um 31,1 Mio. Euro (2,3 v. H.) auf 1.395,1 Mio. Euro im Jahr 2008 (Tabelle 3-4). Die Zunahme lag im Vorjahr etwas niedriger (14,9 Mio. Euro oder 1,1 v. H.). Der Planansatz wurde im Jahr 2008 um 243,2 Mio. Euro oder 21,1 v. H. überschritten.

Den größten Anstieg der Übertragungseinnahmen verzeichneten die Einnahmen der Allgemeinen Dienste. Sie veränderten sich von 131,9 Mio. Euro um 55,4 Mio. Euro auf 187,3 Mio. Euro. Die höchsten Übertragungseinnahmen erhielt das Land vom Bund mit 490,3 Mio. Euro für den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Sie sanken gegenüber dem Vorjahr um 6,6 Mio. Euro (-1,3 v. H.). Diese Bundeszuweisungen erhält das Land als Kompensation für den im Jahr 1996 in den Verantwortungsbereich der Länder übergegangenen öffentlichen Personennahverkehr.⁵⁴

Die zweithöchsten Übertragungseinnahmen erhielt das Land vom Bund zur Weiterleitung an die Kommunen aufgrund von Leistungen nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II, Grundsicherung für Arbeitssuchende, „Hartz

⁵² Zum Einfluss der Einnahmen aus dem Verkauf von Dienstgebäuden auf das Finanzierungsdefizit siehe Abschnitt 2.4. Zu den Mietausgaben für die langfristig zurückgemieteten, ehemals landeseigenen Objekte, siehe Abschnitt 4.3.

⁵³ Im Haushaltsplan 2008 (Kapitel 17 01, Seite 10) wurden hierfür Einnahmen von 400 Mio. Euro angesetzt. Für eine aus dem Immobilienportfolio „LEO III“ herausgenommene Liegenschaft wurde der Kaufvertrag am 7. November 2008 beurkundet (vgl. Landtags-Drucksache 18/1018). Dieser Veräußerung mit einem Erlös von rund 4,8 Mio. Euro stimmte der Haushaltsausschuss in seiner Sitzung am 30. September 2009 zu.

⁵⁴ Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz) vom 27. Dezember 1993, BGBl. I Seite 2378, 2395, 2395, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Dezember 2007, BGBl. I Seite 2871

IV“). Sie sanken von 290,1 Mio. Euro um 33,0 Mio. Euro (-11,4 v. H.) auf 257,1 Mio. Euro. Ebenfalls vollständig an die Kommunen weitergeleitet werden die Bundeszuweisungen für Leistungen nach dem Zwölften Sozialgesetzbuch (SGB XII, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung), die unverändert bei 39,3 Mio. Euro lagen.

Übertragungseinnahmen (HGr. 2)	2007	2008			Veränd. ggü. Vorj. in v. H.
	Ist	Soll	Ist	Soll/Ist	
	in Mio. Euro				
Allgemeine Dienste	131,9	194,5	187,3	-7,3	42,0
darunter:					
Kostenerstattung für Erhebung der Kirchensteuer	32,3	26,9	31,0	4,1	-4,0
Erstattungen von Beihilfeleistungen durch Landesbetriebe und Hochschulen	13,0	16,1	13,8	-2,3	5,8
Erstattung anteiliger Versorgungsbezüge vom Bund	13,1	12,0	11,1	-0,9	-15,7
Vorsorgeprämie von Landesbetrieben und Einrichtungen aus dem Hochschulreferenzmodell	0,0	110,5	85,9	-24,7	x
Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten	147,5	151,3	143,5	-7,7	-2,7
darunter:					
Bundeszuweisungen für Fördermaßnahmen für Studierende	42,3	41,9	44,6	2,7	5,5
Bundeszuweisungen für Fördermaßnahmen für Schülerinnen und Schüler	23,4	29,3	24,7	-4,6	5,3
Zuweisungen der Städte Wiesbaden, Darmstadt, Kassel im Bereich der Hessischen Staatstheater	43,0	41,0	39,6	-1,4	-8,0
Bundeszuweisungen für die gemeinsame Forschungsförderung von Bund und Ländern	13,5	18,8	14,4	-4,4	7,3
Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung	432,1	154,4	412,3	257,9	-4,6
darunter:					
Bundeszuweisungen für					
* Leistungen nach SGB II der kreisfreien Städte und Landkreise für Unterkunft- und Heizungskosten (Grundsicherung Arbeitssuchende)	290,1	0,0	257,1	257,1	-11,4
* Wohngeld (hälftiger Bundesanteil)	27,3	38,0	22,8	-15,2	-16,5
* Leistungen nach SGB XII der Sozialhilfeträger (Grundsicherung i. Alter u. b. Erwerbsminderung)	39,3	39,3	39,3	0,0	0,0
* Wiedergutmachungsleistungen	18,6	17,0	17,7	0,8	-4,7
* Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz	18,5	19,0	18,1	-0,9	-2,1
Erstattungen von der EU für Hilfen für Berufsausbildung, Fortbildung, Umschulung	16,9	16,8	28,8	12,0	70,3
Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	9,6	7,7	9,3	1,6	-3,7
Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste	1,7	1,1	1,0	-0,1	-39,9
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	43,7	47,5	51,1	3,6	17,0
darunter:					
Erstattungen von der EU zur Förderung im Bereich Landwirtschaft, ländlicher Raum und Verbraucherschutz	26,6	34,4	36,6	2,1	37,5
Bundeszuweisungen Verbesserung der Agrarstruktur	15,4	13,1	14,5	1,4	-5,8
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	0,1	0,1	0,1	0,0	-10,1
Verkehrswesen	562,6	550,4	554,3	4,0	-1,5
darunter:					
Bundeszuweisungen für ÖPNV-Maßnahmen	496,9	485,5	490,3	4,8	-1,3
Allgemeine Finanzwirtschaft	34,7	43,9	35,2	-8,8	1,4
Summe	1.364,0	1.151,9	1.395,1	243,2	2,3
x kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.					

Tabelle 3-4: Übertragungseinnahmen in den Jahren 2007 und 2008

Weiter leistete der Bund Zuweisungen für Wohngeld in Höhe von 22,8 Mio. Euro (Vorjahr: 27,3 Mio. Euro), Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz in Höhe von 18,1 Mio. Euro (Vorjahr: 18,5 Mio. Euro) und für sogenannte Wiedergutmachungsleistungen in Höhe von 17,7 Mio. Euro (Vorjahr: 18,6 Mio. Euro).

Für Bildung, Wissenschaft, Forschung und kulturelle Angelegenheiten erhielt das Land Einnahmen von 143,5 Mio. Euro. Sie lagen um 3,9 Mio. Euro (-2,7 v. H.) niedriger als im Vorjahr. Dazu gehören die vertraglich vereinbarten Zuweisungen der Städte Wiesbaden, Darmstadt und Kassel zur anteiligen Deckung der durch Einnahmen nicht gedeckten Ausgaben der Staatstheater. Sie verringerten sich 2008 um 3,4 Mio. Euro auf 39,6 Mio. Euro. Die Bundeszuweisungen für Fördermaßnahmen für Studierende nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) stiegen um 2,3 Mio. Euro auf 44,6 Mio. Euro und für Schüler um 1,3 Mio. Euro auf 24,7 Mio. Euro.

3.6 Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen

Das Land erhält von Dritten, insbesondere vom Bund und den Kommunen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen. Die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen stiegen gegenüber dem Vorjahr um 43,5 Mio. Euro (9,7 v. H.) auf 492,0 Mio. Euro (Tabelle 3-5). Dabei entwickelten sich die einzelnen Positionen unterschiedlich:

- Neu hinzugekommen sind Zuweisungen des Bundes für die Kinderbetreuung, die mit 9,4 Mio. Euro den Planansatz in Höhe von 28,9 Mio. Euro unterschritten haben.
- Die Investitionseinnahmen im Gesundheitsbereich stiegen: Die kreisfreien Städte und die Landkreise sind durch eine Krankenhausumlage an der Finanzierung der Krankenhausinvestitionen beteiligt.⁵⁵ Diese

⁵⁵ § 34 Absatz 1 Nr. 2 und § 38 des Finanzausgleichsgesetzes

Einnahmen aus der Krankenhausumlage nahmen im Jahr 2008 um 32,3 Mio. Euro (47,4 v. H.) auf 100,2 Mio. Euro zu (Abbildung 3-11).

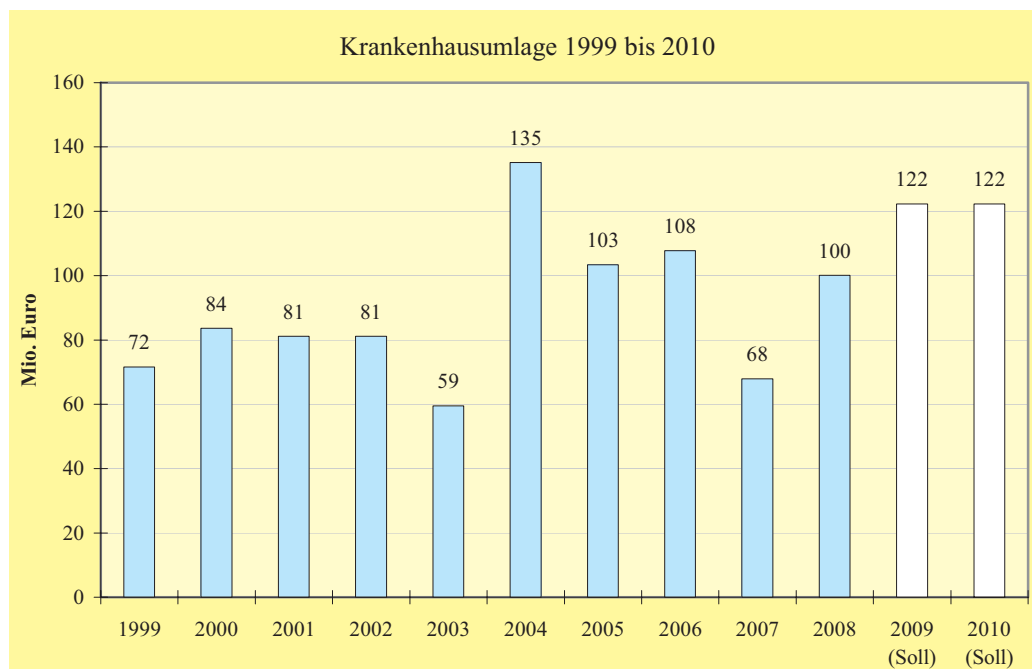


Abbildung 3-11: Krankenhausumlage 1999 bis 2010

- Die Zuweisungen von Dritten für Investitionen in Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur sanken um 3,6 Mio. Euro (-2,3 v. H.) auf 154,6 Mio. Euro. Dazu gehören die Zuweisungen des Bundes zur Förderung des Aufbaus und der Weiterentwicklung von Ganztagschulen (Investitionsprogramm „Zukunft, Bildung und Betreuung“), die sich um 22,3 Mio. Euro (-32,2 v. H.) auf 46,8 Mio. Euro reduzierten, und für den Hochschulbau, die sich um 16,1 Mio. Euro (28,1 v. H.) auf 73,6 Mio. Euro erhöhten. Die Bundesmittel für Darlehen an Schüler und Studierende nach dem BAföG stiegen um 1,4 Mio. Euro (4,7 v. H.) auf 30,7 Mio. Euro.

Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen (OGr. 33 und 34)	2007	2008			Veränd. ggü. Vorj. in v.H.
	Ist	Soll	Ist	Soll/Ist	
	in Mio. Euro				
Allgemeine Dienste	0,1	0,0	0,1	0,1	103,5
Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten	158,2	131,1	154,6	23,5	-2,3
darunter:					
Zuweisungen des Bundes zur Förderung von Ganztagschulen	69,1	44,0	46,8	2,8	-32,2
Zuweisungen des Bundes für Hochschulbau	57,5	45,1	73,6	28,5	28,1
Bundesanteil BAföG-Darlehen	29,4	39,2	30,7	-8,4	4,7
Soziale Sicherung: Zuweisungen des Bundes für Kinderbetreuung	0,0	28,9	9,4	-19,6	x
Gesundheit, Umwelt, Sport u. Erholung	68,5	100,3	100,2	0,0	46,4
darunter:					
Krankenhausumlage der kreisfreien Städte und Landkreise	67,9	100,0	100,2	0,2	47,4
Wohnungswesen, Städtebau, Raumord- nung u. kommun. Gemeinschaftsdienste	46,4	48,2	45,5	-2,7	-2,0
darunter:					
Zuweisungen des Bundes zur Förderung des Wohnungsbaus	30,3	30,3	30,3	0,0	0,0
Zuweisungen des Bundes zur Städtebauförderung	15,1	16,9	14,2	-2,6	-5,8
Investitionszuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden für Zwecke der Müllbeseitigung und -verwertung	1,0	1,0	1,0	0,0	-2,7
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	13,6	26,7	17,7	-9,0	30,5
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	47,5	89,1	44,2	-44,8	-6,9
darunter:					
Zuweisungen des Bundes zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur	6,8	5,9	7,1	1,2	4,4
Zuschüsse von der EU zur Verbesserung der Infrastruktur	35,3	80,5	34,4	-46,1	-2,4
Erstattungen des Bundes f. wasserwirtschaft- liche u. kulturbautechnische Maßnahmen	5,1	2,6	2,3	-0,3	-56,0
Verkehrswesen	114,3	126,0	120,3	-5,8	5,2
darunter:					
Investitionszuweisungen des Bundes	111,2	123,0	117,4	-5,5	5,6
Investitionszuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden	3,0	3,0	2,8	-0,2	-7,4
Allgemeine Finanzwirtschaft	0,0	0,0	0,0	0,0	x
Summe	448,5	550,2	492,0	-58,2	9,7
x kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar Abweichung in den Summen sind rundungsbedingt.					

Tabelle 3-5: Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen in den Jahren 2007 und 2008

- Im Vergleich zum Vorjahr wuchsen die Einnahmen des Landes aus Investitionszuweisungen für das Verkehrswesen um 6,0 Mio. Euro (5,2 v. H.) auf 120,3 Mio. Euro. Dabei stiegen die Investitionszuweisungen des Bundes um 6,2 Mio. Euro auf 117,4 Mio. Euro und die Investitionszuweisungen von Gemeinden gingen um 0,2 Mio. Euro auf 2,8 Mio. Euro zurück. Von den Investitionszuweisungen des Bundes erhielt das Land 103,1 Mio. Euro nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (z. B. für den Bau und Ausbau von Straßen, Straßenbahnen, U-Bahnen und Radwegen).
- Die Investitionszuweisungen von Dritten für das Wohnungswesen, den Städtebau, die Raumordnung und die kommunalen Gemeinschaftsdienste sanken um 0,9 Mio. Euro (-2,0 v. H.) auf 45,5 Mio. Euro. Dabei blieben die Bundeszuweisungen zur Förderung des Wohnungsbaus konstant bei 30,3 Mio. Euro; die Zuweisungen zur Städtebauförderung fielen mit 14,2 Mio. Euro (-5,8 v. H.) niedriger aus als 2007.

4 Die Entwicklung von Ausgabearten im Haushaltsjahr 2008

Die Ausgaben des Landes beliefen sich auf 27.247,3 Mio. Euro. Davon entfielen 9.163,1 Mio. Euro oder 33,6 v. H. auf Übertragungsausgaben, 7.265,6 Mio. Euro oder 26,7 v. H. auf Personalausgaben und 1.789,5 Mio. Euro oder 6,6 v. H. auf Investitionsausgaben.

Die Übertragungsausgaben nahmen um 364,5 Mio. Euro oder um 3,8 v. H. gegenüber dem Vorjahr ab. Zu ihnen gehören mit 2.632,7 Mio. Euro die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich und mit 1.908,8 Mio. Euro die allgemeinen Finanzzuweisungen des Kommunalen Finanzausgleichs.

Die Personalausgaben stiegen gegenüber dem Vorjahr um 2,6 v. H. auf 7.265,6 Mio. Euro. Die Personalausgaben erhöhten sich (bereinigt) auf 1.370 Euro je Einwohner. Die Personalausgabenquote stagnierte mit 45,5 v. H. auf dem niedrigsten Wert der letzten zehn Jahre, da die Gesamtausgaben als Bezugsgröße ebenfalls wuchsen.

Auch die Investitionsausgabenquote zeigte – aufgrund der höheren Gesamtausgaben als Bezugsgröße – mit 10,8 v. H. keine Veränderung, obwohl sich die bereinigten Investitionsausgaben um 2,5 v. H. erhöhten. Von den Investitionsausgaben entfielen 450,1 Mio. Euro auf Baumaßnahmen und 1.339,5 Mio. Euro auf sonstige Investitionen. Bei den Baumaßnahmen wurden für Straßen und Brücken 167,6 Mio. Euro, für Universitäten und Hochschulen 164,3 Mio. Euro sowie für Universitätskliniken 23,8 Mio. Euro ausgegeben. Bei den sonstigen Investitionsausgaben entfielen auf Investitionszuweisungen an die Gemeinden 580,0 Mio. Euro und an die Sondervermögen 152,1 Mio. Euro.

4.1 Struktur der Ausgaben des Landes

Die Ausgaben des Landes betragen 27.247,3 Mio. Euro im Jahr 2008. Davon entfielen 9.163,1 Mio. Euro oder 33,6 v. H. auf Übertragungsausgaben, 7.265,6 Mio. Euro oder 26,7 v. H. auf Personalausgaben, 4.460,0 Mio. Euro

oder 16,4 v. H. auf den Schuldendienst⁵⁶ und 1.789,5 Mio. Euro oder 6,6 v. H. auf Investitionsausgaben.

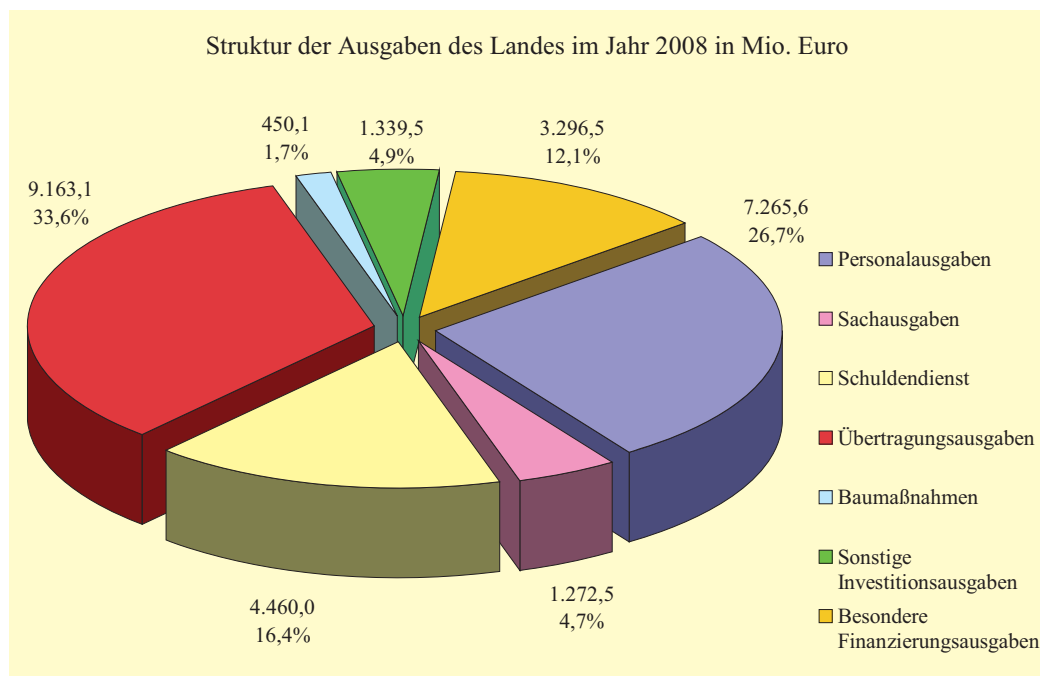


Abbildung 4-1: Struktur der Ausgaben des Landes im Jahr 2008

4.2 Personalausgaben

4.2.1 Gesamtentwicklung

Die Personalausgaben stiegen von 7.079,0 Mio. Euro im Jahr 2007 um 186,6 Mio. Euro (2,6 v. H.) auf 7.265,6 Mio. Euro (Tabelle 4-1). Sie überstiegen das Haushaltssoll um 91,5 Mio. Euro (1,3 v. H.).

⁵⁶ Vergleiche Beitrag Nr. 6

Personalausgaben (HGr. 4)	2007	2008			
	Ist	Soll	Ist	Soll / Ist	Veränd. ggü. Vorj.
	in Mio. Euro				
Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	22,7	25,3	25,1	-0,1	10,8
Beamte, Richter	3.661,5	3.898,0	3.748,1	-149,9	2,4
Angestellte	977,8	787,1	1.004,6	217,6	2,7
Arbeiter	140,9	136,5	137,8	1,2	-2,2
Beschäftigungsentgelte	41,3	26,1	38,2	12,1	-7,6
Nicht aufteilbare Personalausgaben	3,3	1,9	2,7	0,8	-17,9
Versorgung	1.742,6	1.758,0	1.795,1	37,1	3,0
Beihilfen und Ähnliches	457,2	440,7	490,5	49,8	7,3
Trennungsgeld und Ähnliches	31,7	23,2	23,4	0,3	-26,1
Globale Personalausgaben	0,0	77,2	0,0	-77,2	x
Summe	7.079,0	7.174,0	7.265,6	91,5	2,6
x kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar					
Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.					

Tabelle 4-1: Personalausgaben in den Jahren 2007 und 2008

Die Ausgaben für Beamte und Richter erhöhten sich gegenüber 2007 um 86,5 Mio. Euro (2,4 v. H.) auf 3.748,1 Mio. Euro, für Angestellte um 26,9 Mio. Euro (2,7 v. H.) auf 1.004,6 Mio. Euro, für die Versorgung um 52,6 Mio. Euro (3,0 v. H.) auf 1.795,1 Mio. Euro und für die Beihilfen um 33,3 Mio. Euro (7,3 v. H.) auf 490,5 Mio. Euro.

Im Jahr 2008 entfielen von den Personalausgaben 51,6 v. H. auf Beamte und Richter, 13,8 v. H. auf Angestellte, 1,9 v. H. auf Arbeiter und 0,3 v. H. auf Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige. Die Anteile der Versorgungsausgaben lagen bei 24,7 v. H. und der Beihilfen bei 6,8 v. H. (Abbildung 4-2).

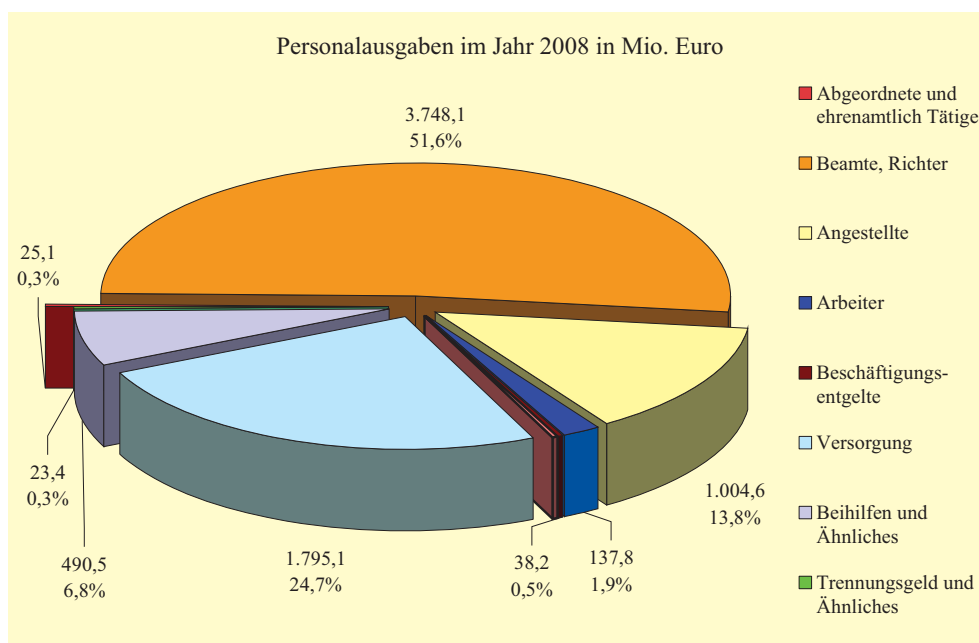


Abbildung 4-2: Personalausgaben im Jahr 2008

Die Versorgungsausgaben stiegen zwischen 1999 und 2008 in jedem Jahr (Abbildung 4-3). Im Durchschnitt wuchsen sie in diesem Zeitraum mit 3,6 v. H. je Jahr stärker als die Personalausgaben (0,4 v. H.).

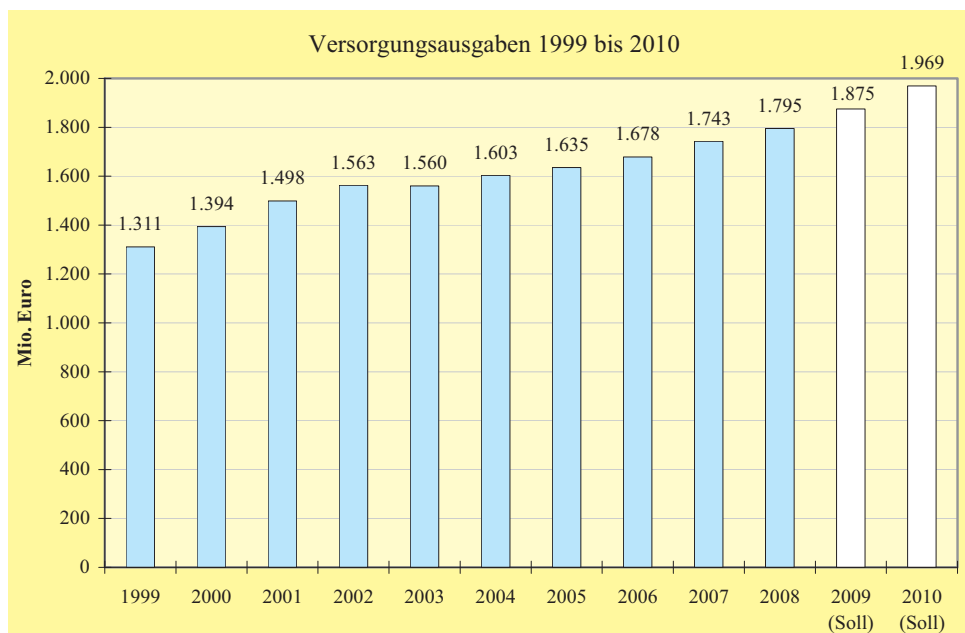


Abbildung 4-3: Versorgungsausgaben 1999 bis 2010

4.2.2 Personalausgaben je Einwohner und Personalausgabenquote

Für die Betrachtung der Personalausgaben über einen mehrjährigen Zeitraum werden Bereinigungen um Sondereinflüsse vorgenommen.⁵⁷ Den Berechnungen der Strukturdaten liegen die bereinigten Personalausgaben und die bereinigten Ausgaben nach Abzug der Zahlungen des Landes in den Länderfinanzausgleich zugrunde.

Die bereinigten Personalausgaben je Einwohner stiegen im Jahr 2008 um 2,3 v. H. auf 1.370 Euro⁵⁸ (Abbildung 4-4). Sie erreichten damit den höchsten Wert der letzten zehn Jahre. Gegenüber 1998 stiegen sie jedes Jahr um durchschnittlich 1,9 v. H. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Einwohnerzahlen im Vergleich zu 1998 mit durchschnittlich 0,1 v. H. kaum veränderten.

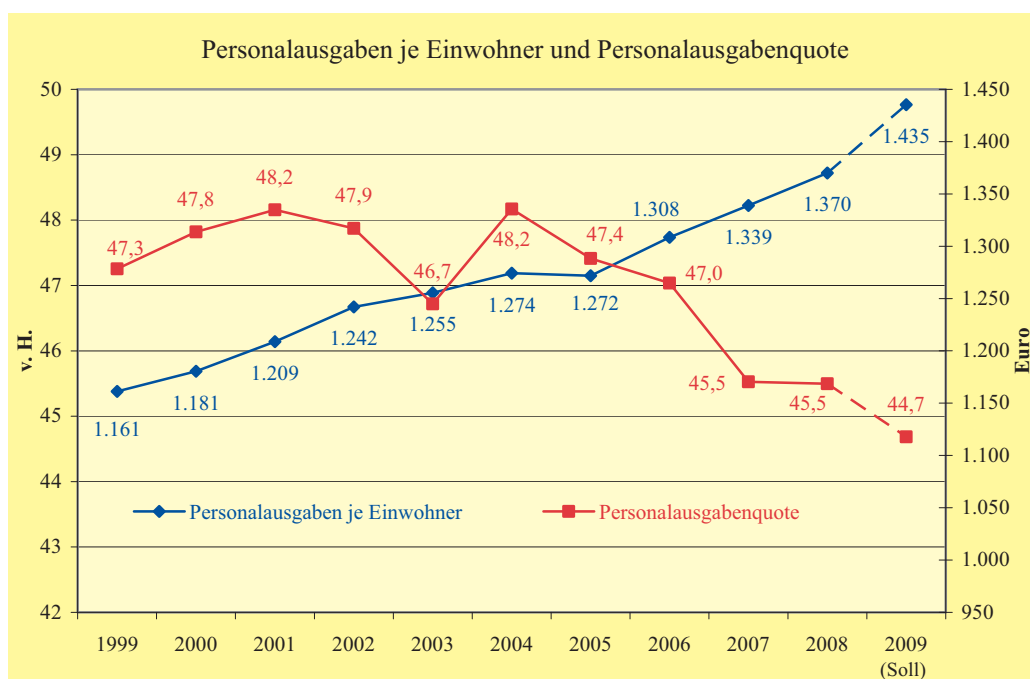


Abbildung 4-4: Personalausgaben je Einwohner und Personalausgabenquote

⁵⁷ Die Bereinigungen sind in Abschnitt 2.5 erläutert.

⁵⁸ Mit diesen Bemerkungen werden die Auswirkungen des Kommunalisierungsgesetzes rückwirkend ab dem Jahr 2006 berücksichtigt. Daher liegen die für 2007 ausgewiesenen Personalausgaben je Einwohner (1.339 Euro statt 1.327 Euro) und die Personalausgabenquote (45,5 v. H. statt 45,2 v. H.) höher als in den Bemerkungen 2008 (Seite 86).

Die Personalausgabenquote gibt an, welcher Anteil der bereinigten Ausgaben für das Personal des Landes ausgegeben wird: Der Anteil der Personalausgaben an den gesamten Ausgaben lag im Jahr 1999 bei 47,3 v. H., stieg vorübergehend auf 48,2 v. H. (2001 und 2004) und sank ab dem Jahr 2004, um 45,2 v. H. in den Jahren 2007 und 2008 zu erreichen (Abbildung 4-4). Die im Jahr 2008 unveränderte Personalausgabenquote bei steigenden Personalausgaben (2,3 v. H.) ist auf gestiegene Gesamtausgaben als Bezugsgröße (2,4 v. H.) zurückzuführen.⁵⁹

4.2.3 Wesentliche Stellenveränderungen

Die Stellenübersichten des Haushaltsplans 2008 (Anlagen 5 und 6) zeigen 2.116,5 neue Stellen. Davon waren 403,0 Stellen kostenneutral (darunter 388,5 Stellen im Einzelplan des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst) sowie zwei neue Leerstellen. 1.522,0 der neuen Stellen entfielen auf das Kultusministerium.

Zusätzlich zu diesen neuen Stellen sind 744,0 Stellen aufgrund von gesetzlichen Ermächtigungen zu berücksichtigen.⁶⁰ Dabei handelt es sich um Altersteilzeit- und Leerstellen mit dem Vermerk „künftig wegfallend“. In der Summe ergeben sich 2.860,5 Stellenzugänge, denen 7.235,0 weggefallene Stellen gegenüberstehen. Insgesamt nahm im Haushaltsjahr 2008 die Zahl der Stellen um 4.374,5 auf 141.070,5 ab. Weiterhin wurden zwischen den Einzelplänen 26,5 Stellen umgesetzt.

Die Stellenhebungen umfassen im Haushaltsjahr 2008 insgesamt 674 Stellen. Davon entfielen 482,5 auf Planstellen für Beamte und 191,5 auf Stellen für Angestellte. Im Vergleich zum Vorjahr (327 Hebungen) lag die Zahl der Hebungen um rund 106 v. H. höher.

Im Einzelplan 03 – Hessisches Innenministerium – gab es 255 Stellenhebungen, gefolgt vom Einzelplan 04 – Hessisches Kultusministerium – mit

⁵⁹ Jeweils berechnet mit bereinigten Werten der Personalausgaben und der Gesamtausgaben

⁶⁰ §§ 9 und 10 HG

242,5 Stellenhebungen. In den genannten Einzelplänen entfielen 111 Hebungen auf die Kapitel 03 81 – Polizeibehörden – und 208,5 Hebungen auf Kapitel 04 59 – Schulen – aufgrund geänderter Schülerzahlen und Schulorganisationsmaßnahmen.

Hebungen um mehr als zwei Besoldungs- bzw. Vergütungsgruppen gab es in 212,5 Fällen. Vereinzelt waren hohe Hebungen darunter (Stellen für Auszubildende in Planstellen der Besoldungsgruppe A 16 BBesG, Stellen für Arbeiter in Stellen der Wertigkeit nach Vergütungsgruppe I b BAT).

Im Einzelplan 15 – Ministerium für Wissenschaft und Kunst – sind Stellenhebungen lediglich als Umwandlungen und Umsetzungen zu erkennen, da die Besoldungsordnung C durch die Besoldungsordnung W abgelöst worden war.⁶¹ Während die vorherige Besoldungsordnung C Steigerungen nach dem Besoldungsdienstalter sowie höhere Endgrundgehälter auswies, enthält die Besoldungsordnung W jeweils Festbeträge. Diese liegen im Vergleich zum früheren Besoldungsniveau niedriger. Zu diesen Festbeträgen können variable und individuell gestaltete Leistungsbezüge vergeben werden, wodurch die tatsächliche finanzielle Bedeutung der einzelnen Planstelle nach der Besoldungsordnung W nicht ersichtlich ist.

Die Stellen der Angestellten und Arbeiter der Hochschulen (Einzelplan 15) sind lediglich nachrichtlich zum 1. Februar 2007 dargestellt. Mit der Einführung des Produkthaushaltes an den Hochschulen wurde die Verbindlichkeit der Stellenübersichten aufgehoben.

4.3 Sachausgaben

Die Sachausgaben (sächliche Verwaltungsausgaben) stiegen von 1.228,3 Mio. Euro um 44,2 Mio. Euro (bzw. 3,6 v. H.) auf 1.272,5 Mio. Euro im Jahr 2008. Die größten Positionen waren die Sachausgaben für Bewirtschaftung von Grundstücken, Gebäuden und Räumen (12,1 v. H.), für Mieten und Pachten (20,5 v. H.), für Verfahrensauslagen (17,7 v. H.) und

⁶¹ Gesetz zur Reform der Professorenbesoldung vom 16. Februar 2002, BGBl. I Seite 686

für sonstige Dienstleistungen und Gestattungen (24,8 v. H., siehe Tabelle 4-2).

Sachausgaben (OGr. 51 bis 54)	2007	2008			Veränd. ggü. Vorj. in v. H.
	Ist	Soll	Ist	Soll / Ist	
	in Mio. Euro				
Geschäftsbedarf, Kommunikation, Ausstattungs-, Ausrüstungs- und sonstige Gebrauchsgegenstände	90,9	109,5	92,3	-17,2	1,6
Verbrauchsmittel, Haltung von Fahrzeugen und dergleichen	68,7	62,5	74,0	11,5	7,7
Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume	154,1	112,3	153,9	41,6	-0,2
Mieten und Pachten	243,2	298,0	260,7	-37,3	7,2
Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen	63,7	58,4	38,3	-20,1	-39,8
Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens	10,3	3,9	9,0	5,1	-13,2
Kunst- und wissenschaftliche Sammlungen, Bibliotheken	0,5	0,0	1,7	1,7	219,0
Aus- und Fortbildung	49,1	50,5	47,7	-2,7	-2,9
Sachverständige, Gerichts- und ähnliche Kosten	10,5	17,4	8,6	-8,9	-18,4
Dienstreisen	13,9	16,7	14,2	-2,5	2,1
Verfügungsmittel	0,3	0,4	0,3	-0,1	-0,7
Ausgaben für Veröffentlichungen, Dokumentation und Öffentlichkeitsarbeit	9,0	9,3	9,2	-0,1	2,5
Sachaufwand der Ausbildung, Prüfung und Fortbildung Außenstehender	5,4	5,0	5,5	0,5	3,4
Nutz- und Zuchttierhaltung	0,5	0,0	0,5	0,5	14,1
Verfahrensauslagen	219,1	216,0	224,6	8,6	2,5
Beförderungskosten	1,8	1,9	1,9	0,0	4,2
Sonstige Dienstleistungen und Gestattungen	271,0	297,6	316,0	18,4	16,6
Ehrenzeichen und sonstige Auszeichnungen	0,1	0,0	0,1	0,0	-36,4
Steuern und Abgaben	2,5	2,2	2,5	0,3	-0,6
Versicherungen	1,1	1,1	1,0	0,0	-0,9
Rückzahlung vereinnahmter Beträge nach Schluss des Haushaltsjahres	0,2	0,0	0,2	0,2	10,6
Aufwendungen d. Landtags u. d. Landes-regierung aus dienstlicher Veranlassung	2,8	1,9	2,4	0,5	-14,5
Vermischter Sachaufwand	4,0	4,4	4,1	-0,3	3,1
Nicht aufteilbare Sachausgaben	5,6	3,0	3,7	0,6	-34,4
Summe	1.228,3	1.272,1	1.272,5	0,4	3,6
x kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.					

Tabelle 4-2: Sachausgaben in den Jahren 2007 und 2008

Die Ausgaben für die Bewirtschaftung von Grundstücken, Gebäuden und Räumen umfassen unter anderem die Ausgaben für Energie, Reinigung, Müllabfuhr, Be- und Entwässerung, Versicherung, Steuern und Abgaben verwaltungseigener, gepachteter oder gemieteter Gebäude und Räume. Sie sanken von 154,1 Mio. Euro im Jahr 2007 um -0,2 v. H. auf 153,9 Mio. Euro. In diesem Betrag sind Ausgaben der Steuerverwaltung (21,9 Mio. Euro),

für ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften (25,2 Mio. Euro), für die Polizei (49,3 Mio. Euro) sowie für den Justizvollzug (12,6 Mio. Euro) enthalten.

Die Ausgaben für Mieten und Pachten (Abbildung 4-5) erreichten bis zum Jahr 2001 höchstens 55 Millionen Euro. In den Folgejahren (Ausnahme: 2003) stiegen sie jeweils. Im Jahr 2008 erreichten sie 260,7 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr war dieser Wert um 17,4 Mio. Euro (7,2 v. H.) höher. Nach den Haushaltsplänen nehmen die Miet- und Pachtausgaben weiter zu (auf 375,2 Mio. Euro im Jahr 2009 und 395,3 Mio. Euro im Jahr 2010).

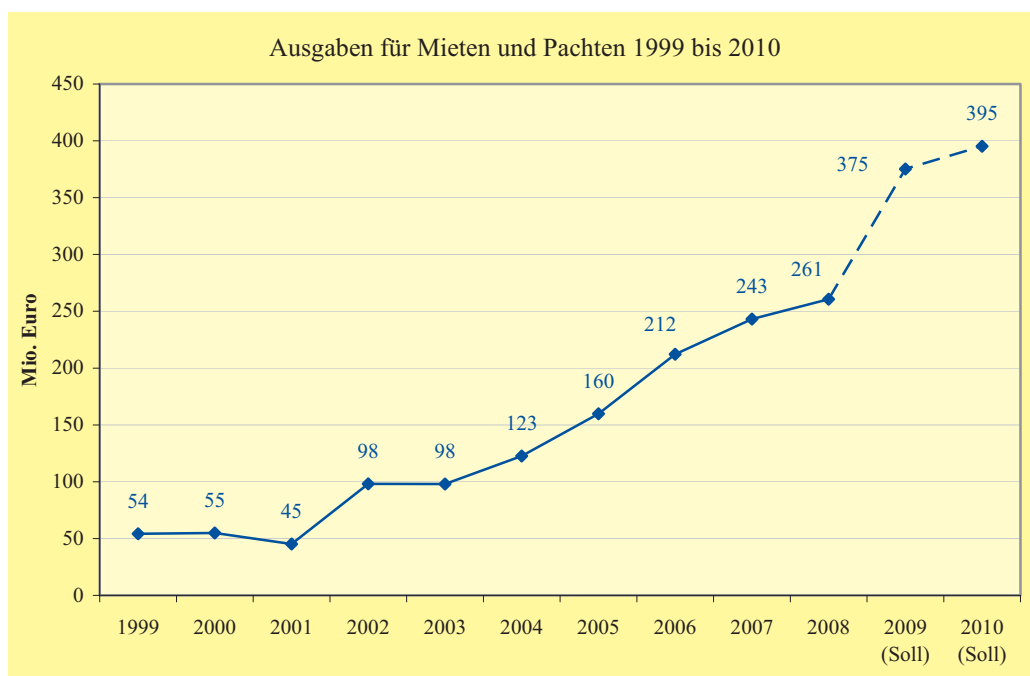


Abbildung 4-5: Ausgaben für Mieten und Pachten

Bei dieser Ausgabenentwicklung ist zu berücksichtigen, dass schrittweise ab dem Jahr 2002 das „Mieter-Vermieter-Modell“ eingeführt wurde: Die Landesverwaltung entrichtet für die von ihr genutzten Objekte, die dem Land gehören, Miete. Zudem wurden die Landesimmobilien seit 2005 in

Schritten an das Hessische Immobilienmanagement (HI) übergeben.⁶² Insofern spiegeln sich in der Ausgabensteigerung unter anderem Mietausgaben für landeseigene Objekte wider.

Weiterhin ist zu beachten, dass Immobilienobjekte verkauft und langfristig (in der Regel 15 bis 30 Jahre⁶³) zurückgemietet wurden (Sale-and-rent-back-Modelle):

- „Gutleutstraße“: Verkauf des Verwaltungszentrums in Frankfurt am Main zum 31.12.2004 und Rückmietung ab dem 1. Januar 2005.
- „LEO I“: Verkauf von 18 landeseigenen Liegenschaften mit Übergang von Nutzen und Lasten und Rückmietung zum 1. Januar 2006.
- „LEO II“: Verkauf von 36 landeseigenen Grundstücken mit Übergang von Nutzen und Lasten und Rückmietung zum 1. Januar 2007.

Für diese verkauften und weiter genutzten Objekte („Gutleutstraße“ und „LEO I“ und „II“) zahlte das Land über das HI ab dem Jahr 2005 Mieten an Externe. So kamen im Jahr 2005 zunächst 16,1 Mio. Euro an Mietausgaben hinzu, im Jahr 2006 weitere 55,3 Mio. Euro und ab dem Jahr 2007 zusätzlich 41,8 Mio. Euro. Somit betragen die Mietausgaben für diese Objekte 113,3 Mio. Euro in den Jahren 2007 und 2008 (Tabelle 4-3). Der zunächst für 2007 und anschließend auf 2008 verschobene Verkauf eines weiteren Immobilienpakets („LEO III“) wurde nicht realisiert.⁶⁴

⁶² Das HI wurde mit Wirkung vom 1. Januar 2005 erstmals wirtschaftlicher Eigentümer wesentlicher Teile der von ihm verwalteten Landesimmobilien. Weitere Immobilien wurden 2006 und 2007 übernommen (u. a. vom Landesbetrieb Hessische Staatsbäder). Zum 1. Januar 2008 wurden die Immobilien der Eichverwaltung übernommen. Damit wurde der Kabinettsbeschluss vom 9. Februar 2004 vollzogen, mit Ausnahmen alle landeseigenen Immobilien an das HI zu übertragen.

⁶³ Die Mietlaufzeiten der verkauften Liegenschaften liegen meist zwischen 15 und 30 Jahren, teilweise auch darunter. In einigen Fällen wurden Teilkündigungsoptionen vereinbart. Siehe Antwort der Landesregierung auf eine Große Anfrage, Landtagsdrucksache 16/7905, Seite 11 f.

⁶⁴ Eine Liegenschaft wurde aus dem Portfolio „LEO III“ herausgenommen. Hierfür wurde der Kaufvertrag am 7. November 2008 beurkundet (vgl. Landtagsdrucksache 18/1018). Der Haushaltsausschuss stimmte der Veräußerung am 30. September 2009 zu.

Mietzahlungen für Sale-and-rent-back-Modelle in Mio. Euro				
	2005	2006	2007	2008
Gutleutstraße (ab 01.01.2005)	16,1	16,1	16,1	16,1
LEO I (ab 01.01.2006)		55,3	55,3	55,3
LEO II (ab 01.01.2007)			41,8	41,8
Summe	16,1	71,4	113,3	113,3
Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.				

Tabelle 4-3: Mietzahlungen für Sale-and-rent-back-Modelle

Die drittgrößte Position der Sachausgaben (Tabelle 4-2) sind die Verfahrensauslagen (z. B. für Sachverständigengutachten, Anwaltskosten und Entschädigungen für Betreuungen), die von 219,1 Mio. Euro um 5,5 Mio. Euro oder 2,5 v. H. auf 224,6 Mio. Euro stiegen. Davon wurden 190,3 Mio. Euro für die Aufgaben der ordentlichen Gerichte und Staatsanwaltschaften ausgegeben. Die Ausgaben für sonstige Dienstleistungen und Gestattungen stiegen von 271,0 Mio. Euro um 45,1 Mio. Euro oder 16,6 v. H. auf 316,0 Mio. Euro.

4.4 Übertragungsausgaben

Die Übertragungsausgaben (Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke) stellten mit 33,6 v. H. den größten Teil aller Ausgaben (Abbildung 4-1). Sie sanken – nach dem Anstieg um 20,8 v. H. im Jahr 2007 – von 9.527,6 Mio. Euro im Jahr 2007 um 364,5 Mio. Euro (-3,8 v. H.) auf 9.163,1 Mio. Euro (Tabelle 4-4). Der Planansatz wurde um 45,9 Mio. Euro (-0,5 v. H.) unterschritten.

Übertragungsausgaben (HGr. 6)	2007	2008			Veränd. ggü. Vorj. in v. H.
	Ist	Soll	Ist	Soll/Ist	
	in Mio. Euro				
Allgemeine Dienste	145,3	114,2	171,5	57,4	18,0
Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten darunter:	1.924,3	2.078,6	2.058,7	-19,9	7,0
Laufende Zuschüsse an soziale und ähnliche Einrichtungen für sonstige schulische Aufgaben	182,8	179,8	189,9	10,1	3,9
Laufende Zuschüsse an Universitäten, Fachhochschulen und für sonstige Hochschulaufgaben	1.244,8	1.328,4	1.360,0	31,6	9,3
Laufende Zuschüsse an Schülerinnen und Schüler, Studentinnen und Studenten	103,0	118,4	109,3	-9,2	6,1
Soziale Sicherung, soziale Kriegs- folgeaufgaben, Wiedergutmachung darunter:	1.081,4	961,0	1.118,5	157,5	3,4
Zuweisungen an Gemeinden und Gemeinde- verbände zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege	126,8	185,0	147,6	-37,4	16,4
Zuweisungen an Gemeinden und -verbände f. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen u. a.	291,6	9,3	266,4	257,1	-8,7
Zuschüsse an Gesellschaften priv. Rechts, Genossenschaften, Stiftungen, Vereine f. Berufsaus-, Fortbildung, Umschulung	26,2	41,8	33,0	-8,8	25,8
Zuweisungen an Gemeinden und Gemeinde- verbände für soziale Einrichtungen	38,5	43,1	31,4	-11,7	-18,4
Zuweisungen an Gemeinden und Gemeinde- verbände für Leistungen nach dem SGB XII	221,4	217,8	234,0	16,2	5,7
Zuschüsse für die Gewährung von Wohngeld	54,3	76,0	42,7	-33,3	-21,2
Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	97,3	107,3	96,8	-10,5	-0,6
Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste	2,5	1,5	4,1	2,6	66,1
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	57,9	46,4	59,3	12,9	2,5
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	23,8	54,3	25,0	-29,4	4,9
Verkehrswesen darunter:	584,9	590,9	599,4	8,6	2,5
Maßnahmen für den öffentlichen Personennahverkehr	568,1	561,8	570,8	9,0	0,5
Wirtschaftsunternehmen, Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen	94,8	106,3	104,3	-2,0	10,0
Allgemeine Finanzwirtschaft darunter:	5.515,4	5.148,6	4.925,4	-223,1	-10,7
Länderfinanzausgleich	3.164,2	2.800,0	2.632,7	-167,3	-16,8
Kommunaler Finanzausgleich, soweit Allgemeine Finanzzuweisungen	1.901,3	1.910,1	1.908,8	-1,2	0,4
Summe	9.527,6	9.209,0	9.163,1	-45,9	-3,8
Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.					

Tabelle 4-4: Übertragungsausgaben in den Jahren 2007 und 2008

Der größte Anteil der Übertragungsausgaben entfiel mit 4.925,4 Mio. Euro (53,8 v. H.) auf die Allgemeine Finanzwirtschaft. Diese Ausgaben sanken gegenüber dem Vorjahr um 590,0 Mio. Euro (-10,7 v. H.). Dabei entfielen auf die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich 2.632,7 Mio. Euro und auf die allgemeinen Finanzausweisungen des Kommunalen Finanzausgleichs 1.908,8 Mio. Euro⁶⁵.

Der zweitgrößte Teil der Übertragungsausgaben (22,5 v. H.) wurde mit 2.058,7 Mio. Euro für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur aufgewendet. Sie waren um 134,4 Mio. Euro (7,0 v. H.) höher als im Jahr 2007. Weitere Übertragungsausgaben entfielen auf die Soziale Sicherung (Anteil von 12,2 v. H.), die sich um 37,1 Mio. Euro (3,4 v. H.) auf 1.118,5 Mio. Euro erhöhten. Die Übertragungsausgaben im Verkehrswesen erreichten mit einer Zunahme von 14,6 Mio. Euro (2,5 v. H.) 599,4 Mio. Euro im Jahr 2008 (Anteil von 6,5 v. H.).

4.5 Investitionsausgaben

Die Investitionsausgaben betragen 1.789,5 Mio. Euro oder 6,6 v. H. der Ausgaben. Davon entfielen 450,1 Mio. Euro auf Baumaßnahmen und 1.339,5 Mio. Euro auf sonstige Investitionsausgaben. Die Investitionsausgaben lagen um 47,7 Mio. Euro (2,7 v. H.) über denen des Vorjahrs.

4.5.1 Baumaßnahmen

Die Ausgaben für Baumaßnahmen stiegen um 56,8 Mio. Euro (14,4 v. H.) auf 450,1 Mio. Euro (Tabelle 4-5). Sie lagen um 41,9 Mio. Euro (-8,5 v. H.) unter dem Planansatz.

Die Hochbauinvestitionen hatten mit 269,2 Mio. Euro den größten Anteil an den Baumaßnahmen (59,8 v. H.). Hochbauinvestitionen wurden vor al-

⁶⁵ Schlüsselzuweisungen an die Landkreise, kreisfreien Städte und an die kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie Finanzausweisungen an den Landeswohlfahrtsverband Hessen, vgl. Abschnitt 5.2.3 in Beitrag Nr. 5

lem für Universitäten und Hochschulen (164,3 Mio. Euro), für Universitätskliniken (23,8 Mio. Euro), für Allgemeines Grundvermögen (11,5 Mio. Euro), für Justizvollzugsanstalten (18,3 Mio. Euro), für Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften (6,9 Mio. Euro) und für die Polizei (6,7 Mio. Euro) getätigt. Hiervon stiegen mit 120,1 v. H. besonders die Hochbauinvestitionen für Justizvollzugsanstalten an. Auch die Ausgaben für Universitäten und Hochschulen (61,5 v. H.) und für die Polizei (29,1 v. H.) stiegen. Dagegen sanken die Hochbauausgaben für Universitätskliniken (-52,2 v. H.) und für Allgemeines Grundvermögen (-35,1 v. H.), während die Hochbauausgaben für Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften (-0,2 v. H.) fast unverändert gegenüber dem Jahr 2007 blieben.

Baumaßnahmen für Straßen und Brücken stiegen um 10,7 Mio. Euro (6,8 v. H.) auf 167,6 Mio. Euro. Davon entfielen 113,3 Mio. Euro auf Bauausgaben für Landes- und Kreisstraßen.

Baumaßnahmen (HGr. 7)	2007	2008			Veränd. ggü. Vorj. in v.H.
	Ist	Soll	Ist	Soll / Ist	
	in Mio. Euro				
Kleinere Neu-, Um- und Erweiterungsbauten	4,8	6,7	3,9	-2,8	-19,1
Hochbau	221,1	303,4	269,2	-34,2	21,7
darunter:					
Polizei	5,2	12,1	6,7	-5,4	29,1
Ordentliche Gerichte u. Staatsanwaltschaften	6,9	7,8	6,9	-0,9	-0,2
Justizvollzugsanstalten	8,3	30,5	18,3	-12,2	120,1
Universitäten, Hochschulen, Fachhochschulen	101,7	150,8	164,3	13,5	61,5
Universitätskliniken	49,8	34,6	23,8	-10,8	-52,2
Allgemeines Grundvermögen	17,7	10,3	11,5	1,2	-35,1
Straßen- und Brückenbau	156,9	171,7	167,6	-4,1	6,8
davon:					
Personal- und sächliche Verwaltungsausgaben	53,5	51,0	54,3	3,3	1,4
Landes- und Kreisstraßen	103,4	120,7	113,3	-7,4	9,6
Sonstige Tiefbaumaßnahmen	10,4	10,1	9,4	-0,7	-9,8
Summe	393,2	491,9	450,1	-41,9	14,4
Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.					

Tabelle 4-5: Baumaßnahmen in den Jahren 2007 und 2008

4.5.2 Sonstige Investitionsausgaben

Die Ausgaben für sonstige Investitionen nahmen von 1.348,6 Mio. Euro um 9,1 Mio. Euro (-0,7 v. H.) auf 1.339,5 Mio. Euro im Jahr 2008 ab. Sie blieben um 142,0 Mio. Euro (-9,6 v. H.) unter dem Planansatz (Tabelle 4-6).

Mehr als die Hälfte der Sonstigen Investitionsausgaben (56,2 v. H.) entfiel auf Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich. Sie erhöhten sich um 21,2 Mio. Euro (2,9 v. H.) auf 752,2 Mio. Euro. Von diesen Investitionszuweisungen gingen 580,0 Mio. Euro an Gemeinden und Gemeindeverbände und 152,1 Mio. Euro an Sondervermögen. Dabei nahmen gegenüber dem Jahr 2007 erstere um 21,3 Mio. Euro (3,8 v. H.) zu und letztere um 3,0 Mio. Euro (-2,0 v. H.) ab.

Investitionszuschüsse an sonstige Bereiche hatten mit 25,8 v. H. den zweithöchsten Anteil an den Sonstigen Investitionsausgaben. Sie reduzierten sich um 22,8 Mio. Euro (-6,2 v. H.) auf 345,2 Mio. Euro. Von diesen Investitionszuschüssen entfielen 106,6 Mio. Euro auf Krankenhäuser und Heilstätten, 61,9 Mio. Euro auf den Umwelt- und Naturschutz, 15,0 Mio. Euro auf land- und forstwirtschaftliche öffentliche Unternehmen sowie 29,8 Mio. Euro auf sonstige öffentliche Unternehmen.

Im Vergleich zum Vorjahr wurden die Ausgaben für den Erwerb von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen um 2,6 Mio. Euro (2,8 v. H.) auf 93,4 Mio. Euro und für den Erwerb von Fahrzeugen um 3,4 Mio. Euro (12,0 v. H.) auf 31,9 Mio. Euro erhöht. Fahrzeuge wurden vor allem für die Polizei (22,5 Mio. Euro), für den Brand- und Katastrophenschutz (5,7 Mio. Euro) sowie für die Straßen- und Verkehrsverwaltung (2,4 Mio. Euro) erworben.

Nach dem hohen Anstieg im Jahr 2006 und der deutlichen Abnahme im Jahr 2007 stiegen die Beteiligungserwerbungen im Jahr 2008 um 8,6 Mio. Euro (28,1 v. H.) auf 39,3 Mio. Euro. Die Ausgaben für den Erwerb von Grundvermögen und von privat vorfinanzierten unbeweglichen Sachen lagen um 0,4 Mio. Euro (-1,9 v. H.) niedriger als im Vorjahr.

Sonstige Investitionsausgaben (HGr. 8)	2007	2008			
	Ist	Soll	Ist	Soll/Ist	Veränd. ggü. Vorj.
	in Mio. Euro				
Erwerb von Fahrzeugen	28,4	41,2	31,9	-9,3	12,0
Erwerb von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen	90,8	78,3	93,4	15,1	2,8
Grunderwerb und Erwerb privat vorfinanzierter unbeweglicher Sachen	19,7	17,1	19,4	2,3	-1,9
Erwerb von Beteiligungen	30,7	30,5	39,3	8,8	28,1
Darlehen an sonstige Bereiche	67,8	67,5	55,1	-12,4	-18,7
darunter:					
an Schülerinnen, Schüler und Studierende	52,1	60,2	54,4	-5,8	4,4
Inanspruchnahme von Gewährleistungen	12,1	11,4	3,1	-8,3	-74,7
Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich	731,0	826,6	752,2	-74,4	2,9
darunter:					
an Gemeinden und Gemeindeverbände	558,7	624,3	580,0	-44,3	3,8
an Sondervermögen	155,2	168,5	152,1	-16,4	-2,0
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	368,0	409,0	345,2	-63,8	-6,2
darunter:					
Umwelt- und Naturschutz	33,2	61,0	61,9	0,8	86,4
Krankenhäuser und Heilstätten	111,8	105,4	106,6	1,3	-4,6
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	20,1	37,5	25,2	-12,3	25,2
Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen (öffentliche)	14,8	13,0	15,0	2,0	1,2
Sonstige öffentliche Unternehmen	39,7	43,3	29,8	-13,5	-24,9
Summe	1.348,6	1.481,5	1.339,5	-142,0	-0,7

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 4-6: Sonstige Investitionsausgaben in den Jahren 2007 und 2008

Die Darlehen an sonstige Bereiche sanken um 12,7 Mio. Euro (-18,7 v. H.) auf 55,1 Mio. Euro. Dazu gehören Ausgaben für Darlehen an Schüler und Studierende über 54,4 Mio. Euro.

4.5.3 Investitionsausgabenquote

Wie bei anderen Strukturdaten wird die Investitionsausgabenquote anhand um Sondereinflüsse bereinigter Daten ermittelt (siehe Abschnitt 2.5). Sie zeigt, welcher Ausgabenanteil für investive Maßnahmen verwendet wurde. Dabei fließen die Bauinvestitionen und die sonstigen Investitionsausgaben ein (Abschnitte 4.5.1 und 4.5.2).

Abbildung 4-6 zeigt eine gegenüber dem Vorjahr unveränderte Investitionsausgabenquote von 10,8 v. H.⁶⁶ Dem Anstieg der bereinigten Investitionsausgaben um 2,5 v. H. stand ein nahezu gleich großer Anstieg der bereinigten Ausgaben (2,4 v. H.) gegenüber.

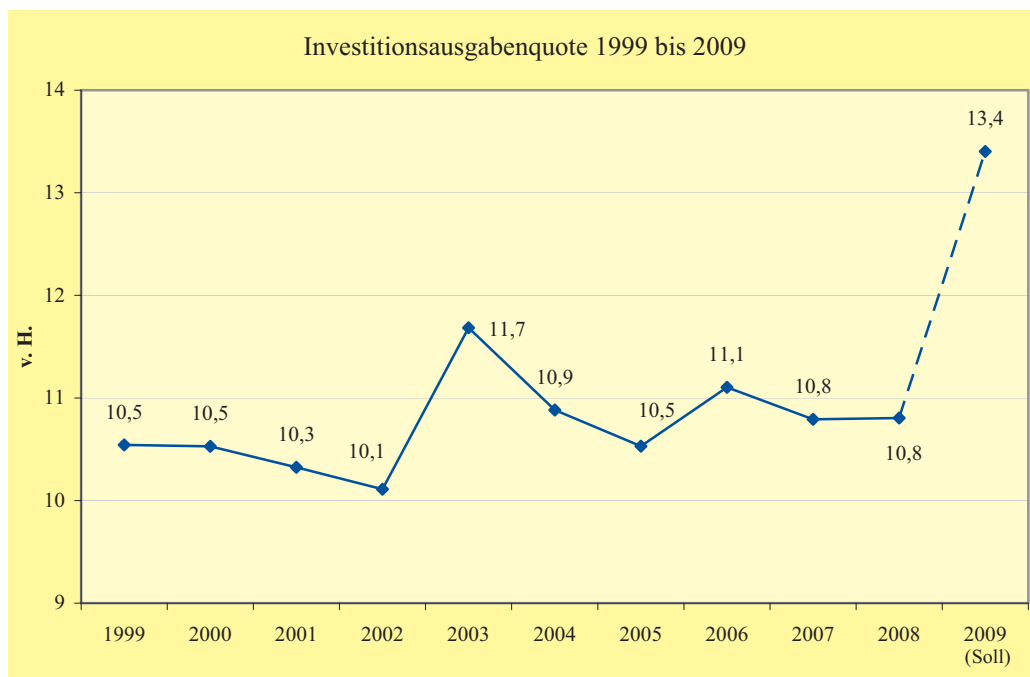


Abbildung 4-6: Investitionsausgabenquote

Für das Jahr 2009 soll nach den Ansätzen im Haushaltsplan die Investitionsausgabenquote mit 13,4 v. H. deutlich höher ausfallen. Dahinter stehen vor allem die durch die Konjunkturprogramme um 32,1 v. H. höheren bereinigten Investitionsausgaben, denen als Bezugsgröße die um 6,5 v. H. höheren bereinigten Ausgaben gegenüber stehen. Im Vergleich zu den Jahren 1999 bis 2008 liegt die Investitionsausgabenquote 2009 mit 13,4 v. H. am höchsten.

⁶⁶ Einschließlich der Auswirkungen des Kommunalisierungsgesetzes (siehe Fußnote 58 und Abschnitt 2.5) liegt die für 2007 ausgewiesene Investitionsausgabenquote bei 10,8 v. H.; ohne Auswirkungen des Kommunalisierungsgesetzes beträgt diese Quote 10,7 v. H. (Bemerkungen 2008, Seite 86).

5 Länderfinanzausgleich und Kommunalen Finanzausgleich

Im Jahr 2008 zahlte das Land rund 2.633 Mio. Euro in den Länderfinanzausgleich. Im Vergleich zum Vorjahr sanken die Zahlungsverpflichtungen um 531 Mio. Euro, ein Minus von 16,8 v. H. Das Land war absolut der drittgrößte und im Verhältnis zur Zahl der Einwohner größter Beitragszahler in den Länderfinanzausgleich.

Wie in den Vorjahren war Hessen das finanzstärkste Bundesland vor Baden-Württemberg, Bayern und Hamburg. Nach den horizontalen Ausgleichszahlungen unter den Ländern blieb Hessen auf dem ersten Rang. Nach den zusätzlichen vertikalen Ausgleichleistungen des Bundes belegte das Land erneut Rang sieben.

Für den Kommunalen Finanzausgleich sah der Haushaltsplan 2008 eine Steuerverbundmasse von rund 3.047 Mio. Euro vor. Der Ist-Betrag von 2.950 Mio. Euro lag um 97 Mio. Euro niedriger. Diese Schlussabrechnung 2008 führt im Haushaltsplan 2010 zum entsprechenden Abzug von der Steuerverbundmasse. Der Kommunale Finanzausgleich bewegte sich seit dem Jahr 2000 in einem Korridor zwischen 18,8 v. H. und 23,3 v. H. der Steuern des Landes nach Länderfinanzausgleich.

5.1 Länderfinanzausgleich

5.1.1 Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich

Der Finanzausgleich unter den Ländern dient der Annäherung ihrer Finanzkraft. Länder mit überdurchschnittlicher Finanzkraft sind zu Ausgleichszahlungen zu Gunsten von Ländern mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft

verpflichtet. Die Finanzkraft eines Landes wird ermittelt aus Einnahmen des Landes und seiner Gemeinden.⁶⁷

Der Finanzausgleich zwischen den Ländern wird während eines Jahres auf der Grundlage vorläufiger Werte berechnet.⁶⁸ Die Zahlungsverpflichtungen und Zuweisungsberechtigungen der einzelnen Länder werden vorübergehend bestimmt. Nach Abschluss des Ausgleichsjahres wird mit einer endgültigen Abrechnung des Bundesfinanzministeriums, die der Zustimmung des Bundesrats bedarf, die exakte Höhe der Zahlungen festgestellt. Daraus ergeben sich ergänzend zu den vorläufigen Zahlungen Schlusszahlungen.

Für ein zahlungspflichtiges Land wie Hessen fallen damit in einem Haushaltsjahr folgende Zahlungen kassenmäßig an: Die aufgrund vorläufiger Berechnungen zu erbringenden Zahlungen werden einerseits monatlich aus dem Umsatzsteueraufkommen und andererseits durch Quartalszahlungen geleistet.⁶⁹ Hinzu kommen kassenmäßig ggf. außerdem die Schlusszahlungen für frühere Ausgleichsjahre.⁷⁰ Die Quartalszahlungen und Schlusszahlungen können auch negativ (Rückzahlungen) sein.

5.1.2 Zahlungsverpflichtungen im Jahr 2008

Im Haushaltsjahr 2008 wurden Zahlungen für folgende Jahre kassenwirksam: Schlusszahlung für das Jahr 2006, vorläufige Zahlungen für 2007, Schlusszahlung für 2007 und vorläufige Zahlungen für 2008. Die kassenmäßigen Zahlungen Hessens in den Länderfinanzausgleich betragen 2.632,7 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahreswert von 3.164,2 Mio. Euro sanken die Zahlungen um 531,5 Mio. Euro (-16,8 v. H.).

⁶⁷ § 7 Maßstäbengesetz, § 6 Finanzausgleichsgesetz. Dabei werden die ermittelten Einnahmen der Gemeinden nur mit einem Anteil von 64 v. H. in die Berechnung einbezogen (§ 8 Absatz 3 Finanzausgleichsgesetz).

⁶⁸ § 13 Finanzausgleichsgesetz

⁶⁹ § 14 Absätze 1 und 3 Finanzausgleichsgesetz

⁷⁰ § 15 Finanzausgleichsgesetz. Die endgültige Abrechnung eines Ausgleichsjahres liegt oft gegen Ende des Folgejahres oder später vor.

Abbildung 5-1 zeigt die kassenwirksamen Zahlungen des Landes in den Länderfinanzausgleich in den Jahren 1999 bis 2008 und die Sollangaben der Haushaltspläne für 2009 und 2010. Zugleich werden die abrechnungsmäßigen Zahlungen dieser Jahre dargestellt (siehe Abschnitt 5.1.3).

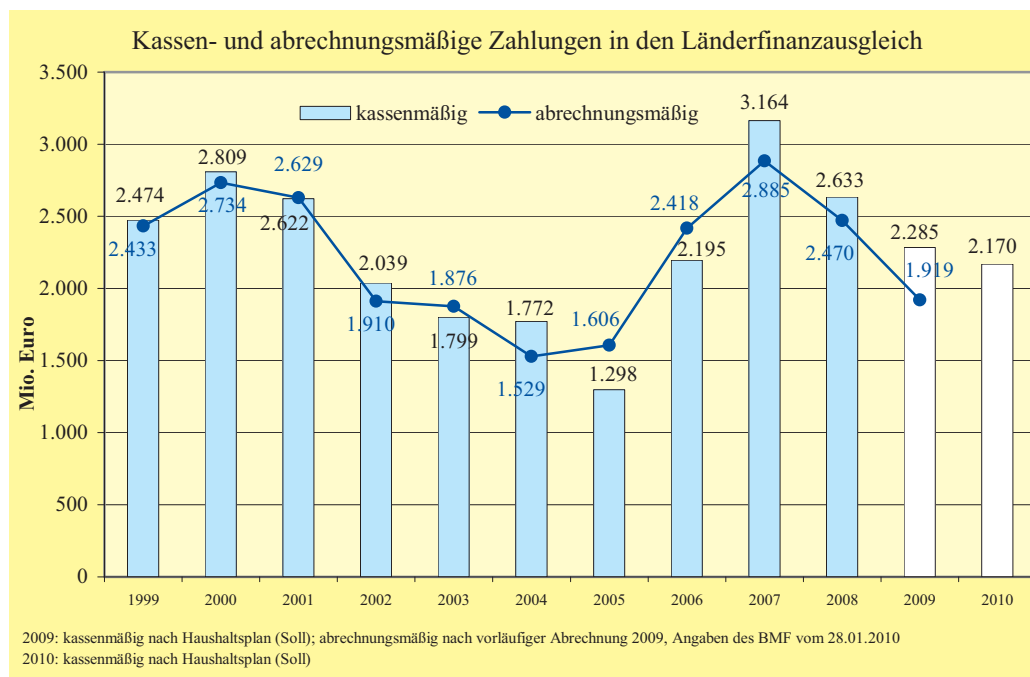


Abbildung 5-1: Kassen- und abrechnungsmäßige Zahlungen in den Länderfinanzausgleich

Die kassenwirksamen Zahlungen Hessens in den Länderfinanzausgleich sanken nach dem früheren Höchststand des Jahres 2000 mit 2.809,1 Mio. Euro bis zum Jahr 2005 auf 1.298,0 Mio. Euro – den niedrigsten Stand im Betrachtungszeitraum. Anschließend stiegen die Zahlungen in den beiden Folgejahren deutlich an und erreichten 2007 einen Betrag von 3.164 Mio. Euro. Im Jahr 2008 lagen die kassenmäßigen Zahlungen Hessens bei 2.632,7 Mio. Euro. Der Rückgang ist darauf zurückzuführen, dass der Anstieg der Finanzkraft Hessens im Ländervergleich am geringsten war.⁷¹ Vor-

⁷¹ Dabei resultiert die leicht erhöhte Finanzkraft aus niedrigeren Landeseinnahmen (als einzigem Bundesland) und höheren Gemeindeeinnahmen.

aussichtlich werden die Zahlungen in den Jahren 2009 und 2010 weiter sinken.

Gleichwohl spiegeln die nach wie vor hohen Zahlungsverpflichtungen auch die wirtschaftliche Stärke Hessens im Vergleich zu den anderen Bundesländern wider: So hatte Hessen im Jahr 2008 erneut das höchste Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen und je Einwohner unter den Flächenländern.⁷²

5.1.3 Abrechnung des Länderfinanzausgleichs im Jahr 2008

Für das Jahr 2008 informiert Tabelle 5-1 über die Finanzkraftreihenfolge der Länder vor (Zeile 2.2) und nach Länderfinanzausgleich (Zeile 3.3) sowie nach allen Ergänzungszuweisungen des Bundes (Zeile 5.6). Hessen hatte im Jahr 2008 vor dem Länderfinanzausgleich eine relative Finanzkraft von 120,3 v. H. (siehe Zeile 2.1). Dieser Wert lag um 3,9 Prozentpunkte unter dem des Vorjahres (124,2 v. H.). In der Finanzkraftreihenfolge nahm Hessen wie in den Vorjahren den ersten Rang vor Bayern (112,4 v. H.), Baden-Württemberg (112,3 v. H.) und Hamburg (108,7 v. H.) ein.

Die Abrechnung des Finanzausgleichs unter den Ländern (d. h. ohne Bundesergänzungszuweisungen) ergab im Jahr 2008 ein Verteilungsvolumen von 8.263 Mio. Euro (Vorjahr: 7.917 Mio. Euro). Aus der relativen Finanzkraft ergibt sich die tatsächliche Belastung des Landes durch den Länderfinanzausgleich. Sie betrug 2.470 Mio. Euro (siehe Zeile 3). Damit war Hessen nach Bayern (2.923 Mio. Euro) und Baden-Württemberg (2.499 Mio. Euro) das drittgrößte Geberland; im Vorjahr nahm Hessen mit einem Betrag von 2.885 Mio. Euro noch die Spitzenposition ein. Nach Länderfinanzausgleich (ohne Ergänzungszuweisungen des Bundes) belegt Hessen bei der Finanzkraftreihenfolge weiter den ersten Rang (siehe Zeile 3.3).

⁷² Hessisches Ministerium der Finanzen, Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2008 bis 2012, Landtags-Drucksache 18/345, Seite 10 f.

Finanzkraftreihenfolge im bundesstaatlichen Finanzausgleich 2008¹⁾

	NRW	BAY	BW	NDS	HES	RP	SH	SAAR	HH	HB	SN	ST	TH	BB	MV	BE	Insgesamt
1. Ausgleichsmesszahl (AMZ)	53.073	36.978	31.765	23.536	17.927	11.930	8.375	3.053	7.053	2.639	12.421	7.113	6.729	7.518	4.992	13.656	248.757
2. Finanzkraft (FK) vor LFA	52.950	41.565	35.687	22.891	21.567	11.245	8.032	2.847	7.668	1.909	10.625	6.134	5.742	6.541	4.170	9.181	248.757
2.1 FK in % der AMZ ²⁾	99,8%	112,4%	112,3%	97,3%	120,3%	94,3%	95,9%	93,3%	108,7%	72,4%	85,5%	86,2%	85,3%	87,0%	83,5%	67,2%	100,0%
2.2 Rangfolge vor LFA	5	2	3	6	1	8	7	9	4	15	12	11	13	10	14	16	
3. Länderfinanzausgleich (LFA)	54	-2.923	-2.499	317	-2.470	374	177	116	-371	505	1.158	627	637	621	538	3.140	0
3.1 Finanzkraft nach LFA	53.005	38.641	33.189	23.208	19.097	11.619	8.209	2.964	7.298	2.415	11.782	6.761	6.379	7.161	4.709	12.321	248.757
3.2 FK in % der AMZ	99,9%	104,5%	104,5%	98,6%	106,5%	97,4%	98,0%	97,1%	103,5%	91,5%	94,9%	95,0%	94,8%	95,3%	94,3%	90,2%	100,0%
3.3 Rangfolge nach LFA	5	2	3	6	1	8	7	9	4	15	12	11	13	10	14	16	
4. Allgemeine BEZ³⁾	0	0	0	163	0	194	96	58	0	164	447	245	245	247	200	982	3.041
4.1 Finanzkraft n. allg. BEZ	53.005	38.641	33.189	23.371	19.097	11.813	8.305	3.021	7.298	2.578	12.229	7.006	6.624	7.408	4.909	13.303	251.798
4.2 FK in % der AMZ	99,9%	104,5%	104,5%	99,3%	106,5%	99,0%	99,2%	99,0%	103,5%	97,7%	98,5%	98,5%	98,4%	98,5%	98,3%	97,4%	101,2%
4.3 Rangfolge nach allg. BEZ	5	2	3	6	1	8	7	9	4	15	12	11	13	10	14	16	
5. Sonderbedarfs-BEZ																	
5.1 wg. überproportionaler Kosten politischer Führung	0	0	0	0	0	46	53	63	0	60	26	53	56	55	61	43	517
5.2 wg. struktureller Arbeitslosigkeit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	319	187	176	190	128	0	1.000
5.3 wg. teilungsbedingter Sonderlasten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2.666	1.609	1.463	1.465	1.077	1.945	10.226
5.4 Finanzkraft nach BEZ	53.005	38.641	33.189	23.371	19.097	11.859	8.358	3.085	7.298	2.639	15.240	8.855	8.319	9.119	6.176	15.292	263.540
5.5 FK in % der AMZ	99,9%	104,5%	104,5%	99,3%	106,5%	99,4%	99,8%	101,0%	103,5%	100,0%	122,7%	124,5%	123,6%	121,3%	123,7%	112,0%	105,9%
5.6 Rangfolge nach allen BEZ	13	8	9	16	7	15	14	11	10	12	4	1	3	5	2	6	

1) in Mio. Euro, endgültige Abrechnung des Finanzausgleichs nach Bundesministerium der Finanzen
2) Mit Hilfe der Finanzkraft (FK)- und der Ausgleichsmesszahl (AMZ) gemäß § 6 Finanzausgleichsgesetz werden die ausgleichspflichtigen und die ausgleichsberechtigten Länder ermittelt.
3) Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)
Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 5-1: Finanzkraftreihenfolge im bundesstaatlichen Finanzausgleich 2008

Für jeden Einwohner Hessens ergab sich durch den Länderfinanzausgleich rechnerisch eine Belastung in Höhe von 407 Euro im Jahr 2008. Im Vorjahr lag der Umverteilungsbetrag je Einwohner bei 475 Euro. Wie Abbildung 5-2 verdeutlicht, war Hessen im Verhältnis zur Zahl der Einwohner weiterhin der größte Beitragszahler in den Länderfinanzausgleich.

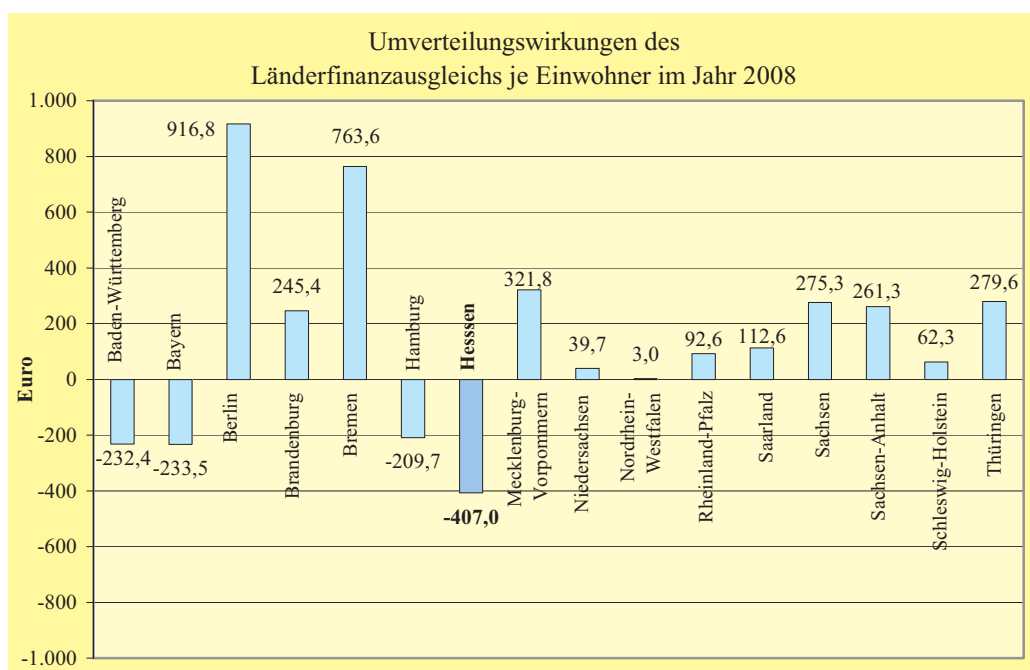


Abbildung 5-2: Umverteilungswirkungen des Länderfinanzausgleichs je Einwohner 2008

Neben dem Länderfinanzausgleich (Ausgleichszahlungen zwischen den Ländern) sind die vertikalen Ausgleichsleistungen des Bundes zu berücksichtigen. Der Bund zahlt aus seinem Haushalt allgemeine Bundesergänzungszuweisungen an leistungsschwache Länder (siehe Zeilen 4 bis 4.3 der Tabelle 5-1). Dabei bleibt die Finanzkraftreihenfolge unter den Ländern – auch der erste Rang Hessens (siehe Zeile 4.3) – unverändert.

Weiterhin zahlt der Bund Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an leistungsschwache Länder mit überproportional hohen Kosten politischer Führung, an die fünf neuen Länder wegen hoher struktureller Arbeitslosigkeit sowie an diese Länder und Berlin zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten (siehe Zeilen 5 bis 5.6). Nach Einbeziehung dieser weiteren Ausgleichsleistungen des Bundes für Sonderbedarfe belegt Hessen mit einer re-

lativen Finanzkraft von 106,5 v. H. wie im Vorjahr den siebten Platz in der Finanzkraftreihenfolge der Länder. Vor Hessen liegen Sachsen-Anhalt (124,5 v. H.), Mecklenburg-Vorpommern (123,7 v. H.), Thüringen (123,6 v. H.), Sachsen (122,7 v. H.), Brandenburg (121,3 v. H.) und Berlin (112,0 v. H.). Die Platzierung der neuen Länder und Berlins ist vor allem auf die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten (10.226 Mio. Euro) und wegen hoher struktureller Arbeitslosigkeit (1.000 Mio. Euro) zurückzuführen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten jedes Jahr sinken und zuletzt in Höhe von 2.096 Mio. Euro im Jahr 2019 gezahlt werden sollen.⁷³ Die Bundesergänzungszuweisungen wegen hoher struktureller Arbeitslosigkeit sind erstmals im Jahr 2010 und anschließend in einem Abstand von drei Jahren durch Bund und Länder gemeinsam zu überprüfen.⁷⁴

5.2 Kommunalen Finanzausgleich

5.2.1 Gesetzliche Grundlagen

Der Kommunale Finanzausgleich hat die Aufgabe, eine bedarfsgerechte Finanzausstattung der Kommunen sicherzustellen, soweit sie nicht bereits vor Finanzausgleich vorhanden ist. Die Finanzausstattung ist bedarfsgerecht, wenn den Kommunen für ihre eigenen und für die übertragenen Aufgaben die erforderlichen Geldmittel zur Verfügung stehen.⁷⁵

Die Hessische Verfassung fordert, dass der Staat „den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzaus-

⁷³ § 11 Absatz 3 FAG

⁷⁴ § 11 Absatz 3a FAG

⁷⁵ Kommentar von Wanieck (Begr.), Käss, Gretz-Roth, Der kommunale Finanzausgleich und finanzielle Zuweisungen des Landes zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben nach dem Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs, in: Praxis der Gemeindeverwaltung, Hessen August 2006, Seite 8b

gleichs zu sichern“⁷⁶ hat. Diese Verfassungsvorgabe greift das Finanzausgleichsgesetz auf.⁷⁷ Die danach den Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Verfügung gestellten Finanzmittel (Finanzausgleichsmasse⁷⁸) bestehen vor allem aus einem Anteil am Steueraufkommen des Landes unter Berücksichtigung der Zahlungen in den Länderfinanzausgleich (Steuerverbundmasse) sowie aus weiteren Beträgen, die sich auf Grund von Gesetzen oder nach Maßgabe des jährlichen Haushaltsplans ergeben.

Für die Bemessung der den Gemeinden anteilig zustehenden Steuereinnahmen des Landes verlangt das Grundgesetz⁷⁹, dass die Länder ihre Kommunen mindestens an den Landesanteilen an den Gemeinschaftsteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer) beteiligen. Hessen bezieht bei der Berechnung der Steuerverbundmasse (siehe nachfolgende Tabelle 5-2:) – wie auch andere Länder⁸⁰ – zusätzlich die Landesanteile an der Gewerbesteuerumlage, die Grunderwerbsteuer, die Kraftfahrzeugsteuer (bzw. seit Juli 2009⁸¹ die ersatzweisen Zuweisungen des Bundes) und die Vermögensteuer ein. Das Grundgesetz macht den Ländern keine Vorgaben für die Beteiligungshöhe. In Hessen gilt seit 2001 eine Beteiligung von 23 v. H. (Verbundquote), die auch schon davor in ähnlicher Höhe lag. Dieser Anteil soll künftig nicht unterschritten werden.⁸²

⁷⁶ Artikel 137 Absatz 5 Satz 1 HV

⁷⁷ § 1 Absatz 1 FAG

⁷⁸ § 2 FAG

⁷⁹ Artikel 106 Absatz 7 GG

⁸⁰ Beispielsweise Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt

⁸¹ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 106, 106b, 107, 108) vom 19. März 2009, BGBl. I Seite 606

⁸² CDU Hessen/FDP Hessen, Koalitionsvereinbarung Legislaturperiode 2009-2014, Seite 83; Regierungserklärung des Ministerpräsidenten vom 18. Februar 2009, Plenarprotokoll 18/2, Seite 35

5.2.2 Steuerverbund- und Finanzausgleichsmasse 2008

Die Gemeinden werden am Steueraufkommen des Landes nach Abzug der Zahlungen in den Länderfinanzausgleich beteiligt. Für die Ermittlung der Steuerverbundmasse⁸³ 2008 (siehe Tabelle 5-2:) waren die geplanten Steuereinnahmen der Regierungsvorlage für den Haushaltsplan 2008 maßgeblich. Sie betragen 16.046 Mio. Euro und nach Abzug der erwarteten Zahlungsverpflichtungen im Finanzausgleich 13.246 Mio. Euro. Die hierauf angewendete Steuerverbundquote von 23,0 v. H. ergab eine Steuerverbundmasse von 3.046,6 Mio. Euro (Soll).

Kommunaler Finanzausgleich: Steuerverbundmasse	Soll 2008 in Mio. Euro	Ist 2008
Lohnsteuer	6.120,0	6.050,7
veranlagte Einkommensteuer	940,0	1.008,5
nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	1.320,0	985,5
Zinsabschlagsteuer	500,0	847,1
Körperschaftsteuer	1.195,0	839,1
Umsatzsteuer	3.470,0	3.224,0
abzgl. Familienleistungsausgleich	-165,0	-165,0
Einfuhrumsatzsteuer	1.400,0	1.455,0
Gewerbesteuerumlage (Landesanteil)	168,0	204,8
zusammen:	14.948,0	14.449,6
Vermögensteuer	3,0	-1,0
Gründerwerbsteuer (Landesanteil)	420,0	329,1
Kraftfahrzeugsteuer	675,0	679,5
zusammen:	1.098,0	1.007,7
Einbezogene Steuern vor Länderfinanzausgleich	16.046,0	15.457,3
Abzüglich Länderfinanzausgleich	2.800,0	2.632,7
Einbezogene Steuern nach Länderfinanzausgleich	13.246,0	12.824,6
Hiervon 23 v. H. ergibt Steuerverbundmasse von	3.046,6	2.949,7
Schlussabrechnungen Vorjahre	0,0	0,0
Steuerverbundmasse einschl. Schlussabrechnungen	3.046,6	2.949,7
Ergebnis der Schlussabrechnung 2008	-96,9	
Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.		

Tabelle 5-2: Kommunaler Finanzausgleich: Steuerverbundmasse 2008

⁸³ § 2 Absatz 4 FAG

Die Steuerverbundmasse wurde nicht um Schlussabrechnungen der Vorjahre ergänzt, da das Guthaben aus der Schlussabrechnung des Jahres 2006 im Jahr 2007 einberechnet wurde und das Guthaben des Jahres 2007 die Steuerverbundmasse des Jahres 2009 verstärkt.⁸⁴

Die nach Ablauf des Haushaltsjahres festgestellten tatsächlichen Steuereinnahmen, die im Kommunalen Finanzausgleich angesetzt werden, betragen 15.457,3 Mio. Euro (siehe Ist-Spalte in Tabelle 5-2:). Damit verfehlten die für den Kommunalen Finanzausgleich relevanten Steuereinnahmen die Planwerte um 588,7 Mio. Euro. Größere Abweichungen vom Ansatz der Regierungsvorlage sind auf niedrigere tatsächliche Einnahmen der Körperschaftsteuer (-355,9 Mio. Euro), der nicht veranlagten Steuern vom Ertrag (-334,5 Mio. Euro) und der Umsatzsteuer (-246,0 Mio. Euro) zurück zu führen. Dem standen Mehreinnahmen bei der Zinsabschlagsteuer (347,1 Mio. Euro) gegenüber. Die Mindereinnahmen wurden teilweise durch niedrigere tatsächliche Zahlungen in den Länderfinanzausgleich (-167,3 Mio. Euro) kompensiert.

Damit bildeten nach Abzug der tatsächlichen Finanzausgleichszahlungen Ist-Steuereinnahmen von 12.824,6 Mio. Euro die Berechnungsgrundlage für die Steuerverbundmasse (23 v. H.). Die Steuerverbundmasse lag nach der Ist-Abrechnung mit 2.949,7 Mio. Euro um 96,9 Mio. Euro unter dem Planansatz. Dieses Ergebnis der Schlussabrechnung 2008 mindert die Steuerverbundmasse spätestens im zweiten folgenden Haushaltsjahr. Entsprechend wurden 96,9 Mio. Euro im Haushaltsplan 2010 von der Steuerverbundmasse in Abzug gebracht.⁸⁵

Den Kommunen fließen neben der Steuerverbundmasse (Tabelle 5-2:) weitere Mittel zu. In den Jahren 2000 bis 2010 liegt der Anteil der Steuerverbundmasse (ohne Schlussabrechnung) an der Finanzausgleichsmasse je-

⁸⁴ Schlussabrechnungen sind spätestens im zweiten Folgejahr in die Berechnung einzubeziehen (§ 2 Absatz 4 Satz 2 FAG). Zur Steuerverbundmasse 2009 vgl. Haushaltsplan 2009, Einzelplan 17, Seite 113.

⁸⁵ Vergleiche Haushaltsplan 2010, Einzelplan 17, Seite 111

weils bei 86,5 v. H. oder darüber; im Jahr 2008 lag dieser Anteil bei 92,5 v. H.

Im Jahr 2008 traten zur Steuerverbundmasse (Soll: 3.046,6 Mio. Euro) Verstärkungsmittel aus dem Landeshaushalt von 143,7 Mio. Euro und Umlagen der Kommunen von 104,0 Mio. Euro hinzu. Unter Berücksichtigung dieser Verstärkungsmittel ergab sich für das Jahr 2008 eine Finanzausgleichsmasse von 3.294,3 Mio. Euro (Tabelle 5-3).

Kommunaler Finanzausgleich: Finanzausgleichsmasse	Soll 2008 in Mio. Euro
Steuerverbundmasse einschließlich Schlussabrechnungen	3.046,6
Verstärkungsmittel aus dem Landeshaushalt	
Kirchenbaulastvergleich	2,0
Zuführung aufgrund des Gesetzes zur Sicherstellung der Finanzausstattung von Gemeinden und Gemeindeverbänden (5.000 Euro im Soll)	0,0
Ausgleich ausfallender Zuweisungen des Bundes für die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser	18,4
Aufgrund Nettoentlastung des staatlichen Haushalts beim Wohngeld durch „Hartz-IV“-Gesetzgebung	50,0
<u>wie zuvor</u> : Abrechnung des vorletzten Haushaltsjahres	40,8
Zuführung für die Förderung von Kindern unter 3 Jahren	32,5
Verstärkungsmittel aus Umlagen der Kommunen	
Krankenhausumlage nach § 38 FAG der kreisfreien Städte und der Landkreise	100,0
Zuweisungen der Kommunen für S-Bahn Rhein-Main	3,0
Altlastenfinanzierungsumlage	1,0
Finanzausgleichsmasse	3.294,3
Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.	

Tabelle 5-3: Kommunaler Finanzausgleich: Finanzausgleichsmasse 2008

Die Mittelabflüsse, die für den Kommunalen Finanzausgleich aufzuwenden sind, stehen nicht zur Finanzierung der Ausgaben des Landeshaushalts zur Verfügung. Gemessen an den Steuereinnahmen, über die das Land nach Abzug der Zahlungen in den Länderfinanzausgleich verfügt, lagen in den Jahren 2000 bis 2008 die Mittelabflüsse für den Kommunalen Finanzausgleich zwischen 18,8 v. H. (2006) und 23,3 v. H. (2002). Auffällige Mehr-

oder Minderbelastungen sind im Zeitablauf nicht festzustellen (Abbildung 5-3).

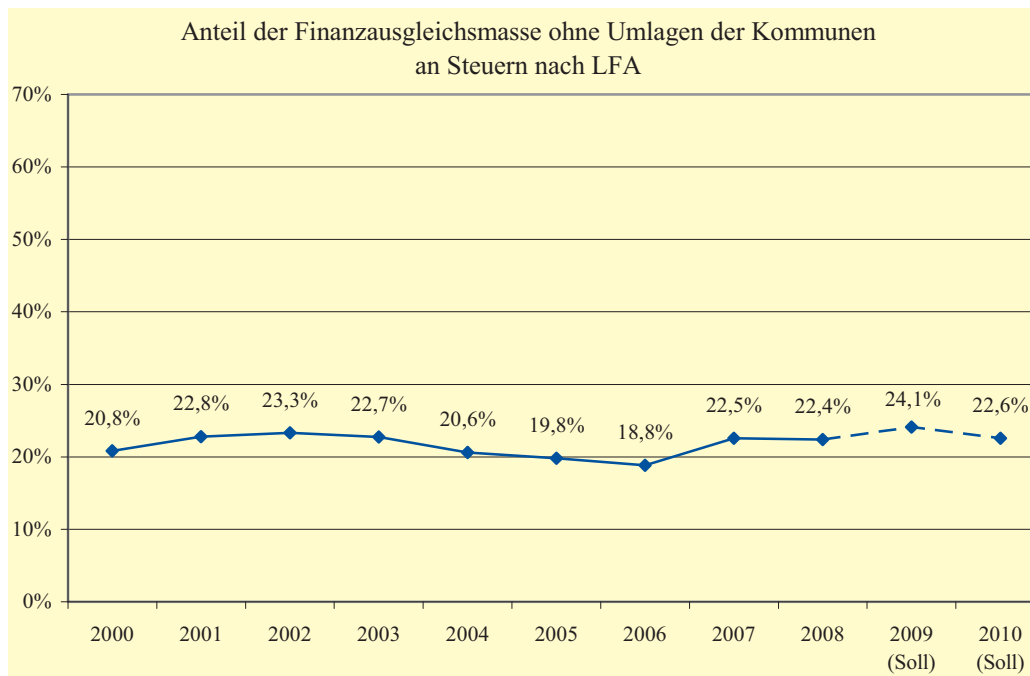


Abbildung 5-3: Anteil der Finanzausgleichsmasse ohne Umlagen der Kommunen an Steuern nach LFA

5.2.3 Ausgaben des Kommunalen Finanzausgleichs 2008

Die Finanzausgleichsmasse (Tabelle 5-3) wird an die Kommunen verteilt in Form von Allgemeinen Zuweisungen (Schlüsselzuweisungen an die Kommunen, Finanzaufweisungen an den Landeswohlfahrtsverband), Besonderen Finanzaufweisungen und Investitionszuweisungen.⁸⁶ Die Schlüsselzuweisungen fließen den Kommunen zur Stärkung der Finanzkraft zu und sollen auch Finanzkraftunterschiede ausgleichen. Die Allgemeinen Zuweisungen stehen den Kommunen zur freien Verwendung zur Verfügung. Dagegen werden den Kommunen Besondere Finanzaufweisungen zweckgebunden zum Ausgleich besonderer Belastungen gezahlt. Investitionszuweisungen

⁸⁶ § 3 Absatz 1 FAG

werden zu kommunalen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen geleistet.

Tabelle 5-4 zeigt die Verteilung der Finanzausgleichsmasse auf die einzelnen Zuweisungsbereiche in der Planung (3.294,3 Mio. Euro) und im Haushaltsvollzug (3.279,5 Mio. Euro). Im Haushaltsvollzug nahmen mit 1.908,8 Mio. Euro (58,2 v. H.) die Allgemeinen Finanzausweisungen den größten Teil ein. Auf die Besonderen Finanzausweisungen entfielen 775,8 Mio. Euro (23,7 v. H.) und auf die Ausgaben zur Finanzierung von Investitionen 594,9 Mio. Euro (18,1 v. H.). Die Regierungsparteien beabsichtigen, „zur Stärkung der kommunalen Autonomie“ künftig den Anteil der nicht zweckgebundenen Allgemeinen Finanzausweisungen zu erhöhen.⁸⁷

Bei den Allgemeinen Finanzausweisungen entfielen 1.821,3 Mio. Euro auf die Schlüsselzuweisungen an die Landkreise, kreisfreien Städte sowie an die kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Der Landeswohlfahrtsverband Hessen erhielt 87,5 Mio. Euro (Tabelle 5-4).

Von den Besonderen Finanzausweisungen entfielen 139,5 Mio. Euro auf Zuweisungen an Schulträger für ihre Schulausgaben, 63,7 Mio. Euro für die Örtliche Jugendhilfe und 78,5 Mio. Euro für die Örtliche Sozialhilfe. Die Zuweisungen zum Ausgleich der kommunalen Belastungen aus der „Hartz IV“-Gesetzgebung betragen 116,2 Mio. Euro. Die Besonderen Zuweisungen für Kindergärten lagen bei 195,8 Mio. Euro. Davon wurden 73,6 Mio. Euro zur anteiligen Deckung der Betriebskosten, 65,4 Mio. Euro zur Entlastung der Eltern von den Kindergartenbeiträgen und 56,8 Mio. Euro zur Förderung von Kindern unter drei Jahren eingesetzt (Tabelle 5-4).

⁸⁷ CDU Hessen/FDP Hessen, Koalitionsvereinbarung Legislaturperiode 2009-2014, Seite 83

Kommunaler Finanzausgleich: Verwendung	Soll 2008	Ist 2008
	in Mio. Euro	
Allgemeine Finanzausweisungen	1.910,1	1.908,8
Schlüsselzuweisungen	1.822,6	1.821,3
Finanzausweisungen an den Landeswohlfahrtsverband	87,5	87,5
Besondere Finanzausweisungen	785,4	775,8
darunter Zuweisungen:		
für Schulen	139,6	139,5
für Örtliche Jugendhilfe	64,0	63,7
für Örtliche Sozialhilfe	62,7	78,5
zum Ausgleich der Belastungen aus der "Hartz IV"- Gesetzgebung, Härteausgleich für kreisfreie Städte u. Landkreise wegen Minderzuweisungen Soziales	115,8	116,2
zu den Betriebskosten von Einrichtungen der Kinderbetreuung	75,0	73,6
zur Entlastung der Erziehungsberechtigten von Kindergartenbeiträgen	65,0	65,4
zur Förderung von Kindern unter drei Jahren	90,0	56,8
für laufende Ausgaben für Straßen	14,0	14,0
für gemeinwirtschaftliche Leistungen im Öffentlichen Personennahverkehr	36,0	33,1
zur Förderung von Verkehrsverbänden	57,9	68,4
für Theater, komm. Bibliotheken, Museen, Musikschulen aus dem Landesausgleichsstock	15,7	15,7
	38,2	39,3
Ausgaben zur Finanzierung von Investitionen	598,9	594,9
Pauschale Investitionsförderung	240,0	240,0
davon:		
Investitionspauschale allgemein	100,0	100,0
Investitionspauschale Schulbau und Schulausstattung	140,0	140,0
Allgemeine Investitionszuweisungen	140,5	143,1
darunter:		
Zuwendungen für den ÖPNV	20,0	20,6
Bau von Straßen	11,0	8,3
Dorferneuerung	24,1	24,3
Einrichtungen der Altenhilfe	15,3	16,2
Wasserwirtschaftliche Maßnahmen	65,0	65,6
Leistungen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und dem Hessischen Krankenhausgesetz	218,4	211,8
Finanzausgleichsmasse	3.294,3	3.279,5
Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.		

Tabelle 5-4: Verwendung der Kommunalen Finanzausgleichsmasse 2008

Die Investitionszuweisungen setzen sich aus einer pauschalen Investitionsförderung von 240,0 Mio. Euro, aus allgemeinen Investitionszuweisungen von 143,1 Mio. Euro sowie aus Leistungen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und dem Hessischen Krankenhausgesetz von 211,8 Mio. Euro zusammen (Tabelle 5-4).

5.2.4 Perspektiven des Kommunalen Finanzausgleichs

Der Kommunale Finanzausgleich ist seit Jahren Gegenstand intensiver Diskussionen. Dabei werden Korrekturen an der Verteilung der Mittel auf die einzelnen Kommunen ebenso erörtert wie Änderungen an der Berechnung der Finanzausgleichsmasse. Je nach Interessenlage wird unter anderem vorgeschlagen, den Finanzbedarf der Kommunen neu zu bestimmen, einkommensstarke (abundante) Kommunen an der Finanzierung der Finanzausgleichsmasse zu beteiligen, die Anreizwirkungen stärker zu berücksichtigen oder die Ausgleichsintensität zu verändern.

Vor dem Hintergrund dieser Debatte hat der Ministerpräsident eine Kommission (Mediatorengruppe) zur Strukturreform des Kommunalen Finanzausgleichs eingerichtet.⁸⁸ Sie soll Vorschläge für Regelungsprinzipien eines gerechteren Finanzausgleichs erarbeiten, auch um auf den demografischen Wandel vorzubereiten.

Infolge der gegenwärtigen krisenbedingten Mindereinnahmen wird eine Verständigung über eventuelle Veränderungen am bestehenden System des Kommunalen Finanzausgleichs große Anstrengungen von allen Beteiligten erfordern. Voraussetzung hierfür ist eine transparente und offene Bestandsaufnahme über die veränderten Bedingungen auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite sowie bei den obliegenden Aufgaben.

⁸⁸ Pressemitteilung des Ministerpräsidenten vom 13. Oktober 2008; CDU Hessen/FDP Hessen, Koalitionsvereinbarung Legislaturperiode 2009-2014, Seite 83

6 Die Entwicklung der Landesschuld und des Schuldendienstes

Die Nettokreditaufnahme erhöhte sich von 745,7 Mio. Euro um 19,9 v. H. auf 894,3 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2008. Der im Haushaltsplan 2008 veranschlagte Betrag von 547,7 Mio. Euro wurde um 346,6 Mio. Euro überschritten. Die weite Kreditobergrenze wurde im Entwurf des Haushaltsgesetzes, im Haushaltsgesetz und im Haushaltsvollzug eingehalten. Die enge Kreditobergrenze wurde im Haushaltsvollzug um 63,6 Mio. Euro überschritten.

Die Landesschuld stieg zum Ende des Haushaltsjahres 2008 um 1.577,8 Mio. Euro auf 35.189,3 Mio. Euro. Hessen hat nach Bayern, Sachsen und Baden-Württemberg mit 5.141 Euro (Vorjahr: 5.043 Euro) unverändert die viertniedrigste Pro-Kopf-Verschuldung im Ländervergleich.

Die am 1. August 2009 im Grundgesetz in Kraft getretene Neuregelung der Schuldenbegrenzung lässt ab dem Jahr 2020 eine Nettoneuverschuldung für die Länder grundsätzlich nicht mehr zu. Ausnahmen sind nur für konjunkturbedingte Schulden, die im Aufschwung zurückzuführen sind, und für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen vorgesehen. Das Land sollte Spielräume für eigenständige Regelungen bei der konkreten Umsetzung der Schuldengrenze restriktiv nutzen.

In Hessen machen die Entwicklung der Nettokreditaufnahme im Finanzplanungszeitraum bis 2013 und die Notwendigkeit, bis 2020 die strukturelle Neuverschuldung vollständig abzubauen, einen großen finanzwirtschaftlichen Handlungsbedarf deutlich. Wirksame Konsolidierungsmaßnahmen sollten umgehend eingeleitet werden. Der Rechnungshof hält weiterhin Bestrebungen, unabhängig von der grundgesetzlichen Regelung eine wirksame Schuldenbegrenzung in die hessische Verfassung aufzunehmen, für zielführend.

6.1 Ermächtigungsrahmen für Kredite, Bürgschaften und Garantien

6.1.1 Kreditermächtigungen

Die Aufnahme von Krediten bedarf nach Artikel 141 der Hessischen Verfassung in Verbindung mit § 18 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) einer gesetzlichen Grundlage. Durch die Bestimmung des § 13 Absatz 1 Satz 1 Haushaltsgesetz 2008 (HG 2008) wurde das Ministerium der Finanzen ermächtigt, die im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2008 vorgesehenen Kredite aufzunehmen. Die Kreditermächtigungen ergeben sich aus den entsprechenden Ansätzen im Haushaltsplan vom 17. Dezember 2007.

Sie betragen insgesamt 4.110,7 Mio. Euro. Mit Kreditaufnahmen von 3.957,3 Mio. Euro wurden im Jahr 2008 die Kreditermächtigungen um 153,4 Mio. Euro unterschritten (Tabelle 6-1). Sie wurden somit zu 96,3 v. H. ausgeschöpft.

Kreditermächtigungen nach Haushaltsgesetz (HG) und Kreditaufnahmen im Jahr 2008		in Mio. Euro
§ 13 Absatz 1 HG	Im Haushaltsplan 2008 (Einzelplan 17) vorgesehene Kreditaufnahmen.	3.461,4
§ 13 Absatz 2 HG	Ermächtigung zur Kreditaufnahme, soweit die im Städtebau (Einzelplan 07) gewährten Vorauszahlungen des Bundes in Darlehen umgewandelt werden. Der Bund gewährte keine derartigen Vorauszahlungen.	0,0
§ 13 Absatz 5 HG	Erhöhung durch zusätzliche Tilgungsausgaben kurzfristiger Kredite	149,3
§ 13 Absatz 6 HG	Ermächtigungsrest aus dem Vorjahr (bis zur im Gesetz festgelegten Höhe von 500,0 Mio. Euro)	500,0
Kreditermächtigungen		4.110,7
Anrechenbare Kreditaufnahmen		- 3.957,3
Differenz zwischen Kreditermächtigungen und -aufnahmen		153,4
Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.		

Tabelle 6-1: Kreditermächtigungen und Kreditaufnahmen im Jahr 2008

Des Weiteren war der Landesbetrieb Hessische Zentrale für Datenverarbeitung ermächtigt, im Haushaltsjahr 2008 Kredite bis zur Höhe von 8,0 Mio. Euro aufzunehmen (§ 13 Absatz 7 HG 2008). Davon machte er keinen Gebrauch.

Neben diesen Ermächtigungen zur Aufnahme von Haushaltskrediten war das Ministerium der Finanzen zur Aufnahme von Kassenkrediten (kurzfristige Kredite zur Verstärkung der Betriebsmittel) ermächtigt. Die Ermächtigung war begrenzt auf 8 v. H. des Haushaltsvolumens.⁸⁹ Die Obergrenze für Kassenkredite lag damit bei 2.185,1 Mio. Euro. Diese Obergrenze kann vorübergehend überschritten werden, soweit von der Kreditermächtigung nach § 13 Absatz 1 HG 2008 kein Gebrauch gemacht wurde.⁹⁰

Der Höchstbetrag der Kassenkredite wurde am 6. Februar 2008 mit 2.227 Mio. Euro erreicht.⁹¹ Auch an zwei Tagen im Januar 2008 lag der Bestand der Kassenkredite über der Obergrenze von 2.185,1 Mio. Euro. Die Überschreitungen waren jeweils abgedeckt durch nicht genutzte Kreditermächtigungen nach § 13 Absatz 1 HG 2008. Die Ermächtigungen zur Aufnahme von Kassenkrediten wurden eingehalten.

6.1.2 Bürgschafts- und Garantieermächtigungen

Die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die im Sinne des Artikels 141 Hessische Verfassung zu den Sicherheitsleistungen zählen und zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedarf nach Artikel 141 Hessische Verfassung in Verbindung mit § 39 Absatz 1 LHO einer gesetzlichen Grundlage. Für das Haushaltsjahr 2008 waren entsprechende Ermächtigungen im Haushaltsgesetz und im Unternehmensstabilisierungsgesetz festgeschrieben.

Nach § 14 Absätze 1 bis 4 HG 2008 war das Finanzministerium ermächtigt, im Haushaltsjahr 2008 Bürgschaften und Garantien (Eventualverbindlichkeiten) in Höhe von 408,4 Mio. Euro (insbesondere für die gewerbliche

⁸⁹ § 15 Satz 1 HG 2008

⁹⁰ § 15 Satz 2 HG 2008

⁹¹ Ziffer 4.4.2 des Abschlussberichts zur Haushaltsrechnung 2008

Wirtschaft und für den Wohnungsbau⁹²⁾ zu übernehmen⁹³⁾. Davon wurden im Haushaltsjahr mit 312,0 Mio. Euro bzw. 76,4 v. H. bewilligt.

Beginnend mit dem 29. November 2008 war das Ministerium der Finanzen zusätzlich zur Übernahme weiterer Eventualverbindlichkeiten in Höhe von 500,0 Mio. Euro für dringend volkswirtschaftlich gerechtfertigte Fälle ermächtigt.⁹⁴⁾ Diese Ermächtigung eingeschlossen lag das Gesamtermächtigungsvolumen bei 908,4 Mio. Euro. Da die Ermächtigung aus dem Unternehmensstabilisierungsgesetz bis zum 31. Dezember 2008 nicht in Anspruch genommen wurde, entspricht die oben genannte Bewilligungssumme (312,0 Mio. Euro) 34,3 v. H. des Ermächtigungsrahmens.

Unter Einbeziehung der Zusagen aus früheren Jahren hatte das Land nach § 14 Absätze 1 bis 4 HG zum 31. Dezember 2008 insgesamt Eventualverbindlichkeiten von 800,1 Mio. Euro übernommen (Anlage 9 zur Haushaltsrechnung⁹⁵⁾).

Nach § 14 Absatz 5 HG 2008 war das Ministerium für Wissenschaft und Kunst weiterhin ermächtigt, zur Absicherung der den Landesmuseen und Landesausstellungen überlassenen Leihgaben Garantien bis zu einer Höhe von insgesamt 200,0 Mio. Euro einschließlich der in den Vorjahren in Anspruch genommenen Ermächtigungen zu übernehmen. Das Ministerium hatte zum 31. Dezember 2008 Garantien von 122,5 Mio. Euro abgegeben.

⁹²⁾ Aufgrund dringender volkswirtschaftlich gerechtfertigter Aufgaben für die gewerbliche Wirtschaft (300,0 Mio. Euro), für den Wohnungsbau (100,0 Mio. Euro), für Baumaßnahmen beihilfeberechtigter Privatschulen (2,5 Mio. Euro) und für Schadenersatzverpflichtungen nach dem Atomgesetz (5,9 Mio. Euro)

⁹³⁾ Zuzüglich in Aussicht gestellter Bewilligungen früherer Jahre gemäß § 14 Absatz 2 Satz 2 HG 2008 (soziale Wohnraumförderung)

⁹⁴⁾ Gesetz zur Übernahme von Garantien und Bürgschaften zur Stabilisierung von Unternehmen vom 21. November 2008, GVBl. I Seite 977. Es galt bis zur Verkündung des Haushaltsgesetzes 2009 am 29. Juni 2009.

⁹⁵⁾ Die Haushaltsrechnung 2008 weist die Summe der erteilten Bewilligungen aus, nicht den Ermächtigungsrahmen. Da keine Zusagen bis zum Jahresende 2008 erteilt wurden, wird das Unternehmensstabilisierungsgesetz in der Haushaltsrechnung nicht erwähnt.

Die Übernahme von Bürgschaften und Garantien kann bei einem Ausfall zu Zahlungsverpflichtungen des Landes führen.⁹⁶ Derartige Ausfallzahlungen für Eventualverbindlichkeiten betragen 3,1 Mio. Euro im Jahr 2008. Das entsprach weniger als einem⁹⁷ Prozent der übernommenen Eventualverbindlichkeiten. Überwiegend entstanden die Ausfallzahlungen bei Bürgschaften und Garantien für Wirtschaftsförderungsmaßnahmen (2,8 Mio. Euro).

Rückflüsse aus Regressforderungen nach Ausfallerstattungen führen beim Land zu Einnahmen. Im Jahr 2008 gingen rund 559.000 Euro ein (davon rund 75 v. H. für die gewerbliche Wirtschaft und rund 25 v. H. für die Wohnungsbauförderung).⁹⁸ Für die Anträge auf Landesbürgschaften werden Bearbeitungs- und Verwaltungsgebühren erhoben, die seit 2006 zur Abgeltung des Aufwands der abwickelnden Bank (Investitionsbank Hessen bzw. Landestreuhandstelle Hessen, seit 2009 Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen) zustehen.

6.2 Nettokreditaufnahme

Die Nettokreditaufnahme des Landes stellt den Saldo aus der Aufnahme (Bruttokreditaufnahme) und der Tilgung von Schulden am Kreditmarkt dar. Sie betrug im Haushaltsjahr 2008:

Bruttokreditaufnahme	3.957,3 Mio. Euro
Tilgungen am Kreditmarkt	3.063,0 Mio. Euro
Nettokreditaufnahme 2008	894,3 Mio. Euro

Der im Haushaltsplan 2008 veranschlagte Betrag von 547,7 Mio. Euro wurde im Vollzug somit um 346,6 Mio. Euro überschritten. Gegenüber der Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 2007 von 745,7 Mio. Euro bedeutet dies eine Zunahme von 148,6 Mio. Euro oder 19,9 v. H.

⁹⁶ Ausfallzahlungen entstehen auch aus dem Abschluss außergerichtlicher Vergleiche und Forderungsverzichte zur Vermeidung höherer Inanspruchnahmen, siehe Kapitel 17 05 im Haushaltsplan für das Jahr 2008, Seite 59 und im Haushaltsplan für das Jahr 2010, Seite 62.

⁹⁷ 0,3 v. H. (Vorjahr: 1,8 v. H.)

⁹⁸ Weiterhin fielen geringe Darlehensrückflüsse, sonstige Zins- und Verwaltungseinnahmen an.

Ausgehend von einem relativ niedrigen Niveau in den Jahren 1999 und 2000 stieg die Nettokreditaufnahme in den Jahren 2001 und 2002 deutlich an. Im Jahr 2002 erreichte sie einen Höchststand von 1.986,1 Mio. Euro. Auch in den beiden Folgejahren blieb sie hoch. Im Jahr 2005 wurde sie deutlich reduziert. Das Jahr 2006 verzeichnete mit 582,1 Mio. Euro die niedrigste Nettokreditaufnahme in der Zehnjahresbetrachtung. Seitdem stieg sie auf 745,7 Mio. Euro im Jahr 2007 und auf 894,3 Mio. Euro im Jahr 2008. In den Haushaltsplänen 2009 und 2010 sind – insbesondere in Folge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise – mit 2.917,2 Mio. Euro und 3.375,7 Mio. Euro Nettokreditaufnahmen veranschlagt, die merklich über dem bisherigen Höchstwert liegen (Abbildung 6-1).

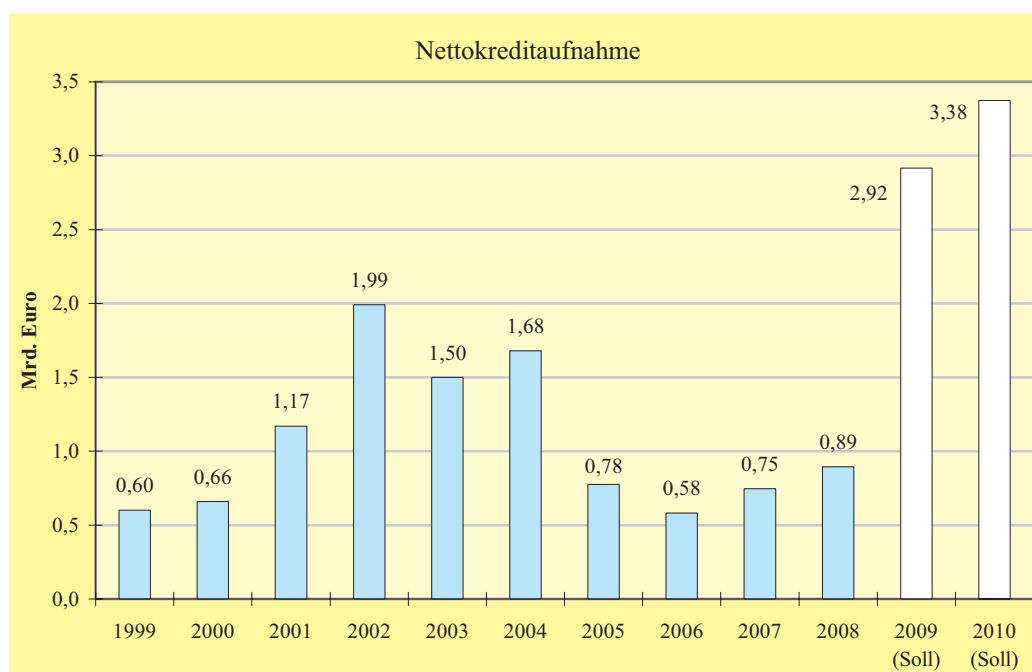


Abbildung 6-1: Nettokreditaufnahme von 1999 bis 2010 in Mrd. Euro

6.3 Verfassungsrechtliche Kreditobergrenze⁹⁹

6.3.1 Verfassungs- und haushaltsrechtliche Regeln zur Begrenzung der Schuldenaufnahme

Die Hessische Verfassung bestimmt in Artikel 141 Satz 1, dass Geldmittel im Wege des Kredits nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken beschafft werden dürfen. Für die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze gilt, dass die Summe der Kreditaufnahmen die Gesamtheit des außerordentlichen Bedarfs für investive Zwecke nicht übersteigen darf.¹⁰⁰ Damit soll der Gesetzgeber bei der Kreditaufnahme in der Regel auf investive Ausgaben beschränkt werden.¹⁰¹ Macht der Gesetzgeber von der in Satz 1 eingeräumten Ausnahmemöglichkeit Gebrauch, gelten erhöhte Legitimationsanforderungen.

Der Begriff des „außerordentlichen Bedarfs“ wurde vom Hessischen Staatsgerichtshof in seinem Urteil vom 12. Dezember 2005 präzisiert. Die Beschaffung von Kreditmitteln ist danach nicht strikt der Obergrenze der Ausgaben für werbende Zwecke unterworfen. Ausnahmsweise dürfen Kreditmittel auch für Ausgaben zu nicht werbenden Zwecken verwandt werden. Ein „außerordentlicher Bedarf“ kann nach Auffassung des Staatsgerichtshofs auch dann bestehen, wenn der Geldbedarf des Staates „durch eine außerordentlich schlechte Finanzlage“ bzw. „eine extreme finanzielle Zwangslage“ bedingt sei. Für den Fall, dass eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts als Begründung des außerordentlichen Bedarfs angegeben wird, hat der Staatsgerichtshof die Darlegungslast des Haushaltsgesetzgebers präzisiert und erweitert.¹⁰²

⁹⁹ Zu der zum 1. August 2009 geänderten Schuldenregel des Grundgesetzes siehe Abschnitt 6.7.1

¹⁰⁰ Zinn/Stein, Hessische Verfassung, Kommentar, Artikel 141, IV, 1; Staatsgerichtshof P.St. 1899, Seite 35, 38 f.

¹⁰¹ Zinn/Stein, Hessische Verfassung, Kommentar, Artikel 141, I, 2

¹⁰² Siehe im Einzelnen: Hessischer Rechnungshof, Bemerkungen 2005, Seite 116 ff.

Für den Bund enthielt die im Jahr 2008 geltende¹⁰³ Fassung des Artikels 115 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz die Bestimmung, dass eine Kreditaufnahme auch zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig war und dass in diesem Fall die Begrenzung auf investive Ausgaben entfiel.¹⁰⁴ Obwohl Artikel 115 Grundgesetz unmittelbar nur für den Bund galt, ist auch der hessische Haushaltsgesetzgeber den Zielen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verpflichtet. Nach den Bestimmungen des Artikels 109 Absatz 2 Grundgesetz, der für Bund und Länder gleichermaßen gilt, haben diese bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.

Eine den Regelungen der bisherigen Fassung des Artikels 115 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz entsprechende Ergänzung wurde nicht in die Hessische Verfassung, jedoch in den weiterhin gültigen § 18 LHO, d. h. in einfaches Landesrecht, aufgenommen. So bestimmt § 18 Absatz 1, 1. Halbsatz LHO, dass Einnahmen aus Krediten nur bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden dürfen. Nach § 18 Absatz 1, 2. Halbsatz LHO sind Ausnahmen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig.

Die vielfach thematisierte Unschärfe des Investitionsbegriffs¹⁰⁵ hat – wie bereits seit dem Haushaltsjahr 2005 – auch im Haushaltsjahr 2008 Auswirkungen auf die Berechnung der Kreditobergrenze. Noch im Haushaltsjahr 2004 hatte das Land bei der Berechnung der Kreditobergrenze die gesamten Investitionsausgaben¹⁰⁶ um die Investitionsausgaben aus dem Steuerverbund des Kommunalen Finanzausgleichs reduziert. Erstmals im Haushaltsentwurf 2005 wurde zwischen der „Regelgrenze“ (im Folgenden: enge Grenze)

¹⁰³ Artikel 115 GG a. F. galt von 1969 bis 2009. Er wurde zum 1. August 2009 geändert durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29. Juli 2009, BGBl. I Seite 2248.

¹⁰⁴ Entsprechende Regelungen enthalten die Verfassungen der meisten Bundesländer.

¹⁰⁵ Vergleiche z. B. Staatsgerichtshof - P.St. 1899, Seite 50 f.; BVerfGE 79, 311 (354); Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Wiesbaden, März 2007, Seite 62

¹⁰⁶ Bauausgaben und sonstige Investitionsausgaben (Grp. 7 und 8), soweit sie nicht durch Investitionszuweisungen Dritter finanziert wurden (OGr. 33 und 34).

und der „Verfassungsgrenze“ (im Folgenden: weite Grenze) differenziert.¹⁰⁷ Bei der Berechnung der weiten Grenze wurden – im Gegensatz zur Berechnung der engen Grenze – die Investitionsausgaben aus dem Steuerverbund des Kommunalen Finanzausgleichs (Investitionszuweisungen und –zuschüsse des Landes an die Kommunen) nicht in Abzug gebracht. Zur Begründung verwies die Landesregierung auf die Betrachtungsweise der meisten anderen Bundesländer, welche die Kreditobergrenze in gleicher Weise berechneten. Die enge Grenze sieht die Landesregierung seitdem als freiwillige politische Selbstbeschränkung, die verfassungsrechtlich nicht vorgegeben sei.¹⁰⁸

Für den Rechnungshof sind nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung¹⁰⁹ Haushaltsgesetz und Haushaltsplan Maßstab der Rechnungsprüfung. Verfassungsrechtliche Bewertungen gehören danach nicht zu seinen Aufgaben. Er stellt daher in seinen Bemerkungen – wie im Vorjahr – sowohl die enge als auch die weite Grenze dar und nimmt dazu Stellung, ob diese Grenzen eingehalten wurden.

6.3.2 Kreditobergrenze im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2008, im Haushaltsgesetz 2008 und im Haushaltsvollzug

Im Entwurf des Haushaltsgesetzes (Landtagsdrucksache 16/7746 vom 10. September 2007) wurde eine Nettoneuverschuldung (Nettokreditaufnahme) von 681,5 Mio. Euro veranschlagt. Die Begründung, die nicht dem Gesetzentwurf, sondern dem Entwurf des Haushaltsplans zu entnehmen ist, enthält keine Angaben zur Kreditobergrenze.

Tabelle 6-2 zeigt für den Entwurf des Haushaltsgesetzes, das Haushaltsgesetz und den Haushaltsvollzug des Jahres 2008 die Nettoneuverschuldung

¹⁰⁷ Siehe im Einzelnen: Hessischer Rechnungshof, Bemerkungen 2006, Seite 116 ff.

¹⁰⁸ Landtagsdrucksache 16/6011, Seite 9, 10

¹⁰⁹ BVerfGE 67, 56 (96); HessStGH - P.St. 789; Hessischer Rechnungshof, Bemerkungen 2003, Seite 105 und Bemerkungen 2004, Seite 110 f.

sowie die Unter- oder Überschreitung der engen und der weiten Grenze der Nettoneuverschuldung.

Nettoneuverschuldung und Kreditobergrenze 2008	Entwurf Haushalts- gesetz	Haushalts- gesetz	Haushalts- vollzug
	in Mio. Euro		
Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt	3.595,1	3.461,4	3.957,3
Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt	2.913,6	2.913,6	3.063,0
Nettoneuverschuldung	681,5	547,7	894,3
Enge Grenze:			
Investitionsvolumen unter Abzug der Investitionszuweisungen im Rahmen des KFA	958,6	952,6	830,7
Unter (-) / Überschreitung der engen Kreditobergrenze	-277,1	-404,8	63,6
Weite Grenze:			
Investitionsvolumen ohne Abzug der Investitionszuweisungen im Rahmen des KFA	1.434,0	1.423,3	1.297,5
Unter (-) / Überschreitung der weiten Kreditobergrenze	-752,6	-875,6	-403,2
Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.			

Tabelle 6-2: Nettoneuverschuldung und Kreditobergrenze 2008

Der Entwurf des Haushaltsgesetzes hält mit einer Neuverschuldung von 681,5 Mio. Euro die enge (958,6 Mio. Euro) und die weite Kreditobergrenze (1.434,0 Mio. Euro) ein. Nach dem am 17. Dezember 2007 verabschiedeten Haushaltsgesetz 2008 betrug die enge Grenze 952,6 Mio. Euro und die weite Grenze 1.423,3 Mio. Euro. Die im Haushaltsgesetz veranschlagte Nettokreditaufnahme lag bei 547,7 Mio. Euro. Demnach konnten mit dem Haushaltsgesetz sowohl die enge Grenze um 404,8 Mio. Euro als auch die weite Grenze um 875,6 Mio. Euro unterschritten werden.

Im Haushaltsvollzug belief sich die Nettoneuverschuldung auf 894,3 Mio. Euro. Damit blieb die weite Grenze von 1.297,5 Mio. Euro um 403,2 Mio.

Euro unterschritten. Dagegen wurde die enge Grenze, die im Haushaltsvollzug 830,7 Mio. Euro betrug, um 63,6 Mio. Euro überschritten.

6.4 Schuldendienst

Im Jahr 2008 wurden 4.460,0 Mio. Euro für Zins- und Tilgungsleistungen (Schuldendienst) ausgegeben (Tabelle 6-3). Das entsprach 16,4 v. H. der gesamten Ausgaben des Landes (27.247,3 Mio. Euro).¹¹⁰

Schuldendienst (OGr. 56 bis 59)	2007	2008			
	Ist	Soll	Ist	Soll / Ist	Veränd. ggü. Vorj.
	in Mio. Euro				
Zinsausgaben	1.364,6	1.456,1	1.362,6	-93,5	-0,1
davon:					
an Bund	13,8	12,4	10,2	-2,3	-26,4
an Länder	18,5	6,0	14,2	8,2	-23,3
an öffentliche Unternehmen u. Einrichtungen	3,2	5,0	7,8	2,8	145,0
an Kreditmarkt	1.329,0	1.432,6	1.330,4	-102,2	0,1
Tilgungsausgaben	4.283,0	2.958,5	3.097,5	138,9	-27,7
davon:					
an Bund	46,5	44,9	34,5	-10,4	-25,9
an Kreditmarkt	4.236,5	2.913,6	3.063,0	149,3	-27,7
Summe	5.647,6	4.414,6	4.460,0	45,4	-21,0

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 6-3: Schuldendienst im Jahr 2008

Die Zinsausgaben lagen leicht unter dem Vorjahreswert (um -2,0 Mio. Euro bzw. -0,1 v. H.). Die (Brutto-)Tilgungsausgaben reduzierten sich um 1.185,6 Mio. Euro (-27,7 v. H.) auf 3.097,5 Mio. Euro. Der Vorjahreswert lag durch hohe, überplanmäßige Tilgungen kurzfristiger Kredite höher.¹¹¹

¹¹⁰ Siehe Abschnitt 4.1

¹¹¹ In beiden Jahren stehen den Tilgungsausgaben jeweils Kreditaufnahmen gegenüber, die höher lagen. Netto kommt es zu einer Kreditaufnahme, siehe Abschnitt 6.2. Die niedrigere Bruttokreditaufnahme zeigt lediglich geringere Umschuldungen; so lag auch die Bruttokreditaufnahme niedriger als im Vorjahr.

Die Schuldendienstrücklage wurde zum 31. Dezember 2008 vollständig aufgebraucht (siehe Abschnitt 7.6 im nachfolgenden Beitrag Nr. 7).

Abbildung 6-2 zeigt die Entwicklung der Zinsausgaben von 1999 bis 2010.

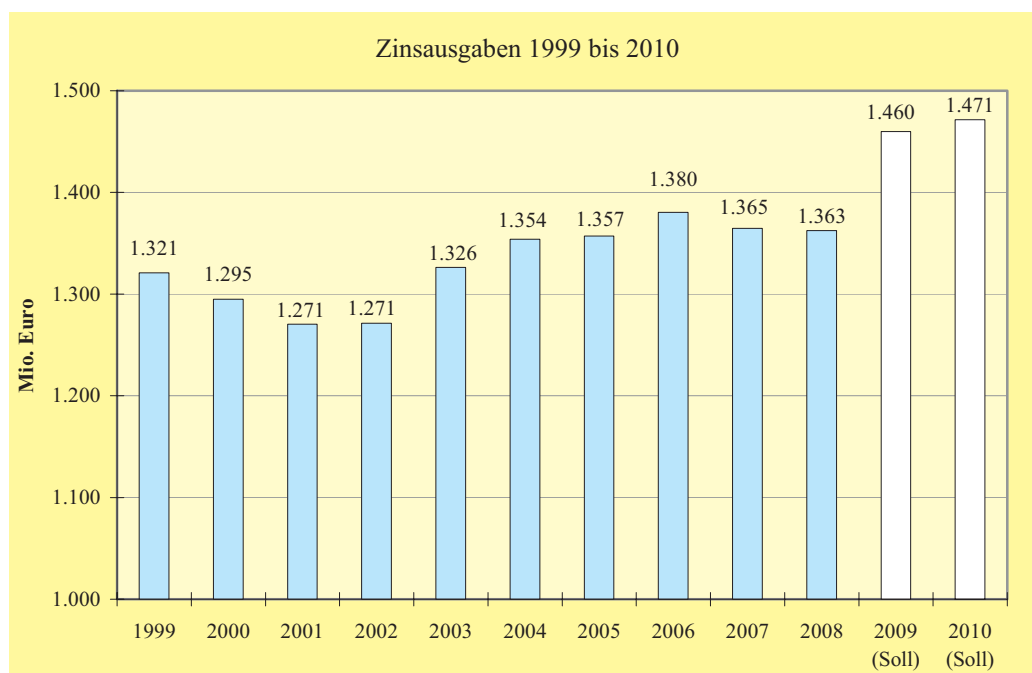


Abbildung 6-2: Zinsausgaben 1999 bis 2010

Im Vergleich der letzten zehn Jahre verbesserten sich sowohl die Zinsausgabenquote¹¹² als auch die Zins-Steuer-Quote¹¹³ (Abbildung 6-3): Beide erreichten ihren niedrigsten Wert. Die günstige Entwicklung des Vorjahres setzte sich auch im Jahr 2008 fort:

- Die bereinigte Zinsausgabenquote verbesserte sich von 7,6 v. H. im Jahr 2007 auf 7,5 v. H. im Jahr 2008. Grund für diese Entwicklung

¹¹² Sie gibt an, welcher Anteil der bereinigten Ausgaben durch Zinsausgaben gebunden ist.

¹¹³ Sie gibt an, welcher Anteil der Steuereinnahmen für Zinsausgaben verwendet wird.

sind leicht niedrigere Zinsausgaben (-0,1 v. H., siehe Tabelle 6-3) bei höheren bereinigten Ausgaben¹¹⁴ (2,4 v. H.).

- Da das bereinigte Steueraufkommen um 1,8 v. H. stieg und die Zinsausgaben leicht sanken, verringerte sich auch die bereinigte Zins-Steuer-Quote: Im Jahr 2008 waren rechnerisch 9,7 v. H. der Steuern durch Zinsausgaben gebunden (9,9 v. H. im Jahr 2007).

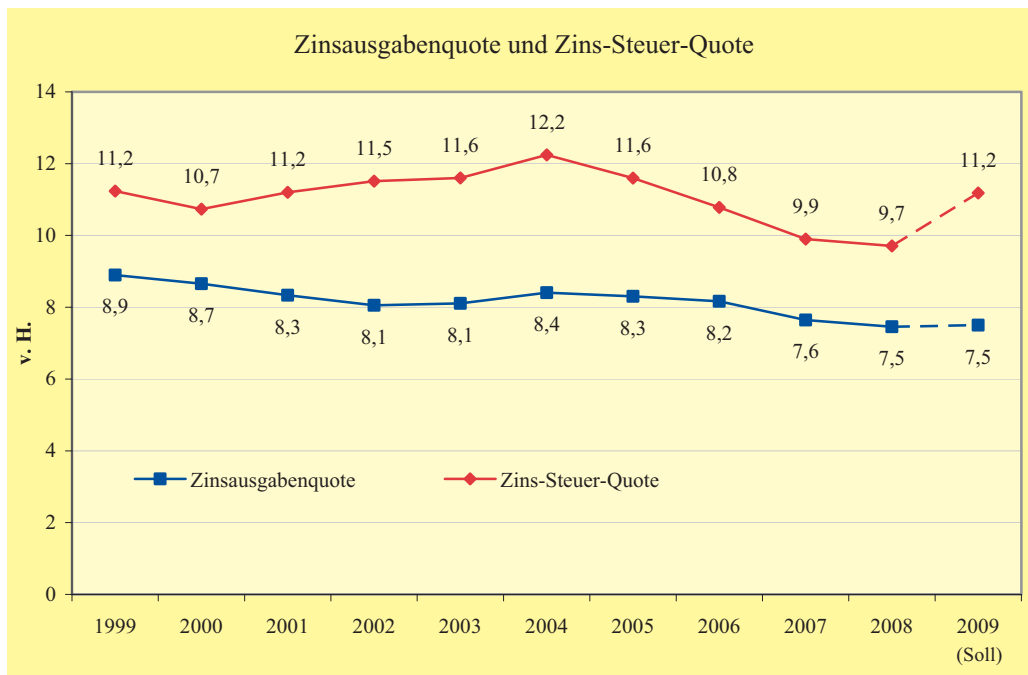


Abbildung 6-3: Zinsausgabenquote und Zins-Steuer-Quote

6.5 Entwicklung des Schuldenstands

Die Landesschuld setzt sich zusammen aus den Schulden am Kreditmarkt, den Schulden bei öffentlichen Haushalten, den Kassenkrediten sowie den Bürgschaften und Garantien (Eventualverbindlichkeiten). Sie haben sich

¹¹⁴ Zur Ermittlung dieser beiden Strukturquoten (vgl. Abschnitt 2.5) werden die Steuereinnahmen und die bereinigten Ausgaben unter anderem um Zahlungen des Landes in den Länderfinanzausgleich gekürzt. Ebenso werden Sondereinflüsse rechnerisch berücksichtigt.

zum Stichtag 31. Dezember von 33.611,5 Mio. Euro im Jahr 2007 um 1.577,8 Mio. Euro oder 4,7 v. H. auf 35.189,3 Mio. Euro im Jahr 2008 erhöht (Tabelle 6-4).¹¹⁵

Die Schulden am Kreditmarkt machten den wesentlichen Teil der Landesschuld (92,9 v. H.) aus. Sie nahmen zum Schluss des Haushaltsjahres 2008 um 894,3 Mio. Euro auf 32.704,4 Mio. Euro zu. Der Bestand an Kassenkrediten lag zum 31. Dezember 2008 mit 940,0 Mio. Euro um 459,0 Mio. Euro über dem Bestand des Vorjahres (481,0 Mio. Euro).

Landesschuld am Schluss des Haushaltsjahres	2007	Veränderung	2008
	in Mio. Euro		
Schulden am Kreditmarkt	31.810,1	894,3	32.704,4
darunter:			
Kredite bei Banken u. a.	11.808,4	- 70,4	11.738,0
Anleihen des Landes Hessen	20.001,7	964,7	20.966,4
Schulden bei öffentlichen Haushalten	656,7	- 34,5	622,2
Kassenkredite*	481,0	459,0	940,0
Summe der Staatsschulden	32.947,9	1.318,8	34.266,7
Bürgschaften und Garantien	663,7	259,0	922,6
Landesschuld	33.611,5	1.577,8	35.189,3
* zum 31. Dezember 2008; zurückgezahlt am 21. Januar 2009 (Abschlussbericht Haushaltsrechnung) Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.			

Tabelle 6-4: Entwicklung der Landesschuld im Jahr 2008

Abbildung 6-4 zeigt die kontinuierliche Zunahme der Landesschuld Hessens für die Jahre 1999 bis 2008.

¹¹⁵ Die betragsmäßige Veränderung des Schuldenstands ist mit der Nettoneuverschuldung nicht identisch. Während in den Gesamtschuldenstand auch die Kassenkredite und die Eventualverbindlichkeiten eingehen, bezieht sich die Nettoneuverschuldung nur auf die Schulden am Kreditmarkt.

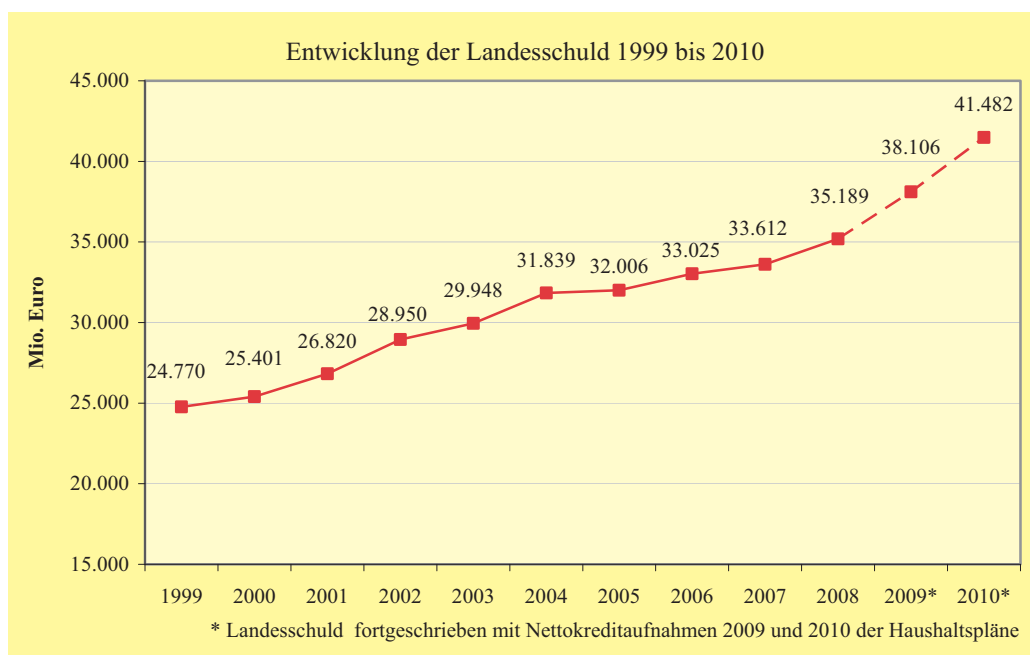


Abbildung 6-4: Entwicklung der Landesschuld 1999 bis 2010

In der Landesschuld nicht enthalten sind Formen der impliziten Verschuldung des Landes. Dazu gehören beispielsweise bestehende Verpflichtungen des Landes für künftige Pensionszahlungen in Höhe von 38.359,6 Mio. Euro.¹¹⁶ Im Übrigen ist das Ministerium seit 1992 ermächtigt, im Zusammenhang mit der Kreditfinanzierung „Vereinbarungen zur Steuerung von Zinsänderungsrisiken sowie zur Optimierung der Kreditkonditionen (Derivate)“ (§ 13 Absatz 5 Satz 3 HG 2008) zu treffen. Die Haushaltsrechnung nennt einen Derivatebestand von 7.323,2 Mio. Euro zum 31. Dezember 2008.¹¹⁷

¹¹⁶ Berechnet nach versicherungsmathematischen Grundsätzen unter Anwendung der Teilwertmethode zum 1. Januar 2009, vgl. Geschäftsbericht des Landes Hessen, Seiten 79, 83; zur Gesamteröffnungsbilanz des Landes Hessen siehe Beitrag Nr. 8

¹¹⁷ Anlage 9 zur Haushaltsrechnung 2008. Dabei sind Abschlüsse über Derivate aus dem Haushaltsjahr 2008 unberücksichtigt, deren Valuta (Wertstellung) in späteren Jahren (2009 und 2013) liegen. Diese eingeschlossen liegt der Derivatebestand bei 7.648,2 Mio. Euro.

6.6 Schuldenstand im Ländervergleich

Der Schuldenstand des Landes Hessen wird in Tabelle 6-5 mit dem durchschnittlichen Schuldenstand der Flächenländer und aller Bundesländer verglichen. Das Verhältnis des Schuldenstands am 31. Dezember 2008¹¹⁸ zu den Haushaltsausgaben zeigt, dass Hessen 144,1 v. H. seiner Ausgaben aufwenden müsste (Vorjahr: 143,6 v. H.), um seine Schulden abzulösen. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass die Summe aller Haushaltsausgaben ausreichen würde, um knapp 69,4 v. H. der Schulden zu tilgen.

Beim Verhältnis der Schulden zu den Haushaltsausgaben (144,1 v. H.) liegt Hessen sowohl unter dem mit der Einwohnerzahl gewichteten Mittelwert aller Bundesländer (170,8 v. H.) als auch unter dem Durchschnitt der Flächenländer (158,1 v. H.).

Schuldenstand im Ländervergleich zum 31. Dezember 2008	Hessen ⁴⁾	Flächenländer	alle Bundesländer
Schulden am Kreditmarkt und bei öffentlichen Haushalten ¹⁾	31.177,5 Mio. €	395.700,0 Mio. €	489.979,7 Mio. €
Bereinigte Ausgaben ²⁾	21.638,1 Mio. €	250.256,2 Mio. €	286.814,2 Mio. €
Verhältnis der Schulden zu den bereinigten Ausgaben	144,1 v. H.	158,1 v. H.	170,8 v. H.
Steuern und steuerähnliche Abgaben ²⁾	16.882,1 Mio. €	185.314,1 Mio. €	207.564,2 Mio. €
Verhältnis der Schulden zu den Steuern und steuerähnlichen Abgaben	184,7 v. H.	213,5 v. H.	236,1 v. H.
Bevölkerung ³⁾	6.065,0 Tsd.	76.136,7 Tsd.	82.002,4 Tsd.
Schulden pro Kopf der Bevölkerung	5.141 €	5.197 €	5.975 €
<small>1) ohne Kassenkredite, Garantien und Bürgschaften; Quelle: Bundesministerium der Finanzen, V A 2 - FV 4037/08/10001 2) Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2, 1.-4. Vierteljahr 2008, Tabelle 4.3; eigene Berechnungen aus Angaben nach Ländern 3) Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2, 1. Vierteljahr 2009, Anhang (Bevölkerung am 31. Dezember nach Ländern) 4) Die Angaben für Hessen (Schulden, bereinigte Ausgaben, Steuern und steuerähnliche Abgaben) können von Darstellungen an anderen Stellen des Berichts abweichen, da für den Ländervergleich die einheitlich ermittelten Angaben der amtlichen Statistik zugrunde gelegt wurden. Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.</small>			

Tabelle 6-5: Schuldenstand Hessens im Vergleich mit den anderen Bundesländern

Der Schuldenstand Hessens macht im Verhältnis zu den Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben 184,7 v. H. aus (Vorjahr:

¹¹⁸ Für den Ländervergleich enthält der Schuldenstand weder die zum Haushaltsabschluss 2008 im Folgejahr aufgenommenen Kredite noch Kassenkredite, Garantien und Bürgschaften.

178,6 v. H.). Mit dieser Kennzahl liegt Hessen ebenfalls unter dem Durchschnitt aller Länder (236,1 v. H.) und unter dem der Flächenländer (213,5 v. H.).

Die in Tabelle 6-5 ausgewiesene Pro-Kopf-Verschuldung belief sich in Hessen zum 31. Dezember 2008 auf 5.141 Euro (Vorjahr: 5.043 Euro). Dies war im Zehnjahresvergleich der höchste Wert (Abbildung 6-5). Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Zahl der Einwohner kaum veränderte.

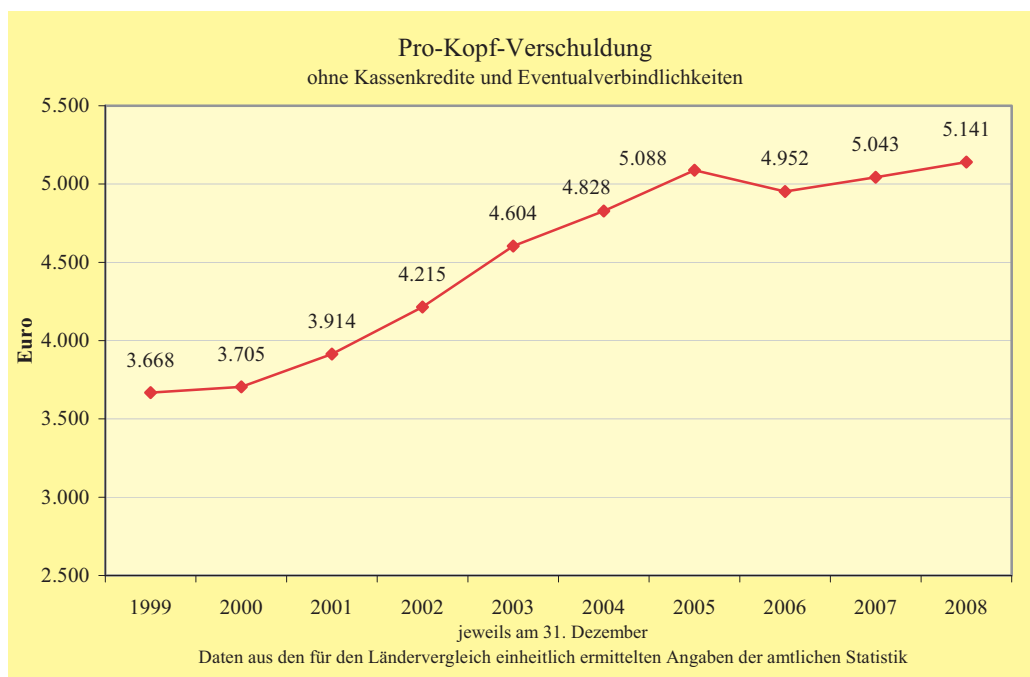


Abbildung 6-5: Pro-Kopf-Verschuldung

Die Pro-Kopf-Verschuldung lag im Durchschnitt der Flächenländer bei 5.197,2 Euro.¹¹⁹ Hessen nimmt unverändert den viertniedrigsten Platz unter den Ländern hinter Bayern, Sachsen und Baden-Württemberg ein (Abbildung 6-6).

¹¹⁹ Die Stadtstaaten sind aufgrund eingeschränkter Vergleichbarkeit nicht einbezogen. Ihre Pro-Kopf-Verschuldung ist jeweils höher als die der Flächenländer.

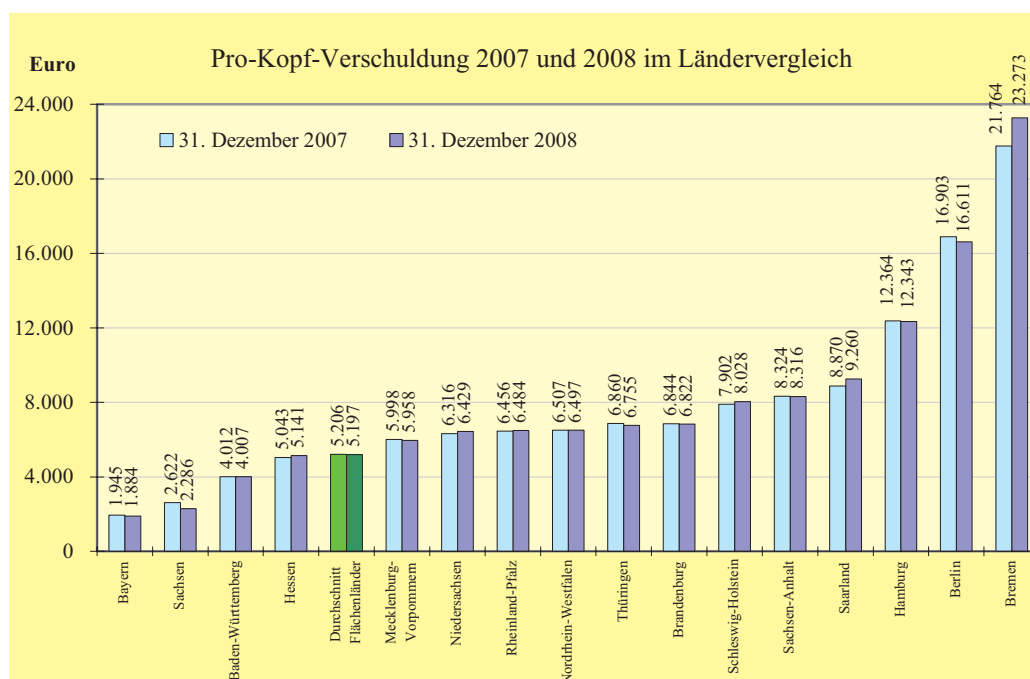


Abbildung 6-6: Pro-Kopf-Verschuldung 2007 und 2008 im Ländervergleich

6.7 Staatsverschuldung wirksam begrenzen

6.7.1 Neue Schuldenbegrenzungsregeln im Grundgesetz

Der Bundesgesetzgeber hat mit dem am 1. August 2009 in Kraft getretenen Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes eine Neuregelung der Schuldenbegrenzung sowohl für den Bund als auch für die Länder beschlossen.¹²⁰ Damit folgte er einer Empfehlung der Föderalismuskommission II.¹²¹ Zugleich wurde die Kritik des Bundesverfassungsgerichts¹²² sowie der Rechnungshö-

¹²⁰ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29. Juli 2009, BGBl. I Seite 2248

¹²¹ Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

¹²² Vergleiche BVerfGE 119, 96 (141 f.)

fe¹²³ an der Unwirksamkeit der bestehenden Schuldenbegrenzungsregelungen aufgegriffen.

Nach Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 GG gilt die Zielvorgabe, die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Die bisherige Regelung, die die Neuverschuldung auf die Höhe der veranschlagten Investitionen begrenzte, wurde abgelöst. Der Bund kann vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2015 von den Vorgaben abweichen, hat jedoch mit dem Abbau des bestehenden Defizits im Haushaltsjahr 2011 zu beginnen.

Das Grundgesetz lässt in Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 GG allerdings eine Kreditaufnahme (Neuverschuldung) in Ausnahmefällen zu. Im Einzelnen handelt es sich dabei um die sogenannte konjunkturelle Komponente (Artikel 109 Absatz 3 Satz 2, erster Halbsatz GG) und um Ausnahmen für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen (Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 zweiter Halbsatz GG).

Hinzu kommt eine Strukturkomponente (Artikel 109 Absatz 3 Satz 4, Artikel 115 Absatz 2 Sätze 2 und 3 GG), die nur dem Bund und nicht den Ländern gewährt wird. Dem Bund steht ein struktureller, d. h. von der konjunkturellen Lage und den veranschlagten Investitionen unabhängiger Verschuldungsspielraum von 0,35 v. H. des nominalen Bruttoinlandsprodukts zu.

Das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme im Bundeshaushalt und zur Kontrolle der Einhaltung der Ober-

¹²³ Siehe beispielsweise Beschluss der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 3. bis 5. Mai 2004 in Hildesheim zur Verschuldung der Bundes- und der Länderhaushalte, in: Heuer/Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Entscheidungen VIII/2.13; Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2007, Seite 113; Bemerkungen 2008, Seite 88 und Bemerkungen 2009, Seite 113; Hessischer Rechnungshof, Bemerkungen 2005, Seite 131 ff.; Bemerkungen 2006, Seite 129; Bemerkungen 2007; Seite 124; Bemerkungen 2008, Seite 197

grenze im Haushaltsvollzug wird in einem Begleitgesetz (sogenanntes „Artikel 115-Gesetz“) geregelt.¹²⁴

Die konjunkturelle Komponente erlaubt eine Kreditaufnahme abhängig von der konjunkturellen Entwicklung, welche im wirtschaftlichen Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen ist. Das bedeutet, dass in Zeiten eines Abschwungs Haushaltsdefizite durch Kreditaufnahme finanziert werden dürfen, diese aber bei einem Aufschwung durch die dann konjunkturbedingten Überschüsse wieder zurückzuführen sind.

Artikel 115 Absatz 2 Sätze 4 und 5 GG sieht die Einrichtung eines Kontrollkontos für den Bund vor. Damit sollen im Haushaltsvollzug Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der zulässigen Kreditobergrenze erfasst und bei Erreichen bestimmter Werte ausgeglichen werden.

Um die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung zu gewährleisten, können auch im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, Kredite aufgenommen werden.¹²⁵ Dabei muss sich der Eintritt der Notsituation der Kontrolle des Staates entziehen und den Haushalt erheblich beeinträchtigen.¹²⁶ Auch eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks wie die aktuelle Finanzmarktkrise oder ein Ereignis wie die deutsche Wiedervereinigung können eine außergewöhnliche Notsituation darstellen.¹²⁷ Die Ausnahmeregelung kann nur in Anspruch genommen werden, wenn der Gesetzgeber dies mit qualifizierter Mehrheit beschließt und für die Kreditaufnahme einen Tilgungsplan aufstellt.

Die stärkere Verankerung der mit dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt eingegangenen Verpflichtungen in die haushaltsrechtlichen Regelungen des Bundes und der Länder stärkt das Fundament der gemeinsamen europäischen Währung. Glaubwürdige Haushaltsregeln verbessern

¹²⁴ Artikel 2 des Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform vom 10. August 2009, BGBl. I Seite 2702, 2704

¹²⁵ Artikel 109 Absatz 3 Satz 2, zweiter Halbsatz GG

¹²⁶ Bundestagsdrucksache 16/12410, Seite 11

¹²⁷ So die Begründung des Gesetzentwurfs, Bundestagsdrucksache 16/12410, Seite 11

das Vertrauen von Bevölkerung und Kapitalmärkten in tragfähige öffentliche Finanzen. Zudem wirken sie positiv auf Bemühungen anderer Staaten um Haushaltskonsolidierung. Die Grundlagen für die Bewältigung anstehender demografiebedingter Belastungen werden verbessert und ein Schritt in Richtung auf tragfähige öffentliche Finanzen gemacht.¹²⁸

6.7.2 Verschuldungsregeln für die Landesebene

Für die Länder gilt gemäß Artikel 143d Absatz 1 GG eine Übergangsphase bis zum 31. Dezember 2019, in der sie nach Maßgabe des geltenden Landesrechts ihre Haushalte über Kredite finanzieren und von den grundgesetzlichen Vorgaben des Artikel 109 Absatz 3 GG abweichen dürfen. Ab dem Haushaltsjahr 2020 gilt grundsätzlich für die Länder ein Nettoneuverschuldungsverbot.

Nach dem in Hessen unverändert geltenden Artikel 141 HV i. V. m. § 18 LHO wird auf Landesebene bei der Kreditaufnahme weiter auf den Investitionsbegriff und andere Kriterien abgestellt,¹²⁹ die sich als weitgehend unwirksam zur Schuldenbegrenzung erwiesen haben und inhaltlich Anlass für die Neuregelung im Grundgesetz waren.

Die neue ab 2020 wirksame Vorgabe eines strukturellen Haushaltsausgleichs im Grundgesetz lässt den Ländern im Hinblick auf die Haushaltsautonomie der Landtage gewisse Spielräume für eigenständige Regelungen bei der konkreten Umsetzung der Schuldengrenze. So kann das Land das Verfahren zur Berechnung der zulässigen Kreditobergrenze und der Bemessung von zulässigen konjunkturbedingten Abweichungen festlegen. Auch kann es bestimmen, ob und wie Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen bereinigt werden.¹³⁰ Weiterhin kann das Land die Kontrolle

¹²⁸ Bundesbank, Monatsbericht Mai 2009, Seite 83; Monatsbericht Februar 2010, Seite 77

¹²⁹ Siehe Abschnitt 6.3.1

¹³⁰ Auf Bundesebene sind die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe bei den Ausgaben und die Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich sowie aus Darlehensrückflüssen bei den Einnahmen herauszurechnen (Artikel 115 Absatz 2 Satz 5

und den Ausgleich von Abweichungen von der zulässigen Kreditaufnahme regeln.

Die eingeräumte Möglichkeit, eine symmetrische Konjunkturkomponente in eigener Verantwortung auszugestalten (Konjunkturbereinigungsverfahren), sollte im Interesse einer wirksamen Schuldenbegrenzung restriktiv genutzt werden. Zu weitgehende Interpretationsmöglichkeiten für eine „von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung“ sollten vermieden werden.

Für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen kann der Landesgesetzgeber Ausnahmen vom Verschuldungsverbot vorsehen; er ist aber verpflichtet, die Beschlussfassung über eine erhöhte Neuverschuldung mit einem Tilgungsplan zu versehen, der die Rückführung der oberhalb der Regelgrenzen liegenden Kreditaufnahme verbindlich regelt. Die Vorlage eines Tilgungsplans ebenso wie der auf Bundesebene nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 GG erforderliche Beschluss der qualifizierten Parlamentsmehrheit könnten auf Hessen übertragen werden. Ein solcher Parlamentsvorbehalt kann dazu beitragen, eine zu weitgehende Inanspruchnahme der Ausnahmetatbestände zu verhindern.

Besonderes Augenmerk sollte der Landesgesetzgeber auch auf die Vermeidung von Umgehungs- und Ausnahmetatbeständen richten, die zu einer Aushöhlung der Schuldenregel führen können. Jede Umsetzungsmaßnahme sollte sich eng an die Intention der neuen Verschuldungsregel anlehnen. Auf jede Form von Umgehung sollte verzichtet werden, um die Glaubwürdigkeit der neuen Regel zu festigen.¹³¹ Die strengeren Vorgaben zur zulässigen Neuverschuldung dürfen nicht dazu führen, den Haushalt durch nicht als wirtschaftlich nachgewiesene PPP-Projekte und Sale-and-rent-back-Transaktionen oder die Auslagerung von Krediten auf landeseigene Sondervermögen oder Betriebe zu entlasten. Das doppelte Haushalts- und

GG und § 3 Artikel 115-Gesetz). Dies lehnt sich an die Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts an.

¹³¹ Bundesbank, Monatsbericht Februar 2010, Seite 77

Rechnungswesen kann dabei die notwendige Transparenz herstellen, um derartige Maßnahmen erkennbar zu machen.

6.7.3 Finanzwirtschaftlicher Handlungsbedarf zur Einhaltung der neuen Schuldenbegrenzung

Aufgrund der anhaltenden Wirtschafts- und Finanzkrise sehen die Haushaltspläne für 2009 und für 2010 mit 2,9 Mrd.¹³² Euro und 3,4 Mrd. Euro im Vergleich zum Haushaltsjahr 2008 eine deutlich ansteigende Nettokreditaufnahme vor. Ein ausgeglichener Haushalt ist für die Zeit bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums, dem Jahr 2013, mit einem nach wie vor hohen Finanzierungsdefizit von 1,8 Mrd. Euro außer Reichweite. Die signifikante Entwicklung der Nettoneuverschuldung seit 2009 einschließlich der nach der Finanzplanung zu überschauenden Folgejahre einerseits und andererseits die Notwendigkeit, bis 2020 die strukturelle Neuverschuldung vollständig abzubauen, machen den großen finanzwirtschaftlichen Handlungsbedarf deutlich.

Die Landesregierung hatte angekündigt, ein Verschuldungsverbot in der Verfassung zu verankern,¹³³ ihre Bestrebungen aber zunächst zurückgestellt, da aufgrund der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise ein ausgeglichener Haushalt nicht absehbar sei.¹³⁴ Am Ziel einer eigenständigen Schuldenregelung in der Hessischen Verfassung will die Landesregierung festhalten. Der Rechnungshof hält weiterhin Initiativen, die – unabhängig von der grundgesetzlichen Regelung – zu einer wirksamen Begrenzung der Staatsverschuldung führen, für zielführend.¹³⁵ Die Bemühungen um eine eigene, früher wirkende hessische Schuldengrenze sollten daher fortgeführt werden.

¹³² Laut Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 12. März 2010 betrug im Haushaltsvollzug 2009 die Nettoneuverschuldung 2,7 Mrd. Euro.

¹³³ Regierungserklärung des Hessischen Ministerpräsidenten am 18. Februar 2009, „Aufbruch in der Krise - Hessen startet ins nächste Jahrzehnt“, Seite 37; Interview des Hessischen Ministerpräsidenten in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 11. März 2009, Seite 39

¹³⁴ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. August 2009, Seite 37

¹³⁵ Bemerkungen 2008, Seite 130 f.

Unabhängig von den normativen Bestrebungen, ein schuldenbegrenzendes Regelwerk in der Landesverfassung zu verankern oder die bundesgesetzlichen Regelungen auf Landesebene umzusetzen, ist bereits jetzt mit den notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen zu beginnen. Die Ankündigung der Landesregierung, für den Haushalt 2011 eine Reduzierung der Nettoverschuldung auf unter drei Milliarden Euro anzustreben, kann nur als ein erster Schritt gewertet werden.¹³⁶ Die Tatsache, dass die Landeshaushalte in den letzten Jahrzehnten nicht ohne jährliche Neuverschuldungen auskamen und in absehbarer Zeit auskommen werden, zeigt, dass hohe strukturelle Defizite vorliegen, die entschiedenes Gegensteuern erfordern.¹³⁷ Da strukturelle Finanzierungslücken nicht binnen kurzem geschlossen werden können, sollten zeitnah Konsolidierungsziele und die erforderlichen Schritte zu ihrer Erreichung bestimmt werden. Die gewählten Maßnahmen sollten den erforderlichen Konsolidierungsumfang hinreichend konkret formulieren, so dass sie über allgemeine Zielvorgaben hinausgehen.

Die Haushaltskonsolidierung ist auch erforderlich, um finanzpolitischen Handlungsspielraum zurückzugewinnen, der sich durch die gegenwärtigen Auswirkungen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise auf allen Ebenen reduziert hat. Im Fall einer künftigen negativen Konjunkturentwicklung ist fiskalpolitisches Handeln nur möglich, wenn genügend finanzpolitischer Spielraum verblieben ist. So kann im Konjunkturabschwung fiskalpolitisch – wozu auch das Vermeiden prozyklischer Finanzpolitik durch das Wirkenlassen automatischer Stabilisatoren gehört – nur agiert werden, wenn im Normalfall ein ausreichender Abstand zur Verschuldungsgrenze eingehalten wird.¹³⁸

Die Herausforderungen, die aus den demografischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte resultieren, sind ein weiterer Grund, um entschiedene Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung einzuleiten. Die Fähigkeit künftiger Generationen, mit den sich ihnen stellenden Anforderungen, aber

¹³⁶ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. Februar 2010, Seite 45

¹³⁷ Bundesbank, Monatsbericht Februar 2010, Seite 78

¹³⁸ Bundesbank, Monatsbericht Mai 2009, Seite 83

auch mit außergewöhnlichen Ereignissen und Wirtschaftskrisen fertig werden zu können, sollte Maßstab für heutiges Handeln sein.

Die Landesregierung hat eine Regierungskommission „Haushaltsstruktur“ eingesetzt, um Erkenntnisse über die Ausgaben bei der Aufgabenwahrnehmung des Landes – auch im Vergleich zu anderen Ländern – zu erhalten. Hierbei gilt es vor allem, über die unbedingt notwendigen und finanzierbaren staatlichen Aufgaben sowie über Möglichkeiten für effizientere, d. h. wirksamere oder kostengünstigere Aufgabenerledigung nachzudenken. Dabei sind zur Einhaltung der künftig geltenden Verfassungsregeln für die Verschuldung alle Maßnahmen und Lösungen vor dem Hintergrund der tatsächlich verfügbaren Einnahmen zu bewerten. Auch bei einer künftig günstigeren Entwicklung der Einnahmenseite infolge Wirtschaftswachstums wird der Abbau des strukturellen Defizits nur bei konsequenter Anpassung auf der Ausgabenseite gelingen können. Dabei werden auch „wünschenswerte“ Ausgabenpositionen zu überdenken sein.

Der Rechnungshof hat sich in seinen Bemerkungen 2008 zu der aufgrund der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise ausnahmsweise vertretbaren höheren Kreditaufnahme für konjunkturpolitische Maßnahmen geäußert. Er hat dabei hervorgehoben, dass zum antizyklischen Handeln ein Tilgungsplan gehört, der sicherstellt, dass in der Aufschwungphase frei werdende Finanzmittel und Mehreinnahmen konsequent zum Schuldenabbau verwendet werden.¹³⁹

¹³⁹ Bemerkungen 2008, Seiten 109, 129 bis 132

7 Die Entwicklung des Landesvermögens

Das Landesvermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren verringerte sich zum 31. Dezember 2008 um 11,0 Mio. Euro auf 2.141,5 Mio. Euro. Ursächlich hierfür war der Rückgang der Darlehensforderungen um 11,2 Mio. Euro auf 1.536,7 Mio. Euro.

Der Nennbetrag der Beteiligungen des Landes blieb fast unverändert bei 604,8 Mio. Euro. Die größte Landesbeteiligung war erneut mit einem Nennwert von 289,5 Mio. Euro die Fraport AG. Um Differenzen zu vermeiden, könnten Bestandsnachweis und Beteiligungsverzeichnis zu einem vollständigen, einheitlichen Dokument verschmolzen werden.

Das flächenmäßig bemessene Liegenschaftsvermögen des Landes, der Hochschulen, der Landesbetriebe und seiner Sondervermögen nahm gegenüber dem Vorjahr um 0,9 Mio. m² auf 3.601,3 Mio. m² ab. Die Berichte über die einzelnen Teile des Landesvermögens sollten um monetäre Bewertungen auf Grundlage der Erkenntnisse, die mit der Reform des Haushaltswesens verbunden sind, ergänzt werden.

Beim Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“ wurde verstärkt von der Möglichkeit der Anlage in Aktien Gebrauch gemacht (12,2 v. H. gegenüber 6,9 v. H.). Über das Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“ sollte künftig wieder berichtet werden. Die Rücklagen nahmen gegenüber dem Vorjahr um 191,4 Mio. Euro auf 712,6 Mio. Euro ab.

7.1 Berichtslegung über das Landesvermögen

Nach der Landeshaushaltsordnung hat die Landesregierung über das Vermögen Buch zu führen oder einen anderen Nachweis zu erbringen (§ 73 Absatz 1 Satz 1 LHO). Über die Veränderungen im Grundbesitzbestand des Landes ist dem Landtag und dem Rechnungshof eine zusammengefasste Übersicht vorzulegen (§ 86 Absatz 1 LHO). Das Land hat mit der zum 1. Januar 2009 in sinngemäßer Anwendung der Vorschriften des Handels-

gesetzbuchs aufgestellten Gesamteröffnungsbilanz¹⁴⁰ nunmehr eine vollständige Erfassung und wertmäßige Bemessung des Vermögens vorgenommen.

Gegenwärtig besteht daher ein Nebeneinander zweier unterschiedlicher Berichtswege über das Vermögen des Landes (kamerale und doppische Darstellung). Wie in den Vorjahren zieht der Rechnungshof für die Prüfung des Vermögens in diesem Beitrag die von der Landesregierung vorgelegten kameralen Unterlagen und Nachweise heran. Dabei wird besonders evident, dass die nach der Landeshaushaltsordnung vorgelegten Vermögensnachweise im Vergleich zu den Angaben einer doppischen Vermögensbilanz – z. B. bei der Bewertung des Liegenschaftsvermögens¹⁴¹ oder der Beteiligungen – an Aussagekraft zurückbleiben. Das Land sollte überlegen, die Berichterstattung über die verschiedenen Teile des Landesvermögens um monetäre Bewertungen auf Grundlage der Erkenntnisse, die mit der Reform des Haushaltswesens verbunden sind, zu ergänzen. Dies wäre ohne Änderung der Landeshaushaltsordnung möglich.

7.2 Struktur des Landesvermögens

Zum Vermögen des Landes gehören Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapiere, Liegenschaftsvermögen, Sondervermögen sowie Rücklagen, Fonds und Stöcke. Da sich auf Grundlage der kameralen Unterlagen kein aussagekräftiger Gesamtwert des Landesvermögens feststellen lässt, wird auf eine Gesamtübersicht verzichtet. Die Entwicklung der einzelnen Vermögensarten wird in den nachfolgenden Abschnitten dargestellt.

¹⁴⁰ Zur Eröffnungsbilanz des Landes Hessen siehe Beitrag Nr. 8

¹⁴¹ Die Übersicht nach § 86 Nr. 1 LHO zeigt die Veränderung des Grundbesitzbestands in m².

7.3 Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren

Das Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren sank nach dem Bestandsnachweis des Landes¹⁴² gegenüber dem Vorjahr um 11,0 Mio. Euro auf 2.141,5 Mio. Euro (Tabelle 7-1). Die Darlehensforderungen verringerten sich im Jahr 2008 um 11,2 Mio. Euro auf 1.536,7 Mio. Euro (näheres in Abschnitt 07.3.1). Der Nennbetrag des Beteiligungsvermögens stieg um 0,2 Mio. Euro auf 604,8 Mio. Euro (näheres in Abschnitt 7.3.2).

Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren	31.12.2007	31.12.2008	Veränderung gegenüber dem Vorjahr
	in Mio. Euro		
Darlehensforderungen	1.547,9	1.536,7	-11,2
Beteiligungen (Nennbetrag)	604,6	604,8	0,2
Wertpapiere	0,004	0,000	-0,004
Summe	2.152,5	2.141,5	-11,0
Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.			

Tabelle 7-1: Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapiere

7.3.1 Vermögen aus Darlehensforderungen

Das Vermögen aus Darlehensforderungen betrug 1.536,7 Mio. Euro zum Jahresende 2008. Davon entfiel der überwiegende Teil auf Darlehen des Hessischen Investitionsfonds¹⁴³ an Kommunen: 1.066,3 Mio. Euro

¹⁴² Bestandsnachweis der vom Land Hessen gewährten Darlehen, Wertpapiere und Beteiligungen zum Stichtag 31. Dezember 2008, Schreiben des Hessischen Ministeriums der Finanzen vom 15. Dezember 2009

¹⁴³ Das Sondervermögen Hessischer Investitionsfonds wurde mit Vertrag vom 30. September 2005 als stille Vermögenseinlage gemäß § 10 Absatz 4 KWG bei der Landesbank Hessen-Thüringen eingebracht und wird dort verwaltet.

(69,4 v. H.) wurden als Darlehen mit Ansparverpflichtungen und 155,9 Mio. Euro (10,1 v. H.) als Schulbaudarlehen vergeben (Tabelle 7-2).

Weiteres Vermögen bestand aus Darlehen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz in Höhe von 216,6 Mio. Euro (14,1 v. H.), aus Darlehen für die Siedlungen von 59,8 Mio. Euro (3,9 v. H.) und für die Landwirtschaft von 13,1 Mio. Euro (0,9 v. H.) sowie aus sonstigen Darlehen für gewerbliche Zwecke von 12,3 Mio. Euro (0,8 v. H.).

Darlehensforderungen	31.12.2007	31.12.2008	Veränd. ggü. Vorj.
	in Mio. Euro		
Darlehen aus dem Landesstock für Wohnungs- und Siedlungswesen	1,5	1,4	0,0
Darlehen an die Hessische Landesbahn (Liquiditätshilfe)	7,8	7,8	0,0
Sonstige Darlehen für gewerbliche Zwecke	11,0	12,3	1,3
Darlehen für die Landwirtschaft	13,8	13,1	-0,7
Darlehen für die Siedlungen	65,8	59,8	-6,0
Darlehen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz	206,9	216,6	9,8
Darlehen an die studentische Darlehenskasse	1,0	0,9	0,0
Kredite (Alternative Betriebe)	0,1	0,1	0,0
Schulbaudarlehen an Kommunen, § 6 Investitionsfondsgesetz	159,5	155,9	-3,6
Darlehen mit Ansparverpflichtungen an Kommunen, §§ 11 bis 13 Investitionsfondsgesetz	1.078,7	1.066,3	-12,3
Sonstige Darlehen	1,9	2,3	0,4
Summe	1.547,9	1.536,7	-11,2
Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.			

Tabelle 7-2: Vermögen aus Darlehensforderungen

Zu den sonstigen Darlehen für gewerbliche Zwecke gehören mit 7,5 Mio. Euro ein Darlehen an die Hessischen Staatsweingüter, das ab 2014 getilgt werden soll, und mit 2,8 Mio. Euro das 2007 erstmals aufgeführte Regionalförderdarlehen (kleine und mittelständische Unternehmen).

Die sonstigen Darlehen von 2,3 Mio. Euro enthalten vorwiegend die seit 2006 ausgewiesenen Gehaltsvorschüsse an Mitarbeiter der Landesverwaltung mit einer voraussichtlichen Laufzeit von mehr als einem Jahr (0,5 Mio. Euro) und die erstmals 2007 aufgeführten Darlehen der Technologie- und Innovationsförderung (1,8 Mio. Euro).

7.3.2 Vermögen aus Beteiligungen

7.3.2.1 Berichte über die Beteiligungen¹⁴⁴

Wie in den Vorjahren berichtet das Ministerium der Finanzen über die Beteiligungen des Jahres 2008 mit dem Bestandsnachweis der vom Land gewährten Darlehen, Wertpapiere und Beteiligungen¹⁴⁵ und mit dem Beteiligungsverzeichnis¹⁴⁶. Der Bestandsnachweis nennt 63 unmittelbare Landesbeteiligungen, die nach Unternehmen des öffentlichen und des privaten Rechts ohne Sozialen Wohnungsbau, nach privatrechtlichen Unternehmen des Sozialen Wohnungsbaus und nach den Beteiligungen der Landesbetriebe nach § 26 LHO an privatrechtlichen Unternehmen gegliedert sind. Das Beteiligungsverzeichnis listet dagegen 44 unmittelbare Beteiligungen in alphabetischer Reihenfolge auf.

Die Angaben unterscheiden sich, weil der Bestandsnachweis auch 13 Positionen mit Anteilen an 10 Genossenschaften enthält.¹⁴⁷ Weiterhin sind dort

¹⁴⁴ Die Eröffnungsbilanz des Landes Hessen enthält ebenfalls Angaben zum Anteilsbesitz des Landes, siehe hierzu den Anhang und die Anlagen zum Anhang der Eröffnungsbilanz.

¹⁴⁵ Vergleiche Fußnote 142

¹⁴⁶ [Beteiligungsverzeichnis 2008] Beteiligungen des Landes Hessen an privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Unternehmen und mittelbare Beteiligungen an Unternehmen, deren Kapital zu mehr als einem Viertel von Unternehmen gehalten wird, an denen das Land Hessen unmittelbar mit mehr als einem Viertel beteiligt ist, 2008; Schreiben des Ministeriums der Finanzen an den Präsidenten des Hessischen Landtag vom 3. November 2009 und an den Hessischen Rechnungshof vom 12. November 2009, Ausschussvorlage des Unterausschusses für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung UFV/18/13

¹⁴⁷ Nach Auskunft des Ministeriums der Finanzen sind die Anteile des Landes an Genossenschaften „aufgrund ihrer geringen Bedeutung sowie aus Gründen der Übersichtlichkeit“ erstmals im Beteiligungsverzeichnis zum 31. Dezember 1999 nicht mehr aufgeführt worden.

drei Unternehmen (darunter die Investitionsbank Hessen)¹⁴⁸ ausgewiesen, die nach dem 31. Dezember 2008 aus dem Beteiligungsverzeichnis herausgenommen wurden, da dieses den Stand der Beteiligungen zum 1. August 2009 festhält. Auch enthält nur der Bestandsnachweis an zwei Stellen eine Beteiligung Hessens an der Süddeutschen Zucker AG, Mannheim.¹⁴⁹ Schließlich wird unter den Beteiligungen der Landesbetriebe im Bestandsverzeichnis eine bergrechtliche Gewerkschaft¹⁵⁰ genannt. Da eventuell noch vorhandene Ansprüche aus der bergrechtlichen Gewerkschaft mit der Veräußerung des Staatsbads Bad Nauheim im Juli 2005 nicht mehr dem Land zustehen, kündigte das Ministerium der Finanzen an, sie nicht mehr in den Bestandsnachweis zum 31. Dezember 2009 aufzunehmen.

Angaben über mittelbare Unternehmensbeteiligungen¹⁵¹ enthält allein das Beteiligungsverzeichnis. Weder der Bestandsnachweis noch das Beteiligungsverzeichnis berücksichtigen die Landesbetriebe, die Hochschulen als selbständige Körperschaften öffentlichen Rechts, die Stiftungsuniversität Frankfurt am Main oder Anteile, die aus Eigenmitteln der Hochschulen finanziert wurden. Da sich die Angaben zu den Beteiligungen im Bestandsnachweis und im Beteiligungsverzeichnis überschneiden, sollte eine Ver-

¹⁴⁸ Die Investitionsbank Hessen wurde rückwirkend zum 1. Januar 2009 mit der Landestreuhandstelle (LTH) zur Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen verschmolzen. Die Liquidation der Frankfurt RheinMain 2012 GmbH i. L. war bis zum Stichtag 1. August 2009 beendet. Die Orthopädische Universitätsklinik Friedrichsheim GmbH, Frankfurt am Main, gehört nicht mehr zum Berichtskreis des Beteiligungsverzeichnisses, da die Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main in eine selbständig rechtsfähige Stiftungsuniversität umgewandelt wurde.

¹⁴⁹ Einerseits liegt eine Beteiligung aus Mitteln des Landes für die Bewirtschaftung der Versuchsgüter der Universität Gießen (siehe Abschnitt 7.3.2.4) und andererseits eine Beteiligung von Landesbetrieben (siehe Abschnitt 7.3.2.6) vor. Das Ministerium der Finanzen erklärt, dass die Beteiligung an der Süddeutschen Zucker AG Voraussetzung ist, um an der Süddeutschen Zuckerrübenverwertungsgenossenschaft e. G. beteiligt zu sein. Diese Genossenschaft erwirbt und verwaltet für Rechnung des Landes treuhänderisch die Anteile an der Süddeutschen Zucker AG. Aufgrund ihrer geringen Bedeutung sowie aus Gründen der Übersichtlichkeit werden die Anteile des Landes seit dem Beteiligungsverzeichnis zum 31. Dezember 1999 nicht mehr aufgeführt.

¹⁵⁰ Die bergrechtlichen Gewerkschaften waren spätestens bis 1994 aufzulösen oder in andere Rechtsformen umzuwandeln. §§ 163 bis 165 Bundesberggesetzes vom 13. August 1980 (BGBl. I Seite 1310), zuletzt geändert durch Artikel 15a des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I Seite 2585)

¹⁵¹ Unternehmen, sofern deren Kapital zu mehr als einem Viertel von Unternehmen gehalten wird, an denen das Land Hessen unmittelbar mit mehr als einem Viertel beteiligt ist

schmelzung zu einem vollständigen, einheitlichen Dokument erwogen werden.¹⁵²

7.3.2.2 Überblick über die Beteiligungen

Der Wert des Vermögens aus Beteiligungen des Landes wird sowohl im Bestandsnachweis als auch im Beteiligungsverzeichnis in Höhe des Anteils des Landes am Grund- oder Stammkapital¹⁵³ des Unternehmens (Nennbetrag) ausgewiesen. Das ausgewiesene Vermögen ändert sich lediglich dann, wenn das Land seinen Anteil am Unternehmen verändert oder wenn bei einer Änderung des Grund- oder Stammkapitals das Land seine Kapitaleinlage anpasst. Der Nennbetrag aller Beteiligungen des Landes blieb zum 31. Dezember 2008 fast unverändert bei 604,8 Mio. Euro (Tabelle 7-3¹⁵⁴).

Beteiligungen (Nennbetrag)	31.12.2007	31.12.2008	Veränderung gegenüber dem Vorjahr
	in Mio. Euro		
Beteiligungen an Unternehmen des öffentlichen Rechts	138,0	138,0	0,0
Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts (ohne Sozialer Wohnungsbau)	404,2	404,4	0,2
Beteiligungen an Unternehmen des Sozialen Wohnungsbaus	61,5	61,5	0,0
Beteiligungen kaufmännisch eingesetzter Betriebe nach § 26 LHO an Unternehmen des privaten Rechts	0,9	0,9	0,0
Summe	604,6	604,8	0,2
Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.			

Tabelle 7-3: Vermögen aus Beteiligungen

¹⁵² Nach Auffassung des Ministeriums der Finanzen wäre eine Zusammenführung beider Verzeichnisse im Hinblick auf die unterschiedlichen Informationsinhalte nicht zielführend.

¹⁵³ Grund-, Stamm- oder Kommanditkapital

¹⁵⁴ Gegliedert nach den im Bestandsverzeichnis ausgewiesenen Vermögensgruppen

7.3.2.3 Beteiligungen an Unternehmen des öffentlichen Rechts

Das Bestandsverzeichnis listet vier Beteiligungen an Unternehmen des öffentlichen Rechts auf. Gemessen an den Nennbeträgen beträgt das Vermögen dieser Beteiligungen 138,0 Mio. Euro zum 31. Dezember 2008:

- Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main, Nennbetrag von 60,2 Mio. Euro bei einem Anteil des Landes von 1,6 v. H.,
- Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale, Frankfurt am Main, Nennbetrag von 47,7 Mio. Euro bei einem Anteil von 10,0 v. H.,
- Investitionsbank Hessen, Wiesbaden, Nennbetrag von 30,0 Mio. Euro bei einem Anteil von 50,0 v. H. und
- Süddeutsche Klassenlotterie, München, Nennbetrag von rund 76.700 Euro bei einem Anteil von 15,0 v. H.

7.3.2.4 Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts

Das Bestandsverzeichnis nennt 48 unmittelbare Beteiligungen des Landes an Unternehmen des privaten Rechts (ohne Sozialer Wohnungsbau, siehe Abschnitt 7.3.2.5) und ohne Beteiligungen der Landesbetriebe, siehe Abschnitt 7.3.2.6). Darunter sind sieben Beteiligungen an Genossenschaften. Die Nennbeträge zeigen einen Vermögenswert von 404,4 Mio. Euro, der sich zu 97,8 v. H. auf sechs Unternehmen konzentriert (Tabelle 7-4).

Unmittelbare Beteiligungen an Unternehmen privaten Rechts*	Nennbetrag in Mio. Euro	Anteil an allen Beteiligungen	Anteil des Landes am Stammkapital
Fraport AG, Frankfurt am Main	289,5	71,6 v. H.	31,57 v. H.
Messe Frankfurt GmbH, Frankfurt am Main	72,0	17,8 v. H.	40,00 v. H.
Hessische Landesbahn GmbH, Frankfurt am Main	13,7	3,4 v. H.	100,00 v. H.
Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH, Lautzenhausen	8,8	2,2 v. H.	17,50 v. H.
TÜV Technische Überwachung Hessen GmbH, Darmstadt	6,9	1,7 v. H.	45,00 v. H.
Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH Hessen, Wiesbaden	4,6	1,1 v. H.	100,00 v. H.
andere Unternehmen	8,9	2,2 v. H.	
Summe	404,4	100,0 v. H.	
* ohne privatrechtliche Unternehmen des sozialen Wohnungsbaus und ohne Beteiligungen der Landesbetriebe			
Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.			

Tabelle 7-4: Unmittelbare Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts

Das Vermögen aus den Beteiligungen an diesen privatrechtlichen Unternehmen stieg im Jahr 2008 um 0,2 Mio. Euro (Tabelle 7-3): Das Land erhöhte seinen Anteil an der Flughafen-GmbH Kassel, Calden um 183.900 Euro von 50,0 auf 68,0 v. H des Stammkapitals. Neu hinzu kamen Anteile des Landes an der Gemeinnützigen Gesellschaft Nationalparkzentrum Kellerwald mbH, Bad Wildungen, mit 45.000 Euro (Anteil von 90 v. H.) und an der Gemeinnützigen Kulturfonds Frankfurt RheinMain GmbH, Bad Homburg v. d. Höhe, mit 30.000 Euro (Anteil von 25 v. H.). Niedriger als im Vorjahr waren hingegen die Anteile an der Süddeutschen Zuckerrübenverwertungsgenossenschaft e.G., Stuttgart, (-32.758 Euro) und an der Süddeutschen Zucker AG, Mannheim (-2.819 Euro)¹⁵⁵.

Die meisten mittelbaren¹⁵⁶ Beteiligungen halten die Fraport AG (41 mittelbare Beteiligungen, Nennbeträge von insgesamt 94,3 Mio. Euro¹⁵⁷), die Hessische Landesbahn GmbH (acht, insgesamt 5,4 Mio. Euro¹⁵⁸) und die Messe Frankfurt GmbH (fünf, insgesamt 178,7 Mio. Euro¹⁵⁹).

¹⁵⁵ Die Süddeutsche Zucker AG ist neben der Fraport AG die einzige Aktiengesellschaft im Beteiligungsportfolio des Landes. Im Beteiligungsverzeichnis fehlt die Süddeutsche Zucker AG, vgl. Abschnitt 7.3.2.1.

¹⁵⁶ Einen Überblick über die mittelbaren Beteiligungen bietet das Beteiligungsverzeichnis.

¹⁵⁷ Darunter sind u. a. die zu 100 v. H. gehaltenen Unternehmen Antalya Airport International Terminal Investment and Management Inc., Antalya (29,9 Mio. Euro) und Air-Transport IT Services Inc., Orlando (USA) (umgerechnet 6,2 Mio. Euro). Beteiligungen bestehen zudem mit einem Anteil von 30 v. H. an der Philippine International Air Terminals Co. Inc. (PIATCO), Manila (umgerechnet 17,7 Mio. Euro) und Flughafen Hannover Langenhagen GmbH, Hannover (9,2 Mio. Euro) sowie mit 51 v. H. am Unternehmen Fraport IC Ictas Havalimani Isletme A.S., Antalya (9,3 Mio. Euro).

¹⁵⁸ Die drei größten Beteiligungen sind die Unternehmen HLB Basis AG, Frankfurt am Main (Nennbetrag von 2,0 Mio. Euro, Anteil von 84,65 v. H.), HLB Hessenbahn GmbH, Frankfurt am Main (1,5 Mio. Euro, Anteil von 100 v. H.) und Cantus Verkehrsgesellschaft mbH, Kassel (1,3 Mio. Euro, 50,00 v. H.).

¹⁵⁹ Die fünf mittelbaren Landesbeteiligungen der Messe Frankfurt GmbH sind in ihrem alleinigen Besitz. Dazu gehören die Messe Frankfurt Venue GmbH & Co. KG, Frankfurt am Main (Nennbetrag von 150,0 Mio. Euro), die Messe Frankfurt Exhibition GmbH, Frankfurt am Main (25,0 Mio. Euro), die Messe Frankfurt Grundbesitz GmbH & Co. KG, Frankfurt am Main (2,5 Mio. Euro) und die productpilot GmbH, Frankfurt am Main (1,2 Mio. Euro).

7.3.2.5 Beteiligungen an Unternehmen des Sozialen Wohnungsbaus

Das Land ist an einem privatrechtlichen Unternehmen beteiligt, das die Förderung des sozialen Wohnungsbaus zum Ziel hat. Der Nennbetrag der Beteiligung an der Nassauischen Heimstätte Wohnungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH, Frankfurt am Main, beträgt 61,5 Mio. Euro. Das entspricht 56,02 v. H. des Stammkapitals. Über die Nassauische Heimstätte hat das Land fünf mittelbare Beteiligungen, darunter die Wohnstadt Stadtentwicklungs- und Wohnungsbaugesellschaft Hessen mbH, Kassel, mit 30,6 Mio. Euro (Anteil von 83,45 v. H.) und die Wohnungsgesellschaft Dietzenbach mbH, Dietzenbach, mit 1,7 Mio. Euro (33,33 v. H.).

7.3.2.6 Beteiligungen kaufmännisch eingerichteter Betriebe nach § 26 LHO an Unternehmen des privaten Rechts

Der Bestandsnachweis weist die unmittelbaren Landesbeteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts, die er über seine kaufmännisch eingerichteten Landesbetriebe nach § 26 LHO (z. B. Hessisches Immobilienmanagement) hält, getrennt von den anderen Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts aus (siehe Abschnitte 7.3.2.4 und 7.3.2.5).

Für das Jahresende 2008 sind Beteiligungen an zehn privatrechtlichen Unternehmen mit Nennbeträgen von insgesamt rund 930.000 Euro, darunter sechs Genossenschaften und eine bergrechtliche Gewerkschaft¹⁶⁰, verzeichnet. Dazu gehörten die Beteiligungen an der Freilichtmuseum Hessenpark GmbH, Neu-Anspach/Taunus mit einem Nennbetrag von 328.000 Euro, an der Süddeutschen Zuckerrübenverwertungsgenossenschaft e.G., Stuttgart, mit rund 322.000 Euro und an der Süddeutschen Zucker AG, Mannheim, mit rund 148.000 Euro¹⁶¹.

¹⁶⁰ Zur bergrechtlichen Gewerkschaft siehe Seite 154

¹⁶¹ Die Hessische Staatsdomäne Beberbeck ist in Höhe von 133.621,50 Euro und der Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen in Höhe von 14.495,70 Euro beteiligt.

7.3.3 Vermögen aus Wertpapieren¹⁶²

Der Bestandsnachweis enthält zum Stichtag 31. Dezember 2008 keinen Wert für die „verwalteten Wertpapiere“. Ein Klammerzusatz erläutert, dass Wertpapiere des Sondermögens Versorgungsrücklage¹⁶³ und von zweckgebundenem Vermögen nicht berücksichtigt sind.¹⁶⁴ Wertangaben hierzu fehlen. Nach Angaben des Ministeriums der Finanzen verfügt das Land über kein weiteres zweckgebundenes Vermögen mit Wertpapierbestand.

7.4 Liegenschaftsvermögen

Nach der Mitteilung der Landesregierung nach § 86 LHO betrug der Grundbesitzbestand aller Ressorts, der Hochschulen, der Landesbetriebe und der Sondervermögen 3.601,3 Mio. m² zum 31. Dezember 2008 (Vorjahr: 3.602,2 Mio. m²). Die landeseigene Straßenfläche wurde mit 44,8 Mio. m² angegeben.¹⁶⁵ Angaben zum monetären Wert¹⁶⁶ des Grundbesitzbestands sind nicht enthalten.¹⁶⁷ Die Entwicklung des flächenmäßigen Grundbesitzbestands von 1999 bis 2008 zeigt Abbildung 7-1.

¹⁶² Der Wertpapierbestand aus der Zeit vor der Gründung des Landes Hessen, der keinen Wert aufweist, bleibt außer Betracht.

¹⁶³ Siehe hierzu die Ausführungen in Abschnitt 7.5

¹⁶⁴ Der Rechnungshof hatte angeregt, einen Querverweis auf die Wertpapiere des Sondervermögens aufzunehmen (zuletzt in den Bemerkungen 2005, Seite 141).

¹⁶⁵ Die Fahrbahnfläche wird nachrichtlich angegeben. Für die Gesamtlänge von 7.228,77 km wird eine durchschnittliche Fahrbahnbreite von 6,2 m unterstellt.

¹⁶⁶ Die Werte der Liegenschaften (Grundbesitz und Gebäude) wurden für alle Buchungskreise der Landesverwaltung zum 1. Januar 2007 ermittelt. Sie werden in den Bilanzen aktuell fortgeführt. Am 20. November 2009 stellte die Landesregierung die Gesamteröffnungsbilanz zum 1. Januar 2009 vor. Darin wird für die gesamte Landesverwaltung der Wert der Grundstücke, grundstücksgleichen Rechte und Bauten einschließlich der Bauten auf fremden Grundstücken mit 5,7 Mrd. Euro angegeben. Vgl. Eröffnungsbilanz auf den 1. Januar 2009, Geschäftsbericht des Landes Hessen, Seite 78. Zur Eröffnungsbilanz siehe Beitrag Nr. 8.

¹⁶⁷ Die Erkenntnisse aus der Umstellung auf das kaufmännische Rechnungswesen sollten künftig in der Mitteilung der Landesregierung über das Liegenschaftsvermögen berücksichtigt werden (vgl. Hessischer Rechnungshof, Bemerkungen 2008, Seite 140; siehe auch Abschnitt 7.1).

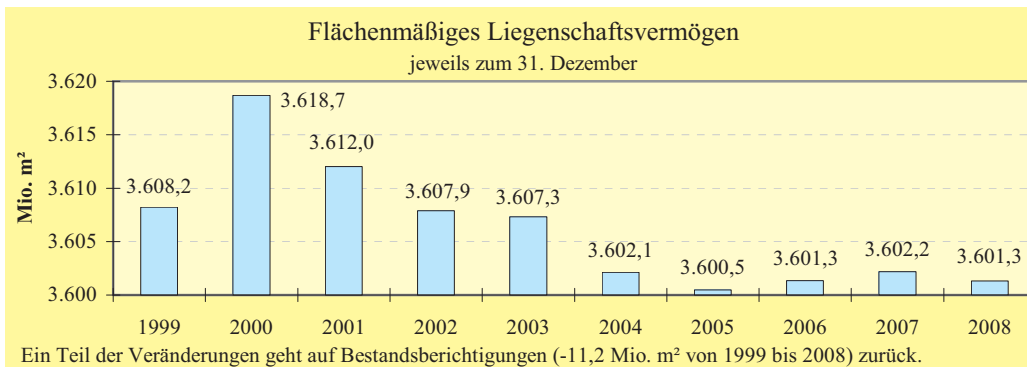


Abbildung 7-1: Flächenmäßiges Liegenschaftsvermögen 1999 bis 2008

7.5 Sondervermögen

Die Haushaltsrechnung weist in ihren Anlagen die Sondervermögen des Landes aus.¹⁶⁸ Demnach sind Sondervermögen des Landes der „Hessische Investitionsfonds“ (Anlage 12) und die „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“¹⁶⁹ (Anlage 13).

Das noch im Jahr 2006 ausgewiesene Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“ wird – wie das Sondervermögen „Hessischer Investitionsfonds“ – seit dem Jahr 2007 von der Landestreuhandstelle Hessen verwaltet.¹⁷⁰ Beginnend mit der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2007 enthält die Haushaltsrechnung keine Anlage zum Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“. Zu diesem Sonderver-

¹⁶⁸ Der Abschlussbericht der Haushaltsrechnung (Ziffer 4.5.3, Seite 7) verweist darauf.

¹⁶⁹ Hessisches Versorgungsrücklagengesetz vom 15. Dezember 1998 (GVBl. I Seite 526), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Dezember 2002, GVBl. I Seite 797, 801. Das Sondervermögen unterteilt sich in eine nach Bundesbesoldungsgesetz (§ 14a Absätze 2, 2a und 3 BBesG) zu bildende Versorgungsrücklage und weitere Rücklagen. Der Teil des Sondervermögens, der auf das BBesG zurückgeht, soll nach § 7 ab dem Jahr 2018 über einen Zeitraum von 15 Jahren die Versorgungsaufwendungen für die Beamtinnen und Beamten im Ruhestand teilweise decken.

¹⁷⁰ § 2 Absatz 8 LTH - Bank für Infrastruktur-Gesetzes vom 18. Dezember 2006 (GVBl. I Seite 732, 733). Seit dem 1. September 2009 wird das Sondervermögen von der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen verwaltet (Änderung des LTH-Gesetzes zum Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen-Gesetzes durch Artikel 2 des Gesetzes zur Neuordnung der monetären Förderung in Hessen vom 16. Juli 2009, GVBl. I Seite 256).

mögen wird lediglich im Haushaltsplan (Anlage I zum Einzelplan 07 Kapitel 07 75) der Wirtschaftsplan abgebildet.¹⁷¹ Die Einlage des Sondervermögens „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“ wird – ebenso wie die Einlage des Sondervermögens „Hessischer Investitionsfonds“ – in der Eröffnungsbilanz unter Sonstigen Finanzanlagen ausgewiesen. Die unterschiedliche Abbildung in der Haushaltsrechnung ist vor diesem Hintergrund zu hinterfragen. Es wird daher angeregt, das Sondervermögen wieder in die Haushaltsrechnung aufzunehmen, um einen vollständigen Ausweis der Sondervermögen des Landes zu gewährleisten.

Die Anlagen zur Haushaltsrechnung geben den Bestand der Sondervermögen zu Anschaffungskosten an. Demnach stieg das Sondervermögen Hessens von 1.717,0 Mio. Euro auf 1.884,5 Mio. Euro zum 31. Dezember 2008 (Tabelle 7-5). Dabei sank der Bestand des „Hessischen Investitionsfonds“ um 2,7 Mio. Euro auf 1.288,9 Mio. Euro und die „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“ stieg um 170,2 Mio. Euro auf 595,6 Mio. Euro.

Sondervermögen ¹⁾	31.12.2007	31.12.2008	Veränderung gegenüber dem Vorjahr
	in Mio. Euro		
Hessischer Investitionsfonds	1.291,6	1.288,9	-2,7
Versorgungsrücklage	425,5	595,6	170,2
Summe	1.717,0	1.884,5	167,5
¹⁾ Die Landestreuhandstelle (seit September 2009: Wirtschafts- und Infrastrukturbank) verwaltet seit dem Jahr 2007 das Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“. Zum 31.12.2006 hatte es einen Vermögensbestand von 3.759,5 Mio. Euro.			
Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.			

Tabelle 7-5: Sondervermögen

Sondervermögen können als Darlehensforderungen ausgebracht oder als Geldanlage auf dem Kapitalmarkt oder in Wertpapieren investiert werden und Erträge erwirtschaften. Der „Hessische Investitionsfonds“ bestand zu 94,8 v. H. (1.222,2 Mio. Euro) aus Forderungen ausgegebener Darlehen und zu 5,2 v. H. (66,6 Mio. Euro) aus Geldbeständen.

¹⁷¹ Siehe Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2008 oder späterer Jahre

Der Bestand des Sondervermögens „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“ setzte sich zu 86,8 v. H. (516,8 Mio. Euro) aus festverzinslichen Wertpapieren, zu 12,2 v. H. (72,5 Mio. Euro) aus Aktien und zu 1,1 v. H. (6,4 Mio. Euro) aus Geldmarktmitteln zusammen. Die Ende 2006 geschaffene Möglichkeit, Aktien zu erwerben, wurde im Jahr 2007 erstmals und im Jahr 2008 weiter genutzt. Zum Ultimo des Jahres 2007 lag der Aktienbestand noch bei 29,4 Mio. Euro oder 6,9 v. H. Der Aktienanteil darf 30 v. H. des Sondervermögens nicht überschreiten.¹⁷²

Nach der Haushaltsrechnung liegt der Wert der „Versorgungsrücklage“ zu Anschaffungskosten bei 595,6 Mio. Euro. Der Bilanzwert zum 1. Januar 2009, ermittelt mit den Anschaffungskosten und ggf. korrigiert um dauerhaft niedrigere Kurs- oder Marktwerte, beträgt 573,5 Mio. Euro.¹⁷³ Die vom Ministerium der Finanzen vorgelegten Unterlagen der Bundesbank weisen zum 31. Dezember 2008 ein zu Marktpreisen bewertetes Vermögen der „Versorgungsrücklage“ von 598,7 Mio. Euro aus. Davon gehen auf das Bundesbesoldungsgesetz 407,4 Mio. Euro, auf eine freiwillige Vorsorge des Landes 94,4 Mio. Euro, auf freiwillige Rücklagen für die Universitätskliniken und Landesbetriebe 96,8 Mio. Euro zurück.

7.6 Vermögen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken

Der Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung fasst unter Ziffer 4.5 (Seite 7) den Stand der Rücklagen, Fonds und Stöcke zusammen.¹⁷⁴ Einzelheiten sind in der „Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand an Sondervermögen und Rücklagen (§ 85 Nr. 2 LHO)“ als Anlage 2 zur Haushaltsrechnung ausgewiesen. Die Anlage enthält allerdings keine Informati-

¹⁷² Anlagerichtlinien vom 6. November 2006 (Schreiben des Finanzministeriums, Ausschussdrucksache HHA 16/116). Der Haushaltsausschuss hatte der Anlagerichtlinie zugestimmt (Beschluss HHA/16/48 vom 06. Dezember 2006). Dabei sprach er sich dafür aus, die Mittel nach ethischen Mindeststandards anzulegen.

¹⁷³ Zu den Anschaffungskosten und zur Ermittlung des Bilanzwerts siehe Geschäftsbericht des Landes Hessen, Seiten 86, 93

¹⁷⁴ Die Angaben zu den Rücklagen in Tabelle 7-6 weichen teilweise rundungsbedingt im Nachkommabereich von den Angaben des Abschlussberichts zur Haushaltsrechnung 2008 ab.

onen zu den Sondervermögen des Landes; diese werden – wie dargestellt – in getrennten Anlagen ausgewiesen (siehe Abschnitt 7.5).

Der Bestand an Rücklagen, Fonds und Stöcken ging von 904,0 Mio. Euro zum 31. Dezember 2007 um 191,4 Mio. Euro auf 712,6 Mio. Euro zum 31. Dezember 2008 zurück (Tabelle 7-6). Dabei sanken die „Rücklagen der budgetierten Bereiche“ um 180,5 Mio. Euro und die Sonstigen Rücklagen um 10,9 Mio. Euro. Zu berücksichtigen ist, dass in Anlage 2 zur Haushaltsrechnung unter den „Rücklagen der budgetierten Bereiche“ auch die Allgemeine Rücklage des Einzelplans 17 gefasst wird. Allein diese im Jahr 2006 gebildete und im Jahr 2008 aufgelöste Allgemeine Rücklage verminderte den Rücklagenbestand um 200,0 Mio. Euro. Die Investitionsrücklage der budgetierten Bereiche nahm im Jahr 2008 um 10,3 Mio. Euro zu (Tabelle 7-6).

Die sonstigen Rücklagen sanken im Jahr 2008 um 10,9 Mio. Euro auf 548,0 Mio. Euro. So wurden die Schuldendienstrücklage vollständig aufgebraucht (-6,0 Mio. Euro) und die Grundwasserabgabenrücklage (-7,2 Mio. Euro) sowie die Rücklage der Zukunftsoffensive Hessen (-3,6 Mio. Euro) abgebaut.

Rücklagen, Fonds und Stöcke	Bestand am 31.12.2007	Einnahmen im Jahr	Ausgabe n	Bestand am 31.12.2008	Veränderung ggü. Vorj.
	in Mio. Euro				
Rücklagen der budgetierten Bereiche	345,2	22,3	202,9	164,7	-180,5
davon:					
Allgemeine Rücklage ¹⁾	325,4	11,2	202,0	134,6	-190,8
Investitionsrücklage	19,8	11,2	0,9	30,1	10,3
Sonstige Rücklagen	558,9	10,4	21,3	548,0	-10,9
davon:					
Rücklage Vertretungsmittel der Schulen	6,2	7,0	0,0	13,2	7,0
Wohnungsbau	478,1	0,0	0,0	478,1	0,0
Rücklage nach § 6 Hessisches Grundwasserabgabengesetz	20,4	0,0	7,2	13,1	-7,2
Ausgleichsrücklage	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0
Rücklage Zukunftsoffensive Hessen	24,0	0,0	3,6	20,5	-3,6
Schuldendienstrücklage	6,0	1,7	7,8	0,0	-6,0
weitere 15 Einzelpositionen	24,0	1,7	2,7	23,0	-1,0
Fonds und Stöcke²⁾	0,0	7,0	7,0	0,0	0,0
Summe	904,0	39,8	231,2	712,6	-191,4

1) Im Jahr 2008 wurde die im Jahr 2006 gebildete Allgemeine Rücklage des Einzelplans 17 (kein budgetierter Bereich) von 200,0 Mio. Euro aufgelöst. Diese Rücklage wird vom Ministerium der Finanzen unter den Rücklagen der budgetierten Bereiche ausgewiesen.
2) Der Bestand der Fonds und Stöcke sank von 184,60 Euro auf 82,56 Euro zum 31.12.2008.
Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 7-6: Vermögen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken

8 Gesamteröffnungsbilanz des Landes Hessen auf den 1. Januar 2009

Die Landesregierung stellte nach einer mehrjährigen Pilotierungsphase am 20. November 2009 eine nach kaufmännischen Grundsätzen erstellte, durch Wirtschaftsprüfer testierte und vom Rechnungshof festgestellte Gesamteröffnungsbilanz des Landes Hessen auf den 1. Januar 2009 vor. Die für die doppische Buchführung und Bilanzierung maßgebenden Konzepte und Vorschriften wurden zuvor – entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben – in einem kontinuierlichen Dialogprozess vom Ministerium der Finanzen mit dem Rechnungshof abgestimmt. Seit dem Jahr 2003 prüfte der Rechnungshof in einer Pilotierungsphase Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse ausgewählter oberster Landesbehörden im Sinne einer Qualitätssicherung.

Testat und Feststellung der Gesamteröffnungsbilanz waren mit Einschränkungen versehen. Sie bezogen sich auf die Vollständigkeit und Überprüfbarkeit der Steuerforderungen und -verbindlichkeiten, die mengen- und wertmäßige Bestandsaufnahme der Kunstgegenstände, die Unvollständigkeit der Bankbestätigungen sowie Mängel in der kaufmännischen Buchführung der Förderbuchungskreise.

Die Bilanzsumme zum 1. Januar 2009 beläuft sich auf 88.501,8 Mio. Euro. Die Schulden übersteigen das Vermögen um 57.879,2 Mio. Euro (nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag). Den höchsten Passivposten bilden die Pensionsrückstellungen mit 38.359,6 Mio. Euro.

Eine Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes hat die Möglichkeit eröffnet, die Doppik im Alleinbetrieb anzuwenden. Im Hinblick auf die von einem Bund-Länder-Gremium erarbeiteten Standards staatlicher Doppik empfiehlt der Rechnungshof, bei künftigen Jahresabschlüssen nicht ohne gesetzeskonforme verwaltungsspezifische Begründung von bewährten und praxiserprobten handelsrechtlichen Vorschriften und Grundsätzen abzuweichen.

8.1 Vorbemerkung

Ende der 90er Jahre wurden durch die Einfügung des § 33a Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) und die entsprechende Anpassung der Landeshaushaltsordnung (LHO) die rechtlichen Voraussetzungen für die Einführung der kaufmännischen Buchführung in Hessen geschaffen. Gemäß § 71a LHO konnten nunmehr neben der kameralen Haushaltsführung die Bücher des Landes „zusätzlich nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung und Bilanzierung in sinngemäßer Anwendung der Vorschriften des Handelsgesetzbuches“ geführt werden. Die Hessische Landesregierung hat sich mit Beschlüssen vom 14. Juli 1998 und vom 2. Juni 1999 dafür entschieden, im Rahmen des Projekts „Neue Verwaltungssteuerung“ (NVS) flächendeckend das kaufmännische Rechnungswesen (Doppik) in der Landesverwaltung einzuführen.

In einer etwa zehnjährigen Pilotierungsphase bis zum Jahresende 2008 implementierte die Landesregierung eine neue Software, schulte Mitarbeiter, entwickelte Buchungslogiken und Konzepte zur bilanziellen Abbildung verwaltungsspezifischer Sachverhalte und führte neue, für die kaufmännische Rechnungslegung erforderliche Organisationsstrukturen (insbesondere Buchungskreis- und Konzernstrukturen) und Arbeitsprozesse ein. Der Rechnungshof begleitete die Maßnahmen zur Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens während der gesamten Implementierungsphase sowohl beratend im Wege der Abstimmung von Bilanzierungs- und Bewertungskonzepten (siehe Abschnitt 8.2) als auch durch die mit vielfältigen Handlungsempfehlungen verbundene Prüfung von (Teilkonzern-)Eröffnungsbilanzen und (-)Abschlüssen¹⁷⁵ (siehe Abschnitt 8.3.1).

Am 20. November 2009 stellte die Landesregierung als erstes Flächenland im Rahmen eines Geschäftsberichts¹⁷⁶ die von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

¹⁷⁵ Sofern oberste Landesbehörden nicht über einen nachgeordneten Bereich verfügen und somit nicht als Teilkonzerne verstanden werden, treten an die Stelle von Teilkonzerneröffnungsbilanz und Teilkonzernabschluss die Eröffnungsbilanz und der Jahresabschluss; dies trifft auf den Landtag/Datenschutzbeauftragten, den Staatsgerichtshof und den Rechnungshof zu.

¹⁷⁶ <http://www.bilanz.hessen.de>

sellschaft testierte und durch den Rechnungshof festgestellte Gesamteröffnungsbilanz des Landes Hessen auf den 1. Januar 2009 der Öffentlichkeit vor (siehe Abschnitt 8.4).

8.2 Festlegung des Regelungsrahmens für das doppische Rechnungswesen

8.2.1 Abstimmung von Bilanzierungs- und Bewertungskonzepten

Die nähere Ausgestaltung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung und Bilanzierung (GoB) und der sinngemäßen Anwendung der handelsrechtlichen Vorschriften in der hessischen Landesverwaltung ist gemäß § 71a Satz 2 LHO vom Ministerium der Finanzen (Ministerium) im Einvernehmen mit dem Rechnungshof zu regeln. Demgemäß wurden die festzulegenden Buchführungs-, Bilanzierungs- und Bewertungsrichtlinien sowie ergänzende Verwaltungsvorschriften zur Rechnungslegung zwischen dem Ministerium und dem Rechnungshof in einem intensiven fachlichen Dialogprozess kontinuierlich abgestimmt. Da aufgrund verwaltungsspezifischer Besonderheiten in vielen Gebieten bilanzrechtliches Neuland betreten wurde und die Konzepte bei ihrer Erstellung noch nicht in der Praxis erprobt waren, unterlagen sie in der Folgezeit häufig Anpassungen und Konkretisierungen.

Ziel der Abstimmung war es, entsprechend der gesetzgeberischen Grundsatzentscheidung für eine sinngemäße Anwendung der handelsrechtlichen Vorschriften als maßgebliches Referenzsystem, eine größtmögliche Vereinbarkeit der festzulegenden Vorschriften mit den handelsrechtlichen GoB zu erreichen. Durch Pilotprüfungen verschiedener Buchungskreis- und Teilkonzernabschlüsse (siehe Abschnitt 8.3) war der Rechnungshof bereits in einem frühen Stadium der Implementierungsphase in der Lage, in der Praxis auftretende Schwachstellen der vorhandenen Konzeptionen zu erkennen und Empfehlungen zu ihrer Optimierung auszusprechen.

Die der Gesamteröffnungsbilanz zu Grunde liegenden wichtigsten Konzeptionen sind nachfolgend dargestellt.

8.2.2 Ermittlung der Pensionsrückstellungen

Der Kabinettsausschuss „Verwaltungsreform und Verwaltungsinformatik“ entschied in seiner Sitzung vom 13. Januar 2004, nicht von dem Wahlrecht des Artikels 28 EGHGB Gebrauch zu machen, sondern die Pensionsverpflichtungen gegenüber aktiven Bediensteten und Versorgungsempfängern in der Bilanz des Landes vollständig auszuweisen. Der Rechnungshof prüfte die ihm im Dezember 2004 vorgelegte „Dokumentation zur bilanziellen Abbildung der Pensionsverpflichtungen des Landes Hessen“ unter Hinzuziehung eines externen Sachverständigen. Dabei stellte er fest, dass das Verfahren zur Bewertung der Pensionsrückstellungen nicht GoB-konform war, weil es Individualdaten der Versorgungsanwärter und -empfänger nicht ausreichend berücksichtigte. Hiermit lag ein Verstoß gegen den handelsrechtlichen Grundsatz der Einzelbewertung vor. In enger Abstimmung aller Beteiligten wurde ein verbindlicher Entwicklungsplan für die datentechnische Aufbereitung und stufenweise Integration der erforderlichen Individualdaten in das Bewertungsverfahren entwickelt. Danach waren grundsätzlich alle Individualdaten bis Ende 2007 zu erfassen; nur für die Vordienstzeiten wurde ein Erfassungszeitraum von zehn Jahren, beginnend mit dem Jahr 2007, festgelegt. Der Rechnungshof erklärte daraufhin sein Einvernehmen zu der Konzeption mit der Maßgabe, dass die vereinbarten Verpflichtungen zur Weiterentwicklung des Bewertungsverfahrens als Voraussetzung für die GoB-Konformität zeitgerecht erfüllt werden. Eine Kontrollprüfung auf den Stichtag 31. Dezember 2007 zeigte keine wesentlichen Beanstandungen.

8.2.3 Bewertung des Immobilienvermögens

Das Immobilienvermögen des Landes wurde für außerbilanzielle Zwecke zum Stichtag 1. Januar 1999 in einem vereinfachten Verfahren bewertet. Eine Übernahme der Werte für Zwecke der Bilanzierung war nicht möglich, weil ihre Ermittlung teilweise nicht den handelsrechtlichen GoB entsprach. Die Landesregierung entwickelte daher aufbauend auf dem vereinfachten Bewertungsverfahren eine Konzeption zur Anpassung der Immobilienbewertung auf den Stichtag 1. Januar 2005. Sie sah vor, die werthaltigsten Ob-

jekte in einem wertmäßigen Umfang von mindestens der Hälfte der Immobilienwerte einzeln neu zu bewerten. Für die restlichen Immobilien wurden verschiedene Parameter aus dem Wertermittlungsverfahren von 1999 modifiziert. Der Rechnungshof prüfte die ihm vorgelegte Konzeption zur Anpassung des Bewertungsverfahrens unter Hinzuziehung von externen Sachverständigen und regte Verbesserungen an. Die Vorschläge bezogen sich inhaltlich auf die Sicherstellung der Vollständigkeit und Existenz des Immobilienbestandes, den separaten Ausweis von Betriebsvorrichtungen, die Anwendung des Substanzwertverfahrens sowie die Berücksichtigung von Altlasten. Der Rechnungshof erteilte sein Einvernehmen mit der Maßgabe, dass seine Änderungsvorschläge umgesetzt werden. In der Folgezeit überarbeitete das Ministerium die Konzeption; Stichtag war nunmehr der 1. Januar 2007. Eine Kontrollprüfung mit Bezug auf das Jahr 2007 sowie Feststellungen aus der Jahresabschlussprüfung des Hessischen Immobilienmanagements zum 31. Dezember 2008 führten im Juli 2009 zu geringfügigem weiterem Anpassungsbedarf. Dieser wurde in enger Abstimmung zwischen dem Abschlussprüfer, dem Ministerium und dem Rechnungshof umgesetzt.

8.2.4 Bewertung des Waldvermögens

In den Jahren 2003 und 2004 wurde das Konzept zur Bilanzierung und Bewertung der Waldflächen des Landes Hessen erstellt. Ideelle Werte – wie zum Beispiel die Bedeutung des Waldes für die Umwelt und zur Erholung – flossen nicht in den handelsrechtlichen Wertansatz ein. Zu entscheiden war, ob ein Ertrags- oder ein Substanzwertverfahren den handelsrechtlich zu ermittelnden Zeitwert besser wiedergeben würde. Das Ministerium erarbeitete ein Konzept, das ein am Substanzwert orientiertes Bewertungsverfahren vorsah. Um dem handelsrechtlichen Vorsichtsprinzip zu genügen, wurden die substanzwertorientiert ermittelten Werte um Bewertungsabschläge bereinigt. Der Rechnungshof erklärte sein Einvernehmen zu dem Konzept.

8.2.5 Bewertung des Infrastrukturvermögens

Das Infrastrukturvermögen wurde erstmalig für den Stichtag 1. Januar 2003 mit den durchschnittlichen Baukosten der letzten fünf Jahre bewertet. Eine

nach Einführung des SAP Moduls PS (Projektsystem) vorgenommene Analyse der für den Bau von Infrastrukturvermögen angefallenen Kosten ergab, dass für die Bewertung nur ein Teil der aktivierungsfähigen Kosten herangezogen worden war. So blieben z. B. Kosten für den Unterbau des Straßenkörpers und für die Erdarbeiten vollständig außer Ansatz. Aufbauend auf den aus dem SAP Modul PS ermittelbaren aktivierungsfähigen Kosten wurde eine Konzeption zur Neubewertung des Infrastrukturvermögens entworfen, bei der die zusätzlich aktivierungsfähigen Kosten über verschiedene Zuschlagssätze zu den ursprünglichen Baukosten in die Bewertung einfließen. Der Rechnungshof prüfte die ihm vorgelegte Konzeption auf ihre Vereinbarkeit mit den GoB und erteilte sein Einvernehmen unter der Maßgabe, dass die mit Hilfe des verwendeten SAP-Moduls PS ermittelten aktivierungsfähigen Kosten GoB-konform und die für die Berechnung der Zuschläge verwendeten Daten korrekt waren. Die Teilkonzernabschlussprüfung für das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung zum 31. Dezember 2007 ergab diesbezüglich keine Beanstandungen.

8.2.6 Bewertung der Kunst- und Sammlungsgegenstände

Die Arbeitsgruppe Bewertung/Inventarisierung, die sich aus Sachverständigen des Ressorts Wissenschaft und Kunst sowie Vertretern des Ministeriums zusammensetzte, erarbeitete unter konzeptioneller Beratung durch den Rechnungshof ein vereinfachtes Verfahren zur Inventarisierung und Bewertung der Kunst- und Sammlungsgegenstände. Diese wurden für die Ermittlung von Zeitwerten in Sachgruppen mit jeweils drei Wertkategorien eingeteilt, wobei nur die Objekte der höchsten Wertkategorie einzeln zu bewerten waren. Objekte mit mittleren Einzelwerten wurden Wertgruppen zugeordnet und mit dem Mittelwert der Wertgruppe angesetzt. Für geringwertige Objekte wurde der Erinnerungswert gewählt. Der Rechnungshof teilte dem Ministerium mit, dass er keine Bedenken gegen die Umsetzung des Konzepts habe.

8.2.7 Bilanzielle Abbildung von Fördertatbeständen

Zwischen dem Ministerium und dem Rechnungshof bestand Übereinstimmung, dass auch die Bilanzierung in den Förderbereichen den in § 71a LHO genannten Grundsätzen zu entsprechen habe. Da es sich bei Fördermaßnahmen (Zuwendungen) um einseitig begünstigende Maßnahmen für den Förderempfänger handelt, während der Fördergeber keinen unmittelbaren vermögenswerten Vorteil aus diesen Maßnahmen zieht, wurde einvernehmlich die Aktivierungsfähigkeit von Investitionszuschüssen durch den Zuschussgeber verneint. Da der Förderempfänger dem Land in der Regel keine Gegenleistung in Form eines vermögenswerten Vorteils zukommen lässt, sind die Voraussetzungen für das Vorliegen eines Vermögensgegenstandes grundsätzlich nicht gegeben.

Der Rechnungshof erklärte sein Einvernehmen zu der Konzeption „Bilanzielle Abbildung von Bewilligungsbescheiden und Drittmittel-Kofinanzierung im Fördermittelbuchungskreis“. Die Konzeption sieht eine Passivierungspflicht zum Zeitpunkt der Bewilligung der Fördermittel vor. Bei am Abschlussstichtag noch nicht bewilligten gesetzlichen Leistungen wird eine Rückstellung gebildet, sofern erfahrungsgemäß mit einer Inanspruchnahme zu rechnen ist. Für die Sondertatbestände Wohngeld und BAföG wurden vereinfachte Bewertungsverfahren entwickelt, die die auf Landesseite gegebenen Informationsdefizite und die Abwicklungsbesonderheiten bei Massenverfahren berücksichtigen.

8.2.8 Bilanzielle Abbildung von Steuern

Bei der bilanziellen Abbildung von Steuern steht die Frage im Vordergrund, ob am Abschlussstichtag die mit der Entstehung des Steuerertrags verbundenen Risiken so weit abgebaut sind, dass der Anspruch als so gut wie sicher gilt und bilanziert werden darf.

Das Ministerium und der Rechnungshof vertraten einvernehmlich die Auffassung, dass Steuerforderungen und -verbindlichkeiten am Abschlussstichtag zu bilanzieren sind, wenn ein Steuerbescheid, eine Steueranmeldung oder die Abrechnung einer anderen Gebietskörperschaft vorliegt und die

entsprechende Zahlung noch aussteht. Des Weiteren sind am Abschlussstichtag Steuerforderungen und -verbindlichkeiten auszuweisen, wenn sie auf Lohnsteuer-, Umsatzsteuer- oder Kapitalertragsteueranmeldungen bzw. auf Abrechnungen anderer Gebietskörperschaften beruhen, die innerhalb eines kurzen, festgelegten Zeitraums nach dem Ende des Haushaltsjahres zugehen (Wertaufhellung). Sofern am Abschlussstichtag Steuerrückerstattungsspflichten bestehen, die dem Grunde und/oder der Höhe nach ungewiss sind, sind sie durch die Bildung einer Rückstellung bilanziell zu berücksichtigen.

8.3 Prüfung und Feststellung von Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen

8.3.1 Prüfungen in der Pilotierungsphase

Die Landesregierung führte die doppelte Buchführung staffelweise in den Jahren 2003 bis 2005 bei den einzelnen Buchungskreisen und in den Jahren 2005 bis 2007 auf Teilkonzernebene (in der Regel Ministerien mit ihrem nachgeordneten Bereich) ein. Um die Bilanzierungskonzepte verfeinern und die Erfahrungen mit der doppelten Buchführung sowie der Erstellung von Jahresabschlüssen qualitätssichernd nutzen zu können, erklärte die Landesregierung die Jahre 2003 bis 2008 zur Pilotphase. Der Rechnungshof prüfte in den Jahren 2003 bis 2006 ausgewählte (Teilkonzern-)Eröffnungsbilanzen und (Teilkonzern-)Abschlüsse oberster Landesbehörden mit Unterstützung von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften als Sachverständigen. Seit 2007 werden alle (Teilkonzern-)Eröffnungsbilanzen und (Teilkonzern-)Abschlüsse der obersten Landesbehörden einer Prüfung unterzogen. Auf Basis der Prüfungsergebnisse erarbeitete der Rechnungshof kontinuierlich Empfehlungen, wie die Buchungskreise, die Ressorts und die Gesamtprojektleitung NVS aufgetretene Mängel beheben und den Buchführungsprozess verbessern können. Im Hinblick auf den Pilotcharakter verzichtete der Rechnungshof bis Ende 2008 auf die Feststellung der geprüften (Teilkonzern-)Eröffnungsbilanzen und (-)Abschlüsse der obersten Landesbehörden. Zum Ende der Pilotierungsphase erhielten sieben (Teilkonzern-)Abschlüsse un-

eingeschränkte Bestätigungsvermerke, bei sechs (Teilkonzern-)Abschlüssen gab es Einschränkungen.

8.3.2 Prüfung und Feststellung der Gesamteröffnungsbilanz

Zum 31. Dezember 2008 erklärte die Landesregierung die Pilotphase für beendet und bat den Rechnungshof, gemäß § 1 des Gesetzes über den Hessischen Rechnungshof die Feststellung der (Teilkonzern-)Eröffnungsbilanzen der obersten Landesbehörden und der Gesamteröffnungsbilanz einheitlich auf den 1. Januar 2009 vorzunehmen. Die (Teilkonzern-)Eröffnungsbilanzen wurden aus den geprüften (Teilkonzern-)Abschlüssen zum 31. Dezember 2008 abgeleitet. Der Prüfer der Gesamteröffnungsbilanz bescheinigte die ordnungsgemäße Überleitung der (Teilkonzern-)Abschlüsse 2008 in die entsprechenden (Teilkonzern-)Eröffnungsbilanzen. Sofern die Prüfung der Teilkonzernabschlüsse 2008 zu einer Einschränkung des Bestätigungsvermerks geführt hatte, die sich auf die Bilanz bezog, galt sie entsprechend für die abgeleiteten Teilkonzerneröffnungsbilanzen. Der Rechnungshof schloss sich den Prüfungsergebnissen der Sachverständigen an und versah die Feststellung der Teilkonzerneröffnungsbilanzen in den Fällen eines bilanzbezogen eingeschränkten Bestätigungsvermerks ebenfalls mit einer Einschränkung.

8.4 Würdigung der Gesamteröffnungsbilanz

Mit der Vorlage der ersten nach handelsrechtlichen Grundsätzen aufgestellten sowie von Wirtschaftsprüfern testierten und einem Rechnungshof festgestellten Gesamteröffnungsbilanz hat das Land einen bedeutenden Schritt hin zu mehr Transparenz über die Vermögens- und Finanzlage vollzogen. Damit geht vor allem auch eine verbesserte Steuerungsmöglichkeit für die politischen Entscheidungsträger sowie eine stärkere Berücksichtigung der Belange intergenerativer Gerechtigkeit einher.

Die von der Landesregierung vorgelegte Gesamteröffnungsbilanz stellt sich wie folgt dar¹⁷⁷:

Eröffnungsbilanz des Landes Hessen auf den 1. Januar 2009 (Kurzbilanz)

AKTIVA	Mio. Euro
A. Anlagevermögen	
I. Immaterielle Vermögensgegenstände	94,7
II. Sachanlagen	18.625,1
davon Immobilienvermögen	5.707,6
davon Kunst- und Sammlungsgegenstände	5.104,8
davon Infrastrukturvermögen	4.116,9
davon Waldvermögen	2.366,0
III. Finanzanlagen	5.021,5
davon Beteiligungsvermögen	1.269,4
davon stille Einlagen	2.541,4
B. Umlaufvermögen	
I. Vorräte	303,2
II. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	5.877,6
davon Forderungen aus Steuern und ähnlichen Abgaben	3.405,7
davon Forderungen gegen Gebietskörperschaften	1.121,5
aufgrund Steuererstattungen	
III. Wertpapiere des Umlaufvermögens	6,1
IV. Flüssige Mittel	375,8
C. Rechnungsabgrenzungsposten	318,7
D. Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	57.879,2
	88.501,8
PASSIVA	
A. Sonderposten aus nicht rückzahlbaren Zuweisungen und Zuschüssen	179,5
B. Rückstellungen	46.554,4
davon Rückstellungen für Pensionen	38.359,6
davon Rückstellungen für Beihilfen	4.956,4
davon Rückstellungen für Altersteilzeit	820,8
davon Rückstellungen für Körperschaftsteuerguthaben	1.049,5
C. Verbindlichkeiten	41.754,1
davon Anleihen	19.505,3
davon gegenüber Kreditinstituten	9.291,4
davon aus Zuweisungen und Zuschüssen	2.111,2
davon aus Steuern und ähnlichen Abgaben	2.012,2
D. Rechnungsabgrenzungsposten	13,7
	88.501,8

¹⁷⁷ Die Gesamteröffnungsbilanz wurde um Anhangsangaben ergänzt.

8.4.1 Einschränkungsgründe

Die Prüfung der Gesamteröffnungsbilanz auf den 1. Januar 2009 wurde mit Unterstützung einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft durchgeführt. Sie führte zu dem Ergebnis, dass die Gesamteröffnungsbilanz einschließlich Anhang mit Ausnahme folgender Prüfungshemmnisse bzw. Einschränkungen in Übereinstimmung mit § 71a LHO, den Regelungen des Kontierungshandbuchs des Landes Hessen und den einschlägigen Verwaltungsvorschriften aufgestellt wurde:

- Bei den Steuerforderungen und -verbindlichkeiten konnte die Vollständigkeit und die Bewertung nicht abschließend beurteilt werden. Dies lag zum einen daran, dass das zu Grunde liegende IT-System eine Einzelfallprüfung nicht ermöglichte. Zum anderen wurden nicht alle bilanzrechtlich entstandenen, sondern nur die bis zum Bilanzstichtag fälligen Steuerforderungen ausgewiesen. Des Weiteren fehlten bestimmte Steuerforderungen und -verbindlichkeiten, die zwar das Jahr 2008 betrafen, für die der Bescheid bzw. die Anmeldung aber erst zwischen Bilanzstichtag und Bilanzerstellung erging (Wertaufhellung).
- Bei den Kunstgegenständen wies die mengen- und wertmäßige Bestandsaufnahme Mängel auf. Teilweise lagen keine bzw. nicht nachvollziehbare Dokumentationen vor, so dass der Bestand nicht vollständig ordnungsgemäß nachgewiesen werden konnte. Des Weiteren war die Zuordnung der Kunstgegenstände zu den einzelnen Wertgruppen teilweise nicht nachvollziehbar dokumentiert.
- Aufgrund fehlender bzw. unvollständiger Bankbestätigungen, mit denen die Geschäftsbeziehungen des Landes mit Unternehmen der Kredit- bzw. Finanzbranche zu belegen sind, konnte die Vollständigkeit der flüssigen Mittel, der Anleihen, der Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten sowie der derivativen Finanzinstrumente nicht abschließend beurteilt werden.
- Bedingt durch Mängel in der kaufmännischen Buchführung der Förderbuchungskreise war die vollständige und richtige Erfassung der

Vermögensgegenstände, vor allem der Forderungen aus Zuweisungen und Zuschüssen, einschließlich der korrespondierenden Verbindlichkeiten nicht gewährleistet.

Der Rechnungshof machte sich die Feststellungen des Abschlussprüfers nach eingehender Befassung zu Eigen und stellte die Gesamteröffnungsbilanz mit den genannten Einschränkungen am 22. Oktober 2009 fest. Der Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung befasste sich mit den Einschränkungsgründen in seiner Sitzung vom 20. Januar 2010.

Bei einer so grundlegenden Umstellung des Rechnungswesens wie dem Wechsel von der Kameralistik auf die doppelte Buchführung hält es der Rechnungshof nicht für ungewöhnlich, dass auch nach einer mehrjährigen Pilotierungsphase noch Mängel bestehen, die zu einer Einschränkung des Bestätigungsvermerks führen. Ursächlich hierfür sind u. a. bestehende IT-Systeme, die nicht den Anforderungen der doppelten Buchführung entsprechen (z. B. im Bereich Steuern), sowie eine noch fehlende Vertrautheit mit den kaufmännischen Dokumentations- und Nachweiserfordernissen (z. B. bei der Bestandsaufnahme von Kunstgegenständen oder der Einholung von Bankbestätigungen). In den nächsten Jahresabschlüssen sollte die Landesregierung sich darum bemühen, die Mängel, die zu einer Einschränkung des Bestätigungsvermerks geführt haben, zu beheben.

8.4.2 Bilanzanalytische Anmerkungen

Die Bilanzsumme der Eröffnungsbilanz des Landes zum 1. Januar 2009 beträgt 88,5 Mrd. Euro. Von diesem Betrag entfallen 30,6 Mrd. Euro (35 v. H. der Bilanzsumme) auf Vermögenswerte des Landes. Die Differenz zwischen Bilanzsumme und Vermögen in Höhe von 57,9 Mrd. Euro (65 v. H. der Bilanzsumme) entspricht dem nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag (negatives Eigenkapital). Dieser wird gemäß den handelsrechtlichen Vorschriften auf der Aktivseite der Bilanz ausgewiesen und zeigt auf, in welcher Höhe die Schulden des Landes seine Vermögenswerte übersteigen. In ihm spiegelt sich die wertmäßige Entwicklung des Landesvermögens der vergangenen Jahrzehnte in kumulierter Form wider. Er kann daher nicht als

Beleg für oder gegen die Nachhaltigkeit haushaltswirtschaftlicher Konsolidierungsmaßnahmen der Gegenwart herangezogen werden. Im Zeitreihenvergleich mit künftigen Abschlüssen wird aus der Veränderung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags jedoch zu erkennen sein, ob es im jeweiligen Haushaltsjahr gelang, das vorhandene Vermögen im Sinne einer intergenerativen Gerechtigkeit zu erhalten.

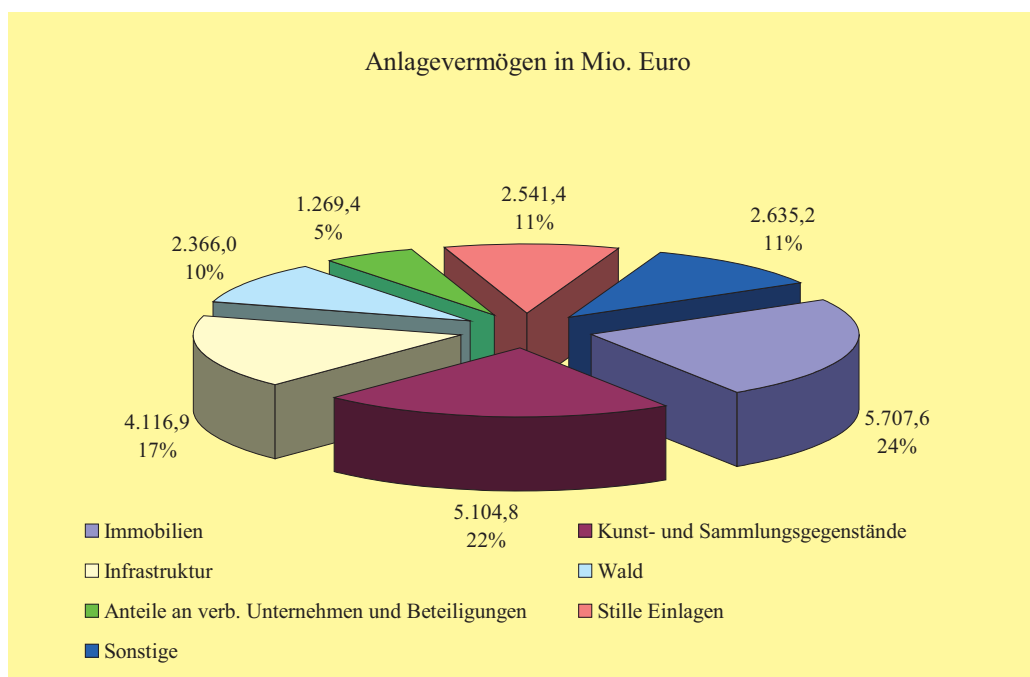


Abbildung 8-1: Anlagevermögen des Landes

Auf der Aktivseite der Bilanz ist das Vermögen des Landes mit 24,1 Mrd. Euro maßgeblich durch lang- bzw. mittelfristig gebundene Vermögenswerte geprägt, insbesondere durch das Anlagevermögen in Höhe von 23,7 Mrd. Euro (siehe Abbildung 8-1). Dieses setzt sich im Wesentlichen aus Sachanlagevermögen (18,6 Mrd. Euro, d. h. 78 v. H. und aus Finanzanlagevermögen (5,0 Mrd. Euro, d. h. 21 v. H.) zusammen. Die wertmäßig größten Positionen des Sachanlagevermögens bilden der Immobilienbestand in Höhe von 5.707,6 Mio. Euro, die Kunst- und Sammlungsgegenstände in Höhe von 5.104,8 Mio. Euro, das Infrastrukturvermögen (insbesondere Straßen und Brücken) in Höhe von 4.116,9 Mio. Euro sowie der hessische Staatswald in Höhe von 2.366 Mio. Euro. 54 v. H. des Sachanlagevermögens

(10 Mrd. Euro) ist nicht abnutzbar und unterliegt daher in den Folgejahren keiner planmäßigen Abschreibung.

Den größten Posten im Finanzanlagevermögen bilden die unter den sonstigen Finanzanlagen ausgewiesenen stillen Einlagen der Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“ (1,9 Mrd. Euro¹⁷⁸) und „Hessischer Investitionsfonds“ (0,6 Mrd. Euro¹⁷⁹) in die Landesbank Hessen-Thüringen. Die Anteile an verbundenen Unternehmen sowie an Unternehmen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht, haben einen Wert von 1,3 Mrd. Euro und bilden lediglich 25 v. H. des Finanzanlagevermögens ab. Hiervon entfallen allein 774 Mio. Euro¹⁸⁰ auf Anteile an der Fraport AG.

Das Umlaufvermögen besteht zu 73 v. H. aus Forderungen aus Steuern und ähnlichen Abgaben, aus dem Finanzausgleich sowie gegen Gebietskörperschaften aus Steuererstattungen (4,8 Mrd. Euro). Die Steuerforderungen gegen Steuerpflichtige (3,4 Mrd. Euro) werden brutto ausgewiesen, d. h. sie werden in voller Höhe aktiviert. Da die Erträge aus vielen Steuerarten nicht allein dem Land zustehen, sind den Forderungen gegen Steuerpflichtige entsprechende Verbindlichkeiten gegenüber Gebietskörperschaften aus dem Finanzausgleich und für den auf sie entfallenden Anteil an den (Gemeinschaft-)Steuereinnahmen gegenübergestellt. Spiegelbildlich gilt, dass Forderungen gegen Gebietskörperschaften aufgrund von Steuererstattungen (1,1 Mrd. Euro) zu aktivieren sind, wenn Verbindlichkeiten aus Steuererstattungen gegenüber den Steuerpflichtigen vorliegen.

Auf der Passivseite der Bilanz verteilt sich die Bilanzsumme (88,5 Mrd. Euro) wie folgt: 46,6 Mrd. Euro entfallen auf Rückstellungen (Verpflichtungen, die hinsichtlich ihres Rechtsgrundes und/oder ihrer Höhe ungewiss sind) und 41,8 Mrd. Euro auf Verbindlichkeiten.

¹⁷⁸ Der Nennwert der stillen Einlage beträgt 1.300 Mio. Euro. Die Festlegung des Nennwertes erfolgte auf Basis eines Bewertungsgutachtens zum Bewertungsstichtag 31. Dezember 2003. Die Differenz zum Buchwert ergibt sich durch die Mitfinanzierung entsprechender Förderprogramme des Sondervermögens durch Bundesdarlehen (621 Mio. Euro).

¹⁷⁹ Der Nennwert der stillen Einlage beträgt 620 Mio. Euro. Die Festlegung des Nennwertes erfolgte auf Basis eines Bewertungsgutachtens zum Bewertungsstichtag 30. September 2005.

¹⁸⁰ Höhe des anteiligen Eigenkapitals des Landes an der Fraport AG zum 31. Dezember 2008.

Die fremden Mittel haben in Höhe von 72,3 Mrd. Euro eine mittel- bzw. langfristige Laufzeit. Das sind 82 v. H. der Passiva. Davon entfallen 28,0 Mrd. Euro auf Verbindlichkeiten, der Rest insbesondere auf die Rückstellungen für die Altersversorgung. Die Finanzstruktur zeigt, dass das langfristig gebundene Vermögen (24,1 Mrd. Euro) vollständig durch das langfristig verfügbare Fremdkapital finanziert wird.

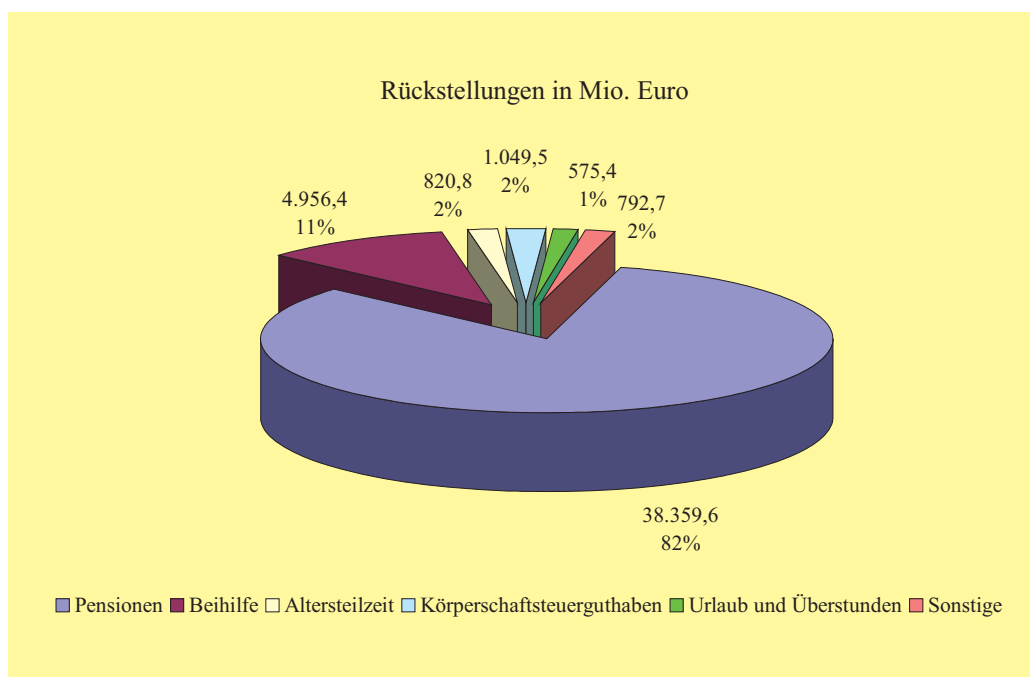


Abbildung 8-2: Rückstellungen des Landes

Die Rückstellungen umfassen zu 82 v. H. die Rückstellungen für Pensionsverpflichtungen, die für ca. 85.100 aktive Anwärter und ca. 53.880 Versorgungsempfänger zu bilden sind und sich auf 38,4 Mrd. Euro belaufen. Daneben sind Rückstellungen für Beihilfen in Höhe von 5,0 Mrd. Euro passiviert worden. Die Rückstellungen für Altersteilzeit betragen 0,8 Mrd. Euro. Größter Einzelposten unter den Rückstellungen für sonstige ungewisse Verbindlichkeiten sind die Rückstellungen für Erstattungen aus Körperschaftsteuerguthaben in Höhe von 1,0 Mrd. Euro (siehe Abbildung 8-2).

Das Land hat im Wert von 19,5 Mrd. Euro Landesschatzanweisungen begeben. Die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten betragen mit Ausnahme der kurzfristigen Kassenkredite u. ä. 8,2 Mrd. Euro. Aus Steuerfor-

derungen gegen Steuerpflichtige (s. o.) resultieren Verbindlichkeiten gegen Gebietskörperschaften in Höhe von 1,8 Mrd. Euro und aus dem Länderfinanzausgleich in Höhe von 1,5 Mrd. Euro. Aufgrund von Fördermaßnahmen wurden Bewilligungen für Zuwendungen und Zuschüsse ausgesprochen, die das Land zum Bilanzstichtag in Höhe von 2,1 Mrd. Euro verpflichten (siehe Abbildung 8-3).

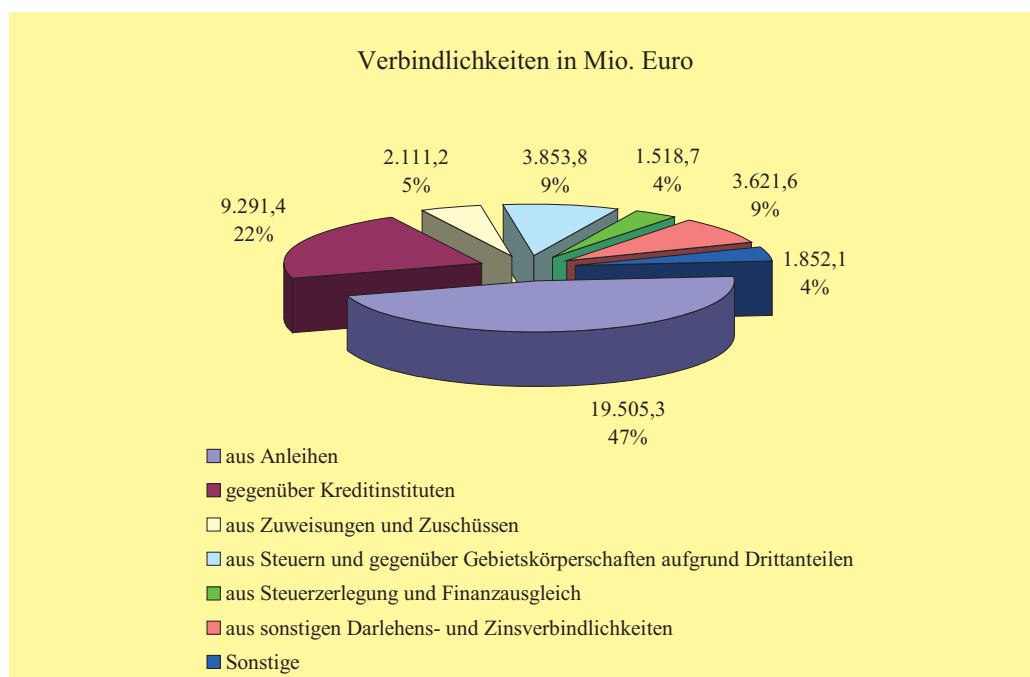


Abbildung 8-3: Landesverbindlichkeiten

8.5 Neues Regelwerk für die doppelte Rechnungslegung

8.5.1 Zulässigkeit der Doppik im Alleinbetrieb

Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Modernisierung des Haushaltsgrundsatzgesetzes und zur Änderung anderer Gesetze (Haushaltsgrundsatzmodernisierungsgesetz – HGrGMoG) zum 1. Januar 2010 erlaubt § 1a Absatz 1 Satz 1 HGrG Bund und Ländern, ihr Rechnungswesen im Alleinbetrieb nach den Grundsätzen der staatlichen doppelten Buchführung (staatliche

Doppik) zu gestalten.¹⁸¹ Die Grundsätze der staatlichen Doppik folgen gemäß § 7a Absatz 1 HGrG den für Kapitalgesellschaften maßgeblichen Bestimmungen des Handelsbilanzrechts. Vom Handelsbilanzrecht abweichende Regelungen sind gemäß § 7a Absatz 2 HGrG zulässig, soweit sie „aufgrund der Besonderheiten der öffentlichen Haushaltswirtschaft erforderlich sind“. Die Grundsätze staatlicher Doppik werden von Bund und Ländern in einem gemeinsam eingerichteten Gremium in Form von Standards erarbeitet (§ 49a HGrG). Für Länder wie Hessen, die im Zuge der Reform ihr Rechnungswesen bereits auf die doppelte Buchführung umgestellt haben, ist eine Übergangsfrist für die Anwendung der Standards staatlicher Doppik bis spätestens 31. Dezember 2014 vorgesehen. Zur Geltung im Landesbereich bedürfen die Standards der Umsetzung durch Verwaltungsvorschriften.

8.5.2 Anforderungen an die Standards staatlicher Doppik

Der Rechnungshof begrüßt die gesetzlich vorgegebene Orientierung der Standards staatlicher Doppik am Handelsbilanzrecht. Sie entspricht seiner im Rahmen der beratenden und prüferischen Begleitung der Doppikeinführung in der Landesverwaltung gewonnenen Erkenntnis, dass sich die handelsrechtlichen Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und Bilanzierung weitgehend sinnvoll und praktikabel auf die öffentliche Haushaltswirtschaft übertragen lassen. Abweichungen von den in § 7a Absatz 1 HGrG aufgeführten handelsrechtlichen Regelungen und Grundsätzen bedürfen daher einer nachvollziehbar dokumentierten gesetzeskonformen Begründung.

Die Standards staatlicher Doppik weichen in ihrer derzeit geltenden Fassung in einzelnen Punkten – meist werden pauschal Vereinfachungsgründe genannt – vom Handelsbilanzrecht ab (z. B. bei der Bewertung von Gebäuden, Infrastrukturvermögen und Kunstgegenständen), obwohl die Abweichungen nicht auf Besonderheiten der öffentlichen Haushaltswirtschaft be-

¹⁸¹ Unabhängig von der Art der Haushaltswirtschaft sind allerdings weiterhin Plan- und Ist-Daten nach dem Gruppierungs- und Funktionenplan mindestens auf Ebene der dreistelligen Gliederung zur Erfüllung finanzstatistischer Anforderungen bereitzustellen; vgl. § 49b HGrG.

ruhen. Vielmehr betreffen sie Sachverhalte, die in vergleichbarer Weise in der Privatwirtschaft vorkommen (z. B. exakte körperliche Bestandsaufnahme sämtlicher Vermögensgegenstände). Solche Abweichungen werden nicht den Vorgaben des § 7a Absatz 2 HGrG gerecht.

Der Rechnungshof sieht in dieser Entwicklung die Gefahr, dass sich die staatliche Doppik ohne hinreichende verwaltungsspezifische Gründe zu einer dritten eigenständigen Säule neben Kameralistik und kaufmännischer Buchführung entwickelt. Da die Abweichungen auch vom finanziellen Volumen her gravierend sind (z. B. betragen die im Katalog nicht passivierungspflichtiger Rückstellungen aufgeführten Urlaubs- und Überstundenzurückstellungen in der Gesamteröffnungsbilanz des Landes 575 Mio. Euro), gefährden sie neben der Verlässlichkeit der Datengrundlage auch die angestrebte Aussagekraft künftiger Abschlüsse.

Der Rechnungshof würde es daher begrüßen, wenn sich die Landesregierung im Standardisierungsgremium – auch vor dem Hintergrund der positiven öffentlichen Resonanz auf die ehrliche Gesamteröffnungsbilanz – weiterhin für die bisherige konsequente Orientierung am Handelsbilanzrecht einsetzt. Wie in den Abschnitten 8.2.6 und 8.2.7 dieses Beitrags dargelegt, sind auch hierbei systemkonforme, d. h. GoB-konforme Vereinfachungen möglich – und in Hessen ergriffen worden.

Der Rechnungshof sieht im Hinblick auf die in Hessen entwickelten, praxiserprobten Bilanzierungsregeln kein Bedürfnis, die Standards staatlicher Doppik in der derzeitigen (ersten) Fassung kurzfristig zu übernehmen. Der Rechnungshof hält es vielmehr für angezeigt, die Standards zunächst einer Phase der Optimierung unter Berücksichtigung der Erfahrungen der Doppik betreibenden Länder zu unterziehen. Dies gilt umso mehr als die Standards selbst eine Übergangsfrist für Gebietskörperschaften mit doppelter Buchführung bis Ende des Jahres 2014 vorsehen.

Teil II Bemerkungen zu den Einzelplänen

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (Epl. 03)

9 Lehrbetrieb, Bibliothek und Druckerei der Hessischen Polizeischule

(Kap. 03 77)

Die Fachlehrer der Polizeischule erbrachten im Jahr 2008 durchschnittlich 9,7 Unterrichtsstunden wöchentlich. Im Fachbereich „Medienzentrum/Medieneinsatz“ konnte für 13 der 14 Tarifbeschäftigten keine Arbeitsplatzbeschreibung vorgelegt werden. Die Druckerei der Polizeischule war in den Jahren 2005 bis 2008 nicht ausgelastet.

Der Rechnungshof hat empfohlen, den Fachlehrern konkrete Vorgaben zur Lehrverpflichtung zu machen und sie zu verpflichten, an der automatisierten Zeiterfassung teilzunehmen. Ferner sollte der Personalbedarf für den Lehrbetrieb berechnet werden. Der Druckereibetrieb sollte eingestellt und die Druckaufträge an andere Druckereien vergeben werden. Für alle Tarifbeschäftigten sollten Arbeitsplatzbeschreibungen erstellt werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Fachlehrer nähmen als zusätzliche Aufgabe unter anderem die Verwaltung technischer Geräte wahr. Sie würden künftig an der automatisierten Zeiterfassung teilnehmen. Die Druckerei solle wegen des Lehrbetriebs weiter betrieben werden. Arbeitsplatzbeschreibungen für die Tarifbeschäftigten würden erstellt. Nach Auffassung des Rechnungshofs ist die Verwaltung technischer Geräte nicht Kernaufgabe von Polizeivollzugsbeamten. Zusatzaufgaben der Fachlehrer sollten belegt werden. Die Gründe für einen Weiterbetrieb der Druckerei hält der Rechnungshof nicht für nachvollziehbar.

9.1 Vorbemerkung

Die Hessische Polizeischule (Polizeischule) ist eine Polizeieinrichtung des Landes. Sie hat ihren Sitz in Wiesbaden und ist zuständig für die Aus- und Fortbildung aller Polizeibediensteten nach der beruflichen Grundqualifizierung. Des Weiteren berät und unterstützt sie die Polizeibehörden des Landes. Der Rechnungshof hat schwerpunktmäßig Lehrbetrieb, Druckerei und Bibliothek des Fachbereichs 6 – Medienzentrum/Medieneinsatz – (Fachbereich) geprüft.

9.2 Unterrichtsverteilung der Fachlehrer

9.2.1

Der Fachbereich bietet Fortbildungen für Fotografie, Videotechnik und elektronische Bildverarbeitung an. Die zuständigen Fachlehrer sind Polizeivollzugsbeamte. Gemäß Schulverfügung vom 18. Dezember 2003 sind zur „Umsetzung der Lehrverpflichtung“ die Unterrichtsstunden wegen der Berücksichtigung von Vor- und Nachbereitungszeiten mit dem Faktor 1,7 zu multiplizieren. Die Unterrichtsstunden werden zusammen mit den sonstigen Arbeitsleistungen (Sonderaufträge und -aufgaben) auf die Jahres-Sollstundenleistung angerechnet. Die Jahres-Sollstunden der Fachlehrer lagen im Jahr 2008 – abhängig vom Lebensalter – zwischen 1.763 bis 1.839 Stunden.

Die Auswertung der Arbeitszeitkonten der Fachlehrer für das Jahr 2008 ergab, dass sie in ihren Arbeitszeitaufzeichnungen überwiegend Sonderaufgaben eingetragen hatten. Sie leisteten durchschnittlich 9,7 Unterrichtsstunden wöchentlich. Die Verteilung der Arbeitsstunden auf die verschiedenen Tätigkeitsbereiche verdeutlicht die nachfolgende Abbildung.

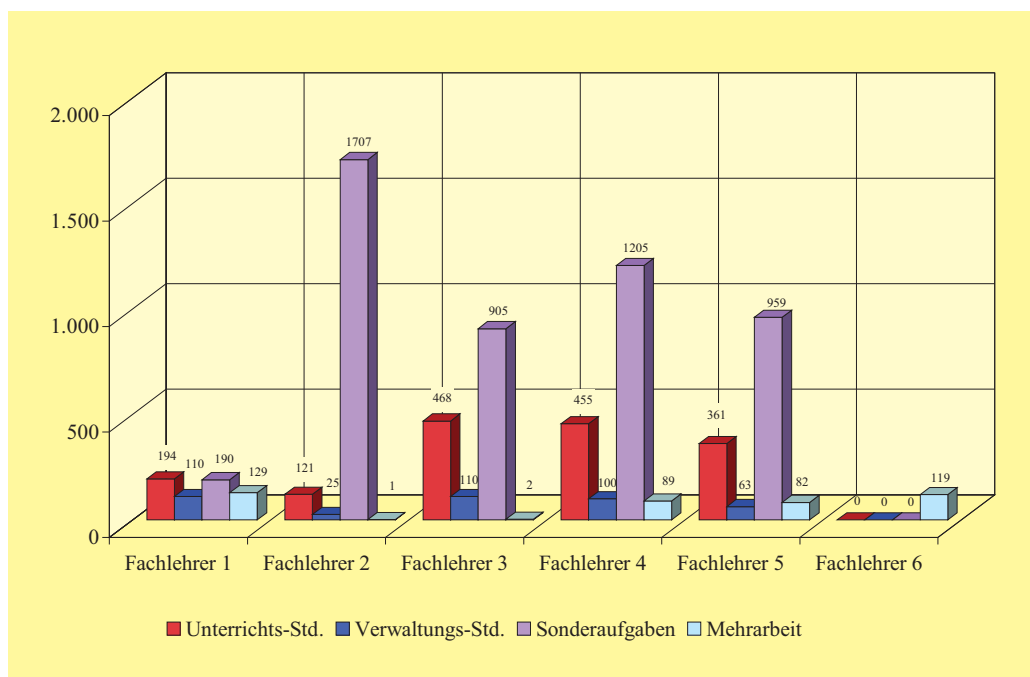


Abbildung 9-1: Tätigkeiten der Fachlehrer im Jahr 2008

Fachlehrer und Fachbereichsleiter nahmen nicht an der automatisierten Zeiterfassung teil. Konkrete Vorgaben zur Lehrverpflichtung gab es nicht. Ausschließlich für die Fachbereichsleiter bestand mit 430 Unterrichtsstunden eine Vorgabe hinsichtlich des Lehrumfangs. Dies entsprach 253 tatsächlich zu leistender Unterrichtsstunden, die mit dem Faktor 1,7 zu multiplizieren waren.

9.2.2

Der Rechnungshof hat empfohlen, für die Fachlehrer eine angemessene Regelung hinsichtlich der Unterrichtsverpflichtung zu treffen. Ferner sollten die Fachlehrer und Fachbereichsleiter an der automatisierten Zeiterfassung teilnehmen. Die Tätigkeiten aller Bediensteten sollte lückenlos erfasst und auf eine Faktorisierung von Unterrichtsstunden verzichtet werden. Auch sollte der Personalbedarf ermittelt werden.

9.2.3

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Fachlehrer nähmen neben der reinen Lehrtätigkeit zu einem großen Anteil mit zunehmender Tendenz Beratungs-, Service-, Projektgruppen- und Koordinierungsaufgaben für die Polizeibehörden wahr. Auch würden sie in erheblichem Maße für Sonderaufgaben (z.B. Vorbereitung Hessentag, Mitwirkung im Projekt Elektronische Bildverarbeitung etc.) eingesetzt. Ferner seien sie mit der Ausleihe und Lagerverwaltung technischer Geräte betraut.

Künftig würden die Fachlehrer und Fachbereichsleiter an der automatisierten Zeiterfassung teilnehmen. Auf eine Faktorisierung der Unterrichtsstunden werde künftig verzichtet.

9.2.4

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollten Polizeivollzugsbeamte des gehobenen Dienstes mit polizeilichen Aufgaben betraut werden. Die Verwaltung technischer Geräte gehört nicht zu ihren Kernaufgaben.

Die Polizeischule konnte die beschriebenen Serviceleistungen der Fachlehrer – mit Ausnahme einer Ausleihliste von Geräten aus dem Jahr 2008 – bislang nicht belegen. Dass die Fachlehrer künftig an der automatisierten Zeiterfassung teilnehmen sollen und auf eine Faktorisierung der Unterrichtsstunden verzichtet werden soll, begrüßt der Rechnungshof.

9.3 Auslastung der Druckerei

9.3.1

Die Polizeischule betreibt eine Druckerei, die in den Jahren 2005 bis 2008 pro Jahr durchschnittlich 470 Druck- bzw. Kopieraufträge erhielt (Abbildung 9-2). Materialanforderungen von anderen Fachbereichen wurden dabei als Druckaufträge gewertet. Ausgehend von 253 Arbeitstagen erhielt die Druckerei im Schnitt 1,85 Aufträge pro Tag. In der Druckerei waren drei Tarifbeschäftigte tätig.

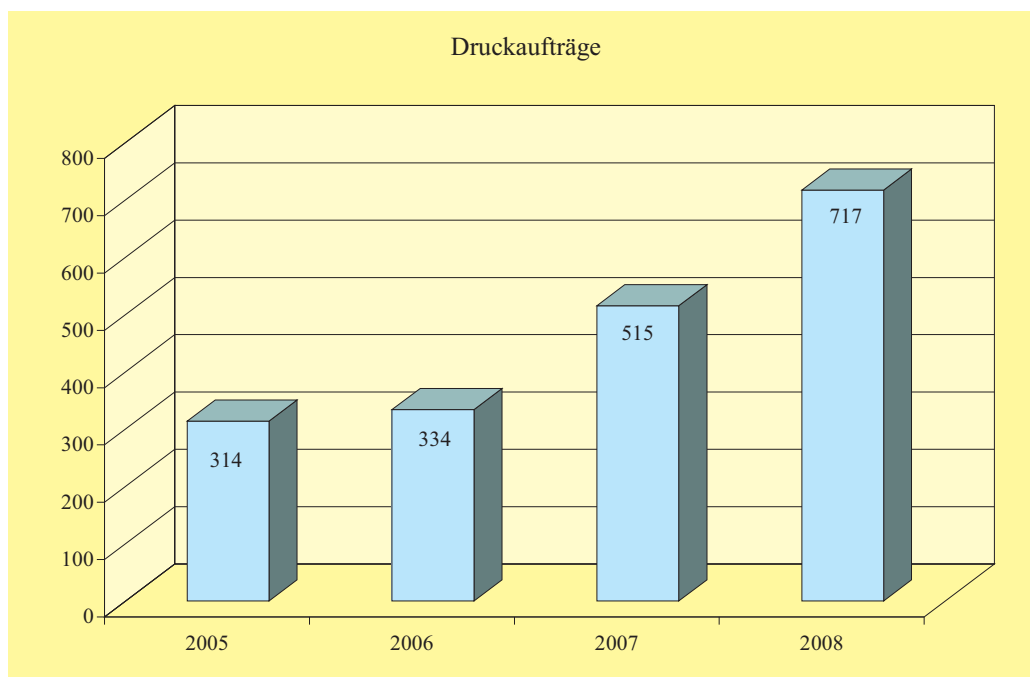


Abbildung 9-2: Anzahl der Druckaufträge

Die Staatskanzlei hatte bereits im Jahr 2006 die Privatisierung von landeseigenen Druckereien untersucht. Sie kam zum Ergebnis, dass Druckaufträge der Polizeischule an andere landeseigene Druckereien – insbesondere an das Hessische Landeskriminalamt – vergeben werden könnten. Die Polizeischule betrieb die eigene Druckerei weiter und begründete dies mit der Dringlichkeit und Sicherheitsrelevanz der Druck- und Kopieraufträge.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs war bei 52 Kopieraufträgen im Monat Januar 2008 in 11 Fällen als Terminwunsch „sofort“ angekreuzt worden. Darunter befanden sich drei Aufträge für den Polizeisport-Verein Grün-Weiß e.V. sowie zwei „Papieranforderungen“. Belege für die besondere Dringlichkeit von Druck- und Kopieraufträgen fanden sich nicht.

Die Druckerei verfügt über einen Hochleistungsdrucker in schwarz-weiß und einen Farb-Digitalkopierer. Im April 2008 beschaffte die Polizeischule eine Falzmaschine im Wert von 5.615 Euro. Die Notwendigkeit dieser Beschaffung wurde mit dem Drucken der schuleigenen Telefonverzeichnisse begründet.

Die Drucker waren im Jahr 2008 zu 9,5 v. H. der wöchentlich zu erbringenden Beschäftigungszeit der Tarifbeschäftigten ausgelastet. Eine angemessene Auslastung der Falzmaschine konnte der Rechnungshof ebenfalls nicht feststellen. Die Polizeischule teilte dem Rechnungshof mit, sie könne die Sachkosten der Druckerei nicht mitteilen, da die Druckerei nicht über eine eigene Kostenstelle verfüge.

9.3.2

Der Rechnungshof hat eine Zusammenlegung der Druckereien des Hessischen Landeskriminalamts und der Polizeischule empfohlen. Alternativ sollte eine Zusammenlegung der Druckerei der Polizeischule mit einer anderen landeseigenen Druckerei geprüft werden. Die Argumentation der Polizeischule hinsichtlich der Dringlichkeit und Sicherheitsrelevanz der Kopieraufträge ist nicht nachvollziehbar. Auch vertrauliche und eilbedürftige Aufträge können von einer landeseigenen Druckerei angemessen abgewickelt werden. Sollte die Druckerei der Polizeischule trotz der Bedenken des Rechnungshofs weiter betrieben werden, ist sicherzustellen, dass die dort entstehenden Kosten ermittelt und zugeordnet werden können.

Des Weiteren sollte der Personalbedarf nach anerkannten Methoden berechnet werden.

9.3.3

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Polizeischule beabsichtige, wegen der Besonderheiten des Lehrbetriebs und der Aufgabenstellung an ihrer Druckerei festzuhalten. Auf die vom Rechnungshof empfohlene Zusammenlegung der Druckereien und den geringen Auslastungsgrad der Druckerei ist es nicht eingegangen. Die Kosten der Druckerei würden ab dem Geschäftsjahr 2010 verursachungsgerecht über einen Innenauftrag abgebildet.

9.3.4

Die Begründung des Ministeriums für den Erhalt der Druckerei ist angesichts der festgestellten geringen Auslastung und der nicht belegten Dringlichkeit von Druckaufträgen nicht nachvollziehbar. Der Rechnungshof hält daher an seiner Empfehlung fest, eine Zusammenlegung der Druckerei mit der des Landeskriminalamts zu prüfen. Alternativ könnten die Druckaufträge auch an eine der zentralen Kompetenzdruckereien vergeben werden.

9.4 Arbeitsplatzbeschreibungen für Tarifbeschäftigte

9.4.1

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen waren 14 Tarifbeschäftigte im Fachbereich tätig. Für 13 Tarifbeschäftigte konnten keine Arbeitsplatzbeschreibungen vorgelegt werden. Die einzig vorhandene Arbeitsplatzbeschreibung war unvollständig. Eine Überprüfung der Eingruppierungen der Tarifbeschäftigten war daher nicht möglich.

9.4.2

Die Arbeitsplatzbeschreibung dient als Nachweis der tarifgerechten Vergütung von Tarifbeschäftigten. Sie ist die Grundlage für angemessene Eingruppierung und muss vollständig und nachprüfbar sein. Aus ihr müssen sich die ausübende Tätigkeit und deren tarifliche Bewertung nach Tätigkeitsmerkmalen der Vergütungsordnung ergeben.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die 13 fehlenden und die eine unvollständige Arbeitsplatzbeschreibung korrekt zu erstellen und auf dieser Grundlage die Eingruppierungen zu überprüfen.

9.4.3

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass die Polizeischule für alle Tarifbeschäftigten Arbeitsplatzbeschreibungen erstellen und die getroffenen Entscheidungen überprüfen wird.

9.5 Anbindung der Bibliothek

9.5.1

Auf dem Gelände der Polizeischule befindet sich eine Bibliothek, die nach einem Erlass des Ministeriums aus dem Jahr 1980 auch von Studierenden und Lehrenden der Verwaltungsfachhochschule Wiesbaden mitbenutzt werden soll. Im Jahr 2000 hatten die Polizeischule, das Hessische Bereitschaftspolizeipräsidium sowie die Verwaltungsfachhochschule – Fachbereich Polizei – einen Bibliotheksverbund vereinbart. Der Bibliotheksverbund wurde auf Betreiben der Polizeischule im April 2008 aufgelöst. In der Bibliothek sind Bedienstete der Polizeischule sowie der Verwaltungsfachhochschule tätig.

Bei der Akkreditierung des Masterstudiengangs „Public Management“ an der Verwaltungsfachhochschule untersuchte die zuständige Akkreditierungsagentur auch die Bibliothek und gab unter anderem Empfehlungen zu Öffnungszeiten und Grundausstattung. Sie ging dabei davon aus, es handle sich bei der Bibliothek um die Bibliothek der Verwaltungsfachhochschule.

Die Verwaltungsfachhochschule ist der Meinung, dass die Bibliothek zu 90 v. H. von Studierenden und zu 10 v. H. von Seminarteilnehmern der Polizeischule genutzt werde. Die Studierenden müssten wissenschaftlich arbeiten und für Hausarbeiten sowie Referate Literatur zusammenstellen. Dies erfordere einen besonderen Bibliothekszugang – anders als bei den Seminarteilnehmern der Polizeischule.

Die Innenrevision des Ministeriums hat in einer Stellungnahme empfohlen, die Bibliothek in die Zuständigkeit/Trägerschaft der Verwaltungsfachhochschule zu überführen.

9.5.2

Die beiden Bildungseinrichtungen – Polizeischule und Verwaltungsfachhochschule – nehmen unterschiedliche Aufgabenfelder wahr: Die Polizeischule ist schwerpunktmäßig für die Fortbildung der hessischen Polizei zuständig, während die Verwaltungsfachhochschule im Rahmen des Studiums für die Ausbildung zuständig ist und somit eine wissenschaftlich ausgerichtete Bibliothek benötigt.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Bibliothek der Verwaltungsfachhochschule zuzuordnen. Dabei sollte aber sichergestellt werden, dass die Polizeischule die Bibliothek uneingeschränkt mitnutzen kann.

9.5.3

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass bezüglich der organisatorischen Anbindung der Bibliothek eine Entscheidung der Hausspitze des Ministeriums herbeigeführt werde.

9.5.4

Der Rechnungshof wird die weitere Entwicklung der Angelegenheit beobachten.

Hessisches Kultusministerium (Epl. 04)

10 Förderleistungen der Bundesagentur für Arbeit nach dem Altersteilzeitgesetz (Kap. 04 59)

Im Bereich der Staatlichen Schulämter wurden seit der Einführung der Altersteilzeit im Jahr 1998 Altersteilzeitverträge mit insgesamt 337 angestellten Lehrkräften abgeschlossen. Davon waren 125 Altersteilzeitbeschäftigungsverhältnisse zum 31. Juli 2009 beendet. Bei Beachtung der rechtlichen Vorgaben hätten die Staatlichen Schulämter allein für diese Beschäftigungsverhältnisse Fördermittel der Bundesagentur für Arbeit von rund 5,2 Mio. Euro in Anspruch nehmen können. Demgegenüber waren nur Fördermittel von rund 171.000 Euro vereinnahmt worden.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass für die noch laufenden Altersteilzeitbeschäftigungsverhältnisse weitere Fördermittel in Millionenhöhe geltend gemacht werden können.

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme die Feststellungen des Rechnungshofs bestätigt. Zur Vermeidung weiterer Einnahmeverluste hat es eine zentrale Schulung für die zuständigen Sachbearbeiter der Staatlichen Schulämter durchgeführt.

10.1

Nach dem Altersteilzeitgesetz, dem Tarifvertrag zur Regelung der Altersteilzeit sowie den haushaltswirtschaftlichen Regelungen zur Altersteilzeit im Tarifbereich kann der Arbeitgeber unter bestimmten Voraussetzungen Fördermittel der Bundesagentur für Arbeit für Leistungen im Rahmen von Altersteilzeitverträgen beanspruchen. Für die Altersgruppe der 55- bis 59-Jährigen ist nach den haushaltswirtschaftlichen Regelungen vorgeschrieben, dass im Fall der Wiederbesetzung einer Stelle zwingend Fördermittel in Anspruch genommen werden müssen. Bei der Altersgruppe der über 60-

Jährigen ist die Inanspruchnahme von Fördermitteln in das Ermessen des Arbeitgebers gestellt.

Die Staatlichen Schulämter haben seit der Einführung der Altersteilzeit im Jahr 1998 mit insgesamt 337 angestellten Lehrkräften Altersteilzeitarbeit vereinbart. Davon waren 125 Altersteilzeitbeschäftigungsverhältnisse bis zum 31. Juli 2009 beendet. Alle infolge der Einführung der Altersteilzeit freigewordenen Stellen wurden wiederbesetzt.

10.2

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Staatlichen Schulämter die haushaltswirtschaftlichen Regelungen zur Geltendmachung von Fördermitteln der Bundesagentur für Arbeit nur in sehr geringem Umfang umgesetzt haben. Bei Förderfähigkeit aller 337 Altersteilzeitbeschäftigungsverhältnisse und Ausschöpfung der Fördermittel wäre ein Gesamtfördervolumen und damit eine entsprechende Entlastung des Landeshaushalts von bis zu 14 Mio. Euro erreichbar gewesen. Für die bis zum 31. Juli 2009 beendeten 125 Altersteilzeitbeschäftigungsverhältnisse hätte die Fördersumme rund 5,2 Mio. Euro betragen können. Demgegenüber waren zum Zeitpunkt der Erhebungen nur in zehn Altersteilzeitbeschäftigungsverhältnissen Fördermittel der Bundesagentur für Arbeit in einer Gesamthöhe von rund 171.000 Euro vereinnahmt worden. Für die noch laufenden Altersteilzeitbeschäftigungsverhältnisse können bei rechtzeitiger Antragstellung noch Fördermittel von rund 8,8 Mio. Euro geltend gemacht werden.

10.3

Auf die Empfehlung des Rechnungshofs, die Staatlichen Schulämter zur Vermeidung weiterer Einnahmeverluste umgehend zur Beantragung der Fördermittel anzuweisen, teilte das Ministerium mit, dass zwischenzeitlich 67 Förderanträge gestellt und 28 Stellen nicht wiederbesetzt worden seien. Der noch mögliche Förderbetrag reduziere sich dadurch um 1,176 Mio. Euro. Weiterhin sei eine landesweite Schulung für die zuständigen Sachbear-

beiter bei den Staatlichen Schulämtern durchgeführt worden, um alle rechtlich noch möglichen Fördermittel der Bundesagentur für Arbeit zu erhalten.

10.4

Der Rechnungshof begrüßt die eingeleiteten Maßnahmen. Die durchgeführten Schulungsmaßnahmen hält er für geeignet, um weitere Verluste von zustehenden Fördermitteln zu vermeiden und eine sachgerechte, einheitliche Bearbeitung der Altersteilzeitbeschäftigungsverhältnisse sicherzustellen. Die weiteren Schritte sollten zügig umgesetzt werden.

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Epl. 07)

11 Zuwendung für die Erschließung eines Industriegebiets (Kap. 07 02)

Das Land gewährt Kommunen Zuwendungen zur Erschließung von Industriegebieten aus Mitteln des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung und aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“.

Der Rechnungshof hat einen Vergabeverstoß bei der Beauftragung des Baus der Erschließungsanlagen festgestellt. Auch hat er Mehrkosten aufgrund mangelhafter Ausschreibung und nachträglicher Änderungen beanstandet. Er hat empfohlen, wegen des Vergabeverstoßes die Zuwendung zu kürzen und vermeidbare Mehrkosten von der Förderung auszuschließen. Die Zuwendung sollte zudem insgesamt neu festgesetzt werden, da nur zwei der drei vorgesehenen Erschließungsstraßen erstellt wurden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, eine Kürzung wegen des Vergabeverstoßes sei hinfällig, da die Ausgaben für den betreffenden Bauabschnitt wegen einer Kostenüberschreitung ohnehin zu kürzen seien. Der Abzug vermeidbarer Mehrkosten werde geprüft. Zur Neufestsetzung wegen der entfallenen Erschließungsstraße hat es sich nicht geäußert.

Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, dass die Zuwendung wegen des Vergabeverstoßes unabhängig von der Kürzung wegen der Kostenüberschreitungen zu reduzieren und insgesamt neu festzusetzen ist.

11.1

Zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur gewährt das Land Zuwendungen zur Erschließung neuer Industriegebiete.

Einem kommunalen Zweckverband bewilligte es im Jahr 2002 eine Zuwendung aus Mitteln des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) in Höhe von rund 1.569.000 Euro (50 v. H. der zuwendungsfähigen Kosten) und aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ in Höhe von rund 314.000 Euro (10 v. H. der zuwendungsfähigen Kosten). Die Mittel waren zweckgebunden für die Erschließung eines neuen, 59 Hektar großen Industriegebiets und insbesondere für den Bau von Straßen und Entwässerungsanlagen zu verwenden.

Bis Ende des Jahres 2009 siedelte sich ein Betrieb der Logistikbranche an, der 12,3 Hektar belegt. Ein Energieversorgungsunternehmen plant, auf einer weiteren Fläche ein Kraftwerk zu errichten. Für die dann noch verfügbaren 20 Hektar Baugelände gibt es bisher keine Interessenten. Die vorgesehenen Erschließungsanlagen wurden nur zum Teil gebaut.

11.2 Auftragsvergabe

11.2.1

Der kommunale Zweckverband schrieb die Leistungen für Straßen- und Kanalbau für die innere Erschließung zusammen öffentlich aus und vergab diese für rund 3,5 Mio. Euro. Das Angebot des Mindestbietenden enthielt im Abschnitt Kanalbau in großem Umfang Cent-Positionen. So wurde z. B. ein Kubikmeter Grabenaushub je nach Tiefe für 0,01 bis 0,09 Euro angeboten, die Verfüllung für 0,04 bis 0,05 Euro. Der Bieter erläuterte in einem Gespräch hierzu, er habe Aufwendungen, die eigentlich noch den Cent-Positionen zuzuordnen waren, in andere Positionen einkalkuliert. Es lag somit eine Mischkalkulation vor. Der Bieter erhielt auf sein Angebot den Zuschlag. Die Leistungen im Abschnitt Kanalbau wurden mit rund 1,2 Mio. Euro beauftragt und mit rund 1,6 Mio. Euro abgerechnet. Im Auftrag war die Entwässerung für Planstraße C enthalten, die jedoch nicht gebaut wurde.

Angebote, deren Preise auf Mischkalkulationen basieren, entsprechen nicht den Vorschriften der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB). Siebürden dem Auftraggeber ein nicht zumutbares Risiko auf, ins-

besondere bei Mengenänderungen einzelner Positionen. Diese Angebote sind nach ständiger höchstrichterlicher Rechtsprechung von der Vergabe auszuschließen.

11.2.2

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass das Angebot auszuschließen war und die Beauftragung als schwerer Vergabeverstöß im Sinne der VV zu § 44 LHO Nr. 8.2.4.1 zu werten sei. Er hat empfohlen, die Zuwendung entsprechend zu kürzen.

11.2.3

Das Ministerium hat im August 2009 auf die Prüfungsmitteilung vom September 2008 geantwortet, dass die Prüfung des Verwendungsnachweises ergeben werde, ob Kürzungen nach den Vorgaben der LHO vorzunehmen seien. Im Februar 2010 teilte es mit, dass ein Vergabeverstöß vorliege. Es wolle die zuwendungsfähigen Kosten im Abschnitt Kanalbau um 15 v. H. kürzen. Der Abzug betrage rund 239.00 Euro. Die Ausgaben für diesen Abschnitt seien jedoch ohnehin um rund 383.00 Euro zu kürzen, da der Einzelansatz im Zuwendungsbescheid um mehr als 50 v. H. überschritten werde. Eine Kürzung wegen des Vergabeverstößes sei damit hinfällig.

11.2.4

Der Rechnungshof ist der Ansicht, dass der Abzug von 15 v. H. entsprechend der Regelung der VV LHO auf der Grundlage des gesamten Bauauftrags in Höhe von rund 3,5 Mio. Euro auf rund 525.000 Euro festzusetzen ist und Abzüge aus anderen Gründen zu addieren sind.

11.3 Verkauf einer Erschließungsstraße

11.3.1

Im Industriegebiet waren drei Straßen, bezeichnet mit Planstraße A, B und C, für die innere Erschließung vorgesehen. Die Kosten dafür lagen dem Zuwendungsantrag und dem Zuwendungsbescheid zugrunde. Aufgrund der geringen Anzahl an Interessenten wurden nur die Planstraßen A und B und ein kleiner Abschnitt der Planstraße C gebaut. Nach den Richtlinien des Landes Hessen zur Förderung der regionalen Entwicklung müssen die mit der Zuwendung erstellten Anlagen im Eigentum des Zuwendungsempfängers verbleiben oder die Nutzungsrechte mit einer Grunddienstbarkeit gesichert werden. Der Zweckverband beabsichtigt, mit dem Optionsvertrag vom 16. März 2006 Baugelände sowie die Planstraße B und den Abschnitt von C an einen ansiedlungswilligen Betrieb zu verkaufen. Lediglich die verlegten Leitungen sollen mit einer Grunddienstbarkeit gesichert werden. Über den Bau einer Ersatzstraße ist noch nicht entschieden. Der Käufer hätte diese ggf. auf eigene Kosten zu errichten. Die Herstellungskosten der zum Verkauf vorgesehenen Straße belaufen sich auf rund 270.000 Euro.

11.3.2

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass mit dem Verkauf der Straße der Zuwendungszweck, nämlich die Erschließung der anliegenden Grundstücke, entfallen wird. Auch müssen geförderte Bauwerke im Eigentum des Zuwendungsempfängers verbleiben. Der Rechnungshof hat empfohlen, bei dem Verkauf der Straße die Aufwendungen von den zuwendungsfähigen Kosten abzusetzen.

11.3.3

Das Ministerium hat geantwortet, der Zuwendungsempfänger sei aufgefordert, umgehend dem Ministerium zu berichten, wenn das Grundstück verkauft werde. Erst nach Verkauf sei eine anteilige Rückforderung gerechtfertigt.

11.4 Mehrkosten durch nachträgliche Änderungen

11.4.1

Nachträgliche Änderungen und unzutreffende Ausschreibungsunterlagen führten zu erheblichen Mehrkosten. So bot die ausführende Firma die Grundwasserhaltung für den Kanalbau für rund 4.000 Euro an. Die Einzelpositionen dafür waren weitgehend mit Preisen im Cent-Bereich versehen. Die Leistungen wurden jedoch nicht wie ausgeschrieben ausgeführt. Alternativ wurde eine andere Bauweise gewählt und für rund 100.000 Euro abgerechnet.

11.4.2

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Schlussrechnung auf Mehrkosten durch die mangelhafte Ausschreibung zu überprüfen und diese ggf. von den zuwendungsfähigen Kosten abzusetzen.

11.4.3

Das Ministerium hat ausgeführt, es werde nach Vorlage der Rechnungsbelege die einzelnen Positionen dezidiert überprüfen, um eventuelle Mehrkosten als nicht förderfähig abzusetzen. Das Ministerium hat das Ergebnis der Prüfung dem Rechnungshof bislang nicht mitgeteilt.

11.5 Erhöhung der Zuwendung

11.5.1

Die Leistungen für den Straßenbau im Industriegebiet wurden einschließlich der Fahrbahndeckschicht ausgeschrieben und vergeben. Nach der Vergabe beantragte der Zuwendungsempfänger eine Erhöhung der Zuwendung, da im Rahmen des Straßenbaus auf der Planstraße A die Fahrbahndeckschicht eingebaut werde. Das Ministerium erhöhte aufgrund des Antrags die Zuwendung um 156.000 Euro.

11.5.2

Der Rechnungshof hat die Erhöhung der Zuwendung für unbegründet gehalten.

11.5.3

Das Ministerium hat geantwortet, eine Doppelförderung der Planstraße A erscheine ausgeschlossen. Die Rechnungen müssten aber noch vorgelegt werden.

11.6 Einsparungen bei Erschließungsanlagen

11.6.1

Das Ministerium hatte die Förderung für drei Planstraßen im Industriegebiet bewilligt. Da jedoch nur zwei Straßen hergestellt wurden, verringerte sich der Aufwand für die Erschließungsanlagen wesentlich. Der Kostenanschlag als Grundlage für die Höhe der Zuwendung wurde jedoch nicht den verringerten Leistungen angepasst.

11.6.2

Der Rechnungshof hält es für notwendig, die Höhe der Zuwendung auf Grundlage der tatsächlich erstellten Anlagen zu bestimmen.

11.6.3

Das Ministerium hat sich hierzu nicht geäußert.

Hessisches Ministerium für Arbeit, Familie und Gesundheit (Epl. 08)

12 Erstattung von Fahrgeldausfällen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen im öffentlichen Personennahverkehr

(Kap. 08 05, Bukr. 2795, Produkt-Nr. 1)

Das Land erstattet Nahverkehrsunternehmen Aufwendungen, die ihnen durch die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen entstehen. Die Erstattung soll regelmäßig pauschal, mittels eines landeseinheitlichen Vomhundertsatzes berechnet werden. Nach einer Härtefallregelung können die Unternehmen individuell ermittelte, höhere Erstattungssätze geltend machen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass mehr als 80 v. H. der Erstattungen aufgrund der Härtefallregelung individuell geleistet wurden. Dies führte zu höheren Ausgaben von rund 8 Mio. Euro jährlich. Das Verfahren zur Berechnung der individuellen Erstattung ist fehlerträchtig und nur bedingt prüfbar.

Der Rechnungshof hält es für geboten, das Verfahren zur Berechnung der Erstattungen im Wege eines Systemwechsels zu ersetzen. Dazu sollten die Reformbemühungen auf Bund-Länder-Ebene wieder aufgenommen werden. Bis zu einer Neuregelung sollte das bestehende Verfahren optimiert und eine höhere Akzeptanz der pauschalen Berechnung angestrebt werden. Um interessenorientierte Erhebungen bei der Berechnung von Individualerstattungen zu vermeiden, sollten Verkehrszählungen von unabhängigen Dritten durchgeführt werden.

12.1 Vorbemerkung

Nach Regelungen des Sozialgesetzbuchs (§§ 148 - 153 SGB IX) sind Nahverkehrsunternehmen Aufwendungen zu erstatten, die ihnen durch die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen entstehen. Die Fahrgeldausfälle werden nach einem pauschalen Vomhundertsatz der nachge-

wiesenen Fahrgeldeinnahmen erstattet. Dieser Pauschalsatz wird für jedes Land von der Landesregierung für jeweils ein Jahr bekannt gegeben. Zur Ermittlung wird die Zahl Freifahrtberechtigter in Relation zur übrigen Wohnbevölkerung des Landes gesetzt.

Sofern Unternehmen durch Verkehrszählung nachweisen, dass sie einen um mindestens ein Drittel höheren Anteil an freifahrtberechtigten schwerbehinderten Menschen befördern, können sie nach einer Härtefallregelung eine höhere Erstattung beanspruchen. Ihre Fahrgeldausfälle werden dann aufgrund betriebsindividuell ermittelter Vomhundertsätze erstattet (Individualerstattung).

Im Landeshaushaltsplan sind für das Produkt „Erstattung Fahrgeldausfälle“ Gesamtkosten von 25,55 Mio. Euro (Soll 2009) ausgewiesen.

12.2 Pauschalerstattung

12.2.1

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass Fahrgelderstattungen überwiegend (mehr als 80 v. H. der Ausgaben) nach der ursprünglich als Ausnahme gedachten Härtefallregelung betriebsindividuell abgerechnet wurden. Im geprüften Vierjahreszeitraum ergaben sich hierdurch (verglichen mit fiktiv auf den landeseinheitlichen Pauschalsätzen ermittelten Erstattungsleistungen) höhere Ausgaben von insgesamt rund 32 Mio. Euro. Der Rechnungshof hat empfohlen, die Grundlagen zur Berechnung der Pauschalerstattung zu überdenken.

12.2.2

Das Ministerium bestätigte in seiner Stellungnahme, dass sich das Regel-/Ausnahmeverhältnis umgekehrt hat. Von insgesamt 124 Verkehrsunternehmen hätten aktuell zwar nur 21 eine Anwendung der Härterege lung begehrt. Diese erhielten jedoch rund 83 v. H. der Erstattungsbeträge. Es liege insoweit nahe, die Berechnung des landeseinheitlichen pauschalen Vomhundertsatzes nach § 148 Absatz 4 SGB IX zu hinterfragen. Abgesehen

vom Erfordernis einer bundeseinheitlichen Neuregelung werde eine Realisierung von Minderausgaben in Höhe von fast 32 Mio. Euro bei Anwendung der denkbaren Alternative jedoch bezweifelt. Zudem stelle sich die Frage der Kosten(übernahme) für eine umfassende Analyse.

12.2.3

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte die derzeitige Berechnung der Pauschalerstattung auf den Prüfstand gestellt und hinterfragt werden. Bei einer stärkeren Inanspruchnahme der Pauschalerstattung dürften zu erwartende Einsparungen und verringerter Verwaltungsaufwand die Kosten für eine Analyse der Berechnungsgrundlagen mindestens aufwiegen.

12.3 Individualerstattung

12.3.1

Der Rechnungshof hat bei der Prüfung der betriebsindividuellen Erstattungen unter anderem die Belastbarkeit zugrunde liegender Angaben der Antragsteller zu Fahrgastzahlen und Fahrgeldeinnahmen untersucht. Dabei hat er die Stichprobenerhebung sowie zu berücksichtigende Richtlinien des Landes gewürdigt. Die Verfahren waren insgesamt zu zeit- und arbeitsaufwändig, fehleranfällig und nur bedingt prüfbar.

Festgestellt wurde auch, dass elf im Bereich eines Verkehrsverbunds tätige Nahverkehrsunternehmen für ein Jahr Erstattungen nach selbst ermittelten betriebsindividuellen Vomhundertsätzen in Höhe von annähernd 15,2 Mio. Euro erhalten haben. Bei Verwendung der ermittelten Vomhundertsätze einer beauftragten nahezu identischen verbundweiten Fahrgasterhebung desselben Jahres hätten die Erstattungen demgegenüber knapp 8,8 Mio. Euro betragen. Das bedeutete ein Einsparpotenzial von etwa 6,4 Mio. Euro. Die zugrunde gelegten betriebsindividuellen Vomhundertsätze überstiegen die auf Ebene der jeweiligen lokalen Nahverkehrsorganisationen (Landkreise und kreisfreie Städte als Aufgabenträger) erhobenen Vergleichswerte teilweise um das Doppelte.

In diesem Zusammenhang hat der Rechnungshof empfohlen, Verkehrszählungen zukünftig durch Dritte auf Kosten des jeweiligen Unternehmens durchführen zu lassen. Damit sollten mögliche interessenorientierte Erhebungen vermieden werden. § 148 Absatz 5 Satz 2 SGB IX ermächtigt, eine entsprechende Rechtsverordnung zu erlassen. Hiervon hat das Land bislang keinen Gebrauch gemacht.

12.3.2

Das Ministerium teilte mit, dass mit den Regierungspräsidien Einvernehmen erzielt worden sei, die Richtlinien zur Erstattung der Fahrgeldausfälle unverzüglich und umfassend zu überarbeiten. Es beabsichtige, diese unter Berücksichtigung der Prüfungsempfehlungen neu zu fassen. Der Arbeitsentwurf der künftigen Hessischen Richtlinien enthalte eine Verpflichtung des Verkehrsunternehmens, das testierende Institut nicht nur bei der Planung, sondern auch bei der Durchführung der Fahrgasterhebung verantwortlich zu beteiligen. Interessenorientierte Zählungen dürften so vermieden werden. Von der Regelung des § 148 Absatz 5 Satz 2 SGB IX habe bisher kein Bundesland Gebrauch gemacht. Es sei angestrebt, die Richtlinien zum 01. Januar 2011 in Kraft treten zu lassen. Zuvor seien u. a. noch Auskünfte zu Fragestellungen des Ministeriums der Finanzen zu geben, die infolge fehlender Personalkapazität nicht kurzfristig zu beantworten seien.

Bei dem Vergleich des Rechnungshofs müssten noch weitere Faktoren berücksichtigt werden. So erklärten sich Abweichungen, weil man bei den jeweiligen Zählungen die Sommerferien unterschiedlich berücksichtigt habe. Das Einsparpotenzial von 6,4 Mio. Euro erscheine daher zu hoch. Des Weiteren sei betriebsindividuell für Verkehrsunternehmen und nicht für den räumlichen Einzugsbereich eines Aufgabenträgers zu ermitteln. Angaben seien nur vergleichbar, wenn im Zuständigkeitsbereich einer lokalen Nahverkehrsorganisation ein einziges Verkehrsunternehmen die Verkehrsdienstleistungen erbracht habe.

12.3.3

Die Novellierung der Richtlinien wäre in Verbindung mit verbesserten staatlichen und externen Kontrollen grundsätzlich geeignet, zutreffende Bemessungsfaktoren zu ermitteln und nachprüfbare Verfahren zu gewährleisten. Gleichwohl sollten die grundsätzlich aufwändigeren und fehlerträchtigeren Erstattungen nach betriebsindividueller Abrechnung – auch gemessen am Ausgabevolumen – Ausnahme und nicht Regelfall sein.

Selbst wenn bei dem vom Rechnungshof angestellten Vergleich weitere Aspekte zu berücksichtigen wären und das aufgezeigte Einsparpotenzial von 6,4 Mio. Euro nicht vollständig erreicht werden könnte, bestehen erhebliche Einsparmöglichkeiten. Er hält es daher auch weiterhin für erforderlich, Zählungen zur bestmöglichen Vermeidung interessenorientierter Erhebungen künftig nicht mehr durch die Unternehmen selbst, sondern durch vom Land beauftragte unabhängige Dritte entsprechend § 148 Absatz 5 Satz 2 SGB IX durchführen zu lassen.

12.4 Gesamtbetrachtung

12.4.1

Der Rechnungshof hat im Verlauf der Prüfung empfohlen, die Erstattungsverfahren durch vertretbare alternative Lösungen im Wege eines Systemwechsels zu ersetzen. Die begonnenen Arbeiten zur Reform des Rechts der unentgeltlichen Beförderung schwerbehinderter Menschen auf Bundesländer-Ebene sollten umgehend wieder aufgenommen werden. Damit bekräftigt der Rechnungshof zugleich Auffassungen, die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder aufgrund vergleichbarer Prüfungsergebnisse in der Vergangenheit wiederholt vertreten haben.

12.4.2

Das Ministerium hat erklärt, die sich abzeichnende gravierende Verschärfung der Situation der öffentlichen Haushalte werde erneute Überlegungen zur Vereinfachung oder gar grundlegenden Neuordnung der Vorschriften

über einen Ausgleich behinderungsbedingter Mobilitätsbeeinträchtigungen begünstigen.

Der Wiederaufnahme der Arbeiten zur Reform dieses Rechtsbereichs stehe es aufgeschlossen gegenüber.

12.4.3

Der Rechnungshof begrüßt die Äußerung des Ministeriums und empfiehlt, zeitnah auf Bundesebene initiativ zu werden.

Bis zu einer bundesweiten Neuregelung sollte angestrebt werden, dass das Verfahren einer pauschalen Berechnung von den Unternehmen stärker akzeptiert wird und die Härtefallregelung auf Härtefälle beschränkt bleibt.

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (Epl. 15)

13 Kennzahlen bei Botanischen Gärten hessischer Universitäten

(Kap. 15 05 bis 15 09 und Anlage 1)

Der Haushaltsplan des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst enthält seit dem Jahr 2006 bei vier Universitäten das Produkt „Botanischer Garten“. Als produktspezifische Kennzahlen wurden beispielsweise die Besucherzahl, die Anzahl der Führungen und die Anzahl der Schulklassen festgelegt, aber zum Teil nicht ausgefüllt. Kennzahlen zur Effizienz der Leistungen konnten nicht festgestellt werden. Der Rechnungshof hat die vorhandenen Kennzahlen für nicht aussagekräftig genug gehalten und empfohlen, die Auswahl zu überprüfen.

Die Erwiderung des Ministeriums, die Kennzahlen seien geeignet, zumindest einen Teil der Aufgaben der Botanischen Gärten zutreffend zu quantifizieren und besäßen eine gewisse Steuerungsrelevanz, hält der Rechnungshof nicht für ausreichend, zumal leistungsbezogene und finanzwirtschaftliche Aspekte nicht hinreichend berücksichtigt werden. Für die für den Haushalt 2011 geplante Neuregelung der Kennzahlen sollte eine höhere Aussagekraft angestrebt werden.

13.1

Die Universitäten in Darmstadt, Frankfurt am Main, Gießen und Marburg unterhalten Botanische Gärten. Diese dienen einerseits Forschung und Lehre, andererseits weiteren Zielen, wie der Wahrung des historischen Erbes, als Anschauungsobjekt für Bildungszwecke, als öffentlicher Park und zur Erhaltung geschützter Pflanzen. Forschung und Lehre werden aus dem Grund- und Erfolgsbudget der Universitäten finanziert. Für die weiteren Ziele werden für das Produkt „Botanischer Garten“ zusätzliche Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt. Dabei erhalten die Universitäten je Hektar 62.000 Euro, wobei die bezuschusste Fläche jeweils auf zehn Hektar begrenzt ist.

13.2

Der Rechnungshof hat bei der Prüfung der Botanischen Gärten festgestellt, dass die im Haushaltsplan bei den Universitäten zum Produkt „Botanischer Garten“ aufgeführten produktspezifischen Kennzahlen/Qualitätskennzahlen trotz der Einführung im Jahre 2006 verbesserungsbedürftig sind. Als produktspezifische Kennzahlen wurden beispielsweise die Besucherzahl, die Anzahl der Führungen und die Anzahl der Schulklassen festgelegt, aber zum Teil nicht ausgefüllt. Der Rechnungshof hat die Aussagefähigkeit der Angaben bei einzelnen Kennzahlen in Zweifel gezogen und den Aufwand, zum Beispiel für die überprüfbare Erfassung belastbarer Besucherzahlen kritisiert. Nach Auffassung des Rechnungshofs wird die jetzige Ausgestaltung der Kennzahlen mit ihrer Konzentration auf rein quantitative Leistungsmerkmale nicht den Erfordernissen eines zweckgerichteten Nachweises der Verausgabung von Haushaltsmitteln gerecht. Bei der Bildung von steuerungsrelevanten Kennzahlen sollte stärker auf die Effektivität und Effizienz der Leistungen (Leistungswirkung und finanzwirtschaftliche Aspekte) abgestellt werden.

13.3

Eine Universität hat mitgeteilt, dass für die Haushaltsplanentwürfe 2008 und 2009 die Kennzahlen erhoben worden seien. Sie seien aber nicht in die Haushaltspläne übernommen worden.

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass die Kennzahlen erstmals in den Landeshaushalt 2008 aufgenommen wurden. Die Kennzahlen seien geeignet, zumindest einen Teil der Aufgaben der Botanischen Gärten zutreffend zu quantifizieren und hätten eine gewisse Steuerungsrelevanz. Eine Neuregelung zur Abbildung von Kennzahlen sei ab dem Haushalt 2011 vorgesehen.

13.4

Der Rechnungshof ist der Ansicht, dass die festgestellten Mängel weiter bestehen. Die in Aussicht gestellten Maßnahmen stellen erst eine Besserung dar, wenn die „neuen“ Kennzahlen den qualitativen Erfordernissen eines budgetierten Haushalts entsprechen.

14 Beteiligungsmanagement an der Johann Wolfgang Goethe-Universität

(Kap. 15 10)

Der Johann Wolfgang Goethe-Universität fehlte ein Management zur Steuerung und Überwachung ihrer Beteiligungen und Stiftungen. Die Aktenführung war teilweise unvollständig, die Entscheidungsfindung in Gremiensitzungen häufig nicht nachvollziehbar. Drittmittel, die von Stiftungen des bürgerlichen Rechts eingeworben wurden, wurden bisher im Rahmen des Erfolgsbudgets der Hochschule nicht honoriert. Ein entsprechender Hinweis im Einzelplan 15 fehlte.

Die Universität hat mitgeteilt, dass die Schaffung einer Stelle zur Überwachung der Beteiligungen und Stiftungen geplant sei. Die Ordnungsmäßigkeit der Aktenführung solle künftig sichergestellt werden. Die Honorierung der Drittmittel sei in einer Zielvereinbarung zwischen Land und Universität geregelt. Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass nunmehr eine solche Regelung im Haushaltsplan verankert werden soll.

14.1

Die Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main gründete vor ihrer Umwandlung in eine Stiftung des öffentlichen Rechts zum 1. Januar 2008 drei Gesellschaften mit beschränkter Haftung, die gewerblichen Zwecken dienen. Weiterhin war sie Stifterin bei drei Stiftungen des bürgerlichen Rechts, die der Forschung sowie der Weiterbildung dienen. Vor der Umwandlung in eine Stiftung übte das Ministerium für Wissenschaft und Kunst die Rechts- und Fachaufsicht über die Universität aus.

Die Hochschulen erhalten im Rahmen des Erfolgsbudgets Haushaltsmittel für Leistungen in Forschung und Lehre. Ein Parameter des Erfolgsbudgets ist die Forschungsleistung, die an den Drittmittelinwerbungen der Hochschule gemessen wird. Diese werden mit einem jährlich festgelegten Faktor

honoriert. In ausgelagerten Gesellschaften und Stiftungen vereinnahmte Drittmittel werden nicht im Rechnungswesen der Universität erfasst.

14.2

Der Rechnungshof untersuchte die Verwaltungsabläufe im Vorfeld der Gründung der Gesellschaften und der Errichtung der Stiftungen. Tragfähige Konzepte einschließlich belastbarer Wirtschaftspläne wurden nicht vorgelegt. Die Akten wurden in der Verwaltung nicht an einer zentralen Stelle geführt; sie waren ungeordnet und unvollständig. Das Strategiekonzept zu Fragen der Ausgründung und zur Wahl der Rechtsform wurde nicht ausreichend berücksichtigt.

Die Universität erstellte keinen regelmäßigen Beteiligungsbericht. Umfassende vertragliche Regelungen zu den Beziehungen und dem Leistungsaustausch zwischen der Universität, den Beteiligungen und den Stiftungen fehlten. Bei kommerziellen Verträgen war nicht sichergestellt, dass die Universität einen wirtschaftlichen Vorteil erzielt.

Zwei Stiftungen gelang es nicht, durch Zustiftungen Dritter ein ausreichendes Stiftungskapital zu bilden. Eine Bestandsgefährdung könnte der Reputation der Universität in der Öffentlichkeit erheblich schaden.

Bis zum Ende des Haushaltsjahres 2008 erhielt die Universität für die eingeworbenen Drittmittel zweier Stiftungen mangels Vereinbarung keine Mittel aus dem Erfolgsbudget. Das Ministerium hat für die Folgejahre die Anerkennung der eingeworbenen Mittel der eigenständigen juristischen Personen zugesagt.

14.3

Der Rechnungshof hat die Errichtung eines zentralen Beteiligungsmanagements und den sofortigen Abschluss von Verträgen zur Regelung der Leistungsbeziehung der Universität mit den einzelnen Gesellschaften sowie den Stiftungen gefordert. Er hat empfohlen, in Zukunft vor Gründungen ein tragfähiges Konzept zu erstellen und dabei auch zu prüfen, ob die Angele-

genheit in der Universität ebenfalls mit Erfolg erledigt werden könnte. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Universität vor Errichtung von Stiftungen bedenken sollte, dass sie nach geltender Rechtslage nur geringen Einfluss auf die Handlungen der Stiftungen hat.

Er vertritt zudem die Auffassung, dass die derzeit vorhandenen Erläuterungen im Einzelplan 15 nicht genügen, um die Honorierung der Drittmittel der Stiftungen bei der Universität zu berücksichtigen.

14.4

Die Universität hat mitgeteilt, ein zentrales Beteiligungsmanagement sei in Planung. Jährliche Berichte sollten eingeführt werden. Der Abschluss von umfassenden Regelungen mit den Gesellschaften und den Stiftungen sei beabsichtigt. Die Aktenführung solle überprüft werden. Die Erwartungen an die Höhe der Mittel Dritter zur Aufstockung des Stiftungsvermögens hätten sich nicht erfüllt. Die Honorierung der Drittmittel sei in der Zielvereinbarung zwischen Land und Universität geregelt.

Das Ministerium hat ergänzt, dass eine Regelung im Haushaltplan 2011 aufgenommen werden soll.

14.5

Der Rechnungshof begrüßt die Ansätze der Universität zur Verbesserung des Managements der Beteiligungen und Stiftungen. Er vermisst jedoch die Vorlage von Konzepten zur Verbesserung der finanziellen Lage der Stiftungen, insbesondere im Hinblick auf das Stiftungskapital.

Er nimmt zur Kenntnis, dass nunmehr eine Regelung zur Honorierung von Drittmitteln, die von Stiftungen eingeworben werden, im Haushaltsplan verankert werden soll.

Teil III Ergebnisse der Prüfungs- und Beratungstätigkeit

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (Epl. 03)

15 IT-Sicherheit bei den Regierungspräsidien

(Kap. 03 14 bis 03 16)

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass ein IT-Sicherheitsmanagement in den Regierungspräsidien nicht durchgängig etabliert war. Fehlende organisatorische Abstimmungen und bauliche Voraussetzungen führten zu Mängeln in der IT-Sicherheit.

Der Rechnungshof hat empfohlen, ein ressortübergreifendes IT-Sicherheitsmanagement einzurichten. Die IT-Sicherheit sollte durch ein zu erstellendes IT-Gesamtsicherungskonzept und durch abteilungsübergreifende Abstimmungen verbessert werden. Die bereits begonnenen organisatorischen und baulichen Verbesserungsmaßnahmen sollten zeitnah umgesetzt werden.

Die Regierungspräsidien haben zugesagt, den Empfehlungen des Rechnungshofs zu folgen. Soweit Maßnahmen nicht bereits umgesetzt wurden, werden diese zeitnah realisiert.

15.1

Die hohe Abhängigkeit der Landesverwaltung von der Informationstechnik (IT) erfordert definierte IT-Sicherheitsstandards. In Abwägung der Schutzbedürftigkeit der verarbeiteten Informationen, der Risiken sowie des Aufwands an Personal und Finanzmitteln soll ein angemessenes IT-Sicherheitsniveau angestrebt werden.

Das Ministerium erstellte im Anschluss an eine Beratende Äußerung des Rechnungshofs nach § 88 Absatz 2 LHO eine IT-Sicherheitsleitlinie und setzte diese am 1. Dezember 2004 in Kraft.

Der Rechnungshof prüfte daraufhin von Juli 2007 bis Januar 2008 den Stand der Umsetzung der IT-Sicherheitsleitlinie bei den Regierungspräsidien Darmstadt, Gießen und Kassel als nachgeordnete Bereiche des Ministeriums. Die übergreifenden Ergebnisse aus dem gesamten Prüfungszyklus über die IT-Sicherheit wurden dem Ministerium im Januar 2010 im Rahmen einer Beratenden Äußerung nach § 88 Absatz 2 LHO mitgeteilt.

15.2

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das IT-Sicherheitsmanagement noch nicht durchgängig eingerichtet war. Die konzeptionellen Grundlagen für ein IT-Sicherheitsmanagement bei den Regierungspräsidien waren noch nicht vollständig ausgearbeitet. Die Strukturanalysen gemäß dem IT-Grundschutzkatalog des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) waren noch nicht abgeschlossen, so dass die Schutzbedarfe und Sicherheitsstrukturen für die IT-Systeme noch nicht festgelegt werden konnten.

Die unterschiedlichen Ressortzuständigkeiten in den Abteilungen der Regierungspräsidien behinderten ein ganzheitliches IT-Sicherheitsmanagement und eine einheitliche Administration der IT-Systeme. Ein Konzept für eine einheitliche Administration lag nicht vor. Die physische IT-Sicherheit war wegen baulicher Mängel und wegen der Ausgabep Praxis für die Generalschlüssel nicht in allen Server- und Verteilerräumen gewährleistet.

Notfallkonzepte für die Wiederherstellung ausgefallener IT-Systeme waren nicht vollständig. Die Standards für die Einrichtung und den Betrieb von Arbeitsplätzen für die alternierende Telearbeit wurden nicht vollständig eingehalten.

15.3

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die konzeptionellen Grundlagen für ein kontinuierliches IT-Sicherheitsmanagement erarbeitet sowie die Verantwortlichkeiten und personellen Ressourcen festgelegt werden

sollten. Die erforderlichen Strukturanalysen gemäß dem IT-Grundschutzkatalog des BSI sollten zeitnah abgeschlossen werden, um die Schutzbedarfsfestlegungen treffen und die erforderlichen Maßnahmen einleiten zu können.

Der Rechnungshof hat empfohlen, ein ganzheitliches Administratorenkonzept zu entwickeln. Für alle Server- und Verteilerräume sollte ein Sicherheitskonzept entwickelt und die begonnenen Maßnahmen umgesetzt bzw. vervollständigt werden. Die begonnene Reorganisation der Verwaltung der Generalschlüssel sollte zeitnah abgeschlossen werden und zu einer strengeren Vergabe der Schlüssel führen.

Der Rechnungshof hat weiterhin empfohlen, die Notfallkonzepte zu vervollständigen und die Funktionsfähigkeit regelmäßig zu überprüfen. Bei der Einrichtung von Arbeitsplätzen für die alternierende Telearbeit sollten die Standards beachtet sowie regelmäßig überprüft werden.

15.4

Die Regierungspräsidien teilten mit, dass ein ganzheitliches IT-Sicherheitsmanagement zeitnah eingerichtet werde. Die Strukturanalysen gemäß dem IT-Grundschutzkatalog des BSI sowie die Festlegung der Schutzbedarfe seien nahezu abgeschlossen. Die ressortbedingte heterogene IT-Infrastruktur würde das IT-Sicherheitsmanagement weiterhin erschweren. Zusätzlich sei mit dem Ministerium vereinbart worden, dass Maßnahmen zur Umsetzung der IT-Sicherheitsleitlinie in den Regierungspräsidien nach Möglichkeit einheitlich gelöst werden sollen. Ergänzend hat das Ministerium mitgeteilt, dass die Funktion der IT-Sicherheitsbeauftragten mittlerweile deutlich aufgewertet worden sei.

Durch Verbesserungen bei der Administration der IT-Systeme sowie durch organisatorische Maßnahmen sei die Anzahl der Administratoren und deren Arbeit optimiert worden. Ein ganzheitliches Administratorenkonzept werde erarbeitet. Die Sicherheit der Server- und Verteilerräume sei durch erste Veränderungen verbessert worden. Weitergehende Verbesserungen, auch durch bauliche Veränderungen, seien Ende 2009 angeregt worden. Die

Verwaltung der Generalschlüssel sei reorganisiert worden und werde zu einem restriktiveren Vorgehen bei der Ausgabe der Schlüssel führen.

Die Notfallkonzepte für die Regierungspräsidien seien als Baustein für das IT-Sicherheitsmanagement vorgesehen und würden entsprechend vervollständigt werden. Die alternierende Telearbeit sei durch das Ministerium mittlerweile neu geregelt worden. Auf dieser Grundlage solle die Sicherheit der Telearbeitsplätze erhöht werden. Erste konkrete Verbesserungsmaßnahmen, wie die Verschlüsselung von Notebooks und mobilen Datenträgern, befänden sich in der Umsetzung.

15.5

Der Rechnungshof begrüßt die in den Regierungspräsidien eingeleiteten Schritte zur Verbesserung der IT-Sicherheit. Er erwartet, dass durch die Maßnahmen die IT-Sicherheit optimiert und Schaden vom Land Hessen abgewendet werden kann.

16 Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten

(Kap. 03 16)

Bei einer Prüfung der Verfahrensabwicklung in der Zentralen Verwarnungs- und Bußgeldstelle für Verkehrsordnungswidrigkeiten hatte der Rechnungshof im Jahr 2004 festgestellt, dass rund 20 v. H. der Verfahren eingestellt wurden oder wegen Verjährung nicht weiter betrieben werden konnten.

Eine Kontrollprüfung im Jahr 2008 ergab, dass diese Ausfallquote auf 10 v. H. gesenkt werden konnte. Nach Auffassung des Rechnungshofs hätten 35 v. H. dieser Vorgänge bei sachgerechter und zeitnaher Bearbeitung weiter verfolgt werden können. Dabei hätten Mehreinnahmen von jährlich mindestens 890.000 Euro erzielt werden können. Der Rechnungshof hat empfohlen, ein Controlling einzuführen und die Personalschulungen zu intensivieren, um die Ausfallquote weiter zu senken.

Das Ministerium hat die Empfehlungen bereits teilweise umgesetzt und ein Controlling eingeführt. Es hat angekündigt, zusätzliche Personalschulungen durchzuführen.

16.1

Die Zentrale Verwarnungs- und Bußgeldstelle beim Regierungspräsidium Kassel (ZBS) ist zuständig für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr.

Der Rechnungshof hatte im Jahr 2004 die Einnahmen und Ausgaben der Jahre 2000 bis 2003 der ZBS geprüft und festgestellt, dass rund 20 v. H. der anhängigen Verfahren ohne Begründung eingestellt oder infolge

unterbliebener Bearbeitung verjährt.¹⁸² Er hatte unter anderem empfohlen, die Quote auf unter 5 v. H. zu senken.

Bei einer Kontrollprüfung im Jahr 2008 stellte er fest, dass die ZBS ihre Einnahmen in den Jahren 2004 bis 2008 von 34,7 Mio. Euro auf 46,1 Mio. Euro steigern konnte. Dennoch wurden rund 10 v. H. der bearbeitungsfähigen Verfahren ohne Begründung eingestellt oder infolge Verjährung nicht weiter verfolgt. 35 v. H. dieser Fälle hätten bei sachgerechter und zeitnaher Bearbeitung weiter verfolgt werden können. Nach überschlägigen Berechnungen hätten jährlich Mehreinnahmen von mindestens 890.000 Euro erzielt werden können.

16.2

Nach Auffassung des Rechnungshofs kann die Quote von 10 v. H. weiter gesenkt werden. Er hat angeregt, die Bearbeitung der Geschäftsvorfälle im Rahmen eines Controllings (z. B. Fristenüberwachung) zu überwachen und das Personal verstärkt zu schulen.

16.3

Das Ministerium hat eingeräumt, dass die Bearbeitungsqualität noch zu steigern sei. Eine Vielzahl der vom Rechnungshof aufgeführten Beispielfälle hätte fortgeführt werden müssen. Die Empfehlung des Rechnungshofs, bei der Bußgeldstelle ein Controlling einzuführen und weitere Schulungsmaßnahmen durchzuführen, sei umgesetzt worden. Das Controlling habe sich als Führungsinstrument bewährt und werde beibehalten. Es habe zu einer kontinuierlichen Qualitätssteigerung beigetragen und bereits Ende letzten Jahres zu einer Verringerung der Einstellungsquote geführt. So sei die bisherige Einstellungsquote von durchschnittlich 13 v. H. im November 2009 auf 9,16 v. H. und im Dezember 2009 auf 8,69 v. H. zurückgegangen.

¹⁸² Vergleiche Bemerkungen 2006, Seite 181 - 183

Des Weiteren seien ab März 2010 zusätzliche Schulungen des Personals vorgesehen.

16.4

Der Rechnungshof sieht in den vom Ministerium eingeleiteten Maßnahmen einen Schritt in die richtige Richtung.

Hessisches Kultusministerium (Epl. 04)

17 Lehrer- und Schüler-Datenbank (LUSD)

(Kap. 04 01)

Der Rechnungshof hat die Entwicklung, die Einführung und den Einsatz der Lehrer- und Schüler-Datenbank untersucht. Er stellte unter anderem fest, dass bei Projektbeginn die fachlichen Anforderungen, die Projektorganisation und das Controlling nicht umfassend festgelegt waren. Die Projekt- und Programmdokumentation war nicht revisionssicher. Der Entwicklungsstau bei der Umsetzung fachlicher und technischer Anforderungen führte zu Akzeptanzproblemen bei den Anwendern.

Der Rechnungshof hat empfohlen, bei künftigen Verfahrensentwicklungen bereits zu Projektbeginn die fachlichen Anforderungen und die Projektorganisation umfassend festzulegen sowie ein Controlling einzurichten. Die Dokumentation sollte vervollständigt und revisionssicher abgelegt werden. Für den Abbau des entstandenen Entwicklungsstaus sollte ein Zeit- und Kostenplan erarbeitet werden.

Das Ministerium hat zugesagt, den Empfehlungen des Rechnungshofs zu folgen. Maßnahmen zur Steigerung der Verfahrensqualität und zur Beseitigung der Mängel seien bereits umgesetzt worden. Weitere Maßnahmen zur Stabilisierung des Betriebs seien eingeleitet.

17.1

Das bei 2.000 Schulen seit dem Jahr 1999 eingesetzte dezentrale Schulverwaltungsprogramm Lehrer- und Schüler-Datenbank (LUSD) war technisch überholt und nur noch mit hohem Aufwand pflegbar. Zur Verbesserung der strategischen Steuerung der Bildungsverwaltung in Hessen wurde eine neue LUSD mit zentraler Datenhaltung bei der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) entwickelt. Sie wurde ab Oktober 2006 produktiv gesetzt. Die Kosten für die Entwicklung und den Betrieb des IT-Ver-

fahrens sowie für das Schulverwaltungsnetz in Hessen betragen nach einer Aufstellung des Ministeriums für die Jahre 2004 bis 2008 rund 41,6 Mio. Euro.

17.2

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass ein geschlossenes Gesamtkonzept bei Projektbeginn im Mai 2004 nicht vorlag. Der gesetzte Zeitrahmen für die Verfahrensentwicklung bis zur Produktivsetzung im Schuljahr 2006/-2007 war nicht schlüssig begründet. Ein formeller Projektauftrag, in dem die Zielsetzung, der Nutzen, die Kosten, die Organisation und die Prozesse des Projekts umfassend beschrieben wurden, lag zum Projektstart nicht vor. Die Rollen und Verantwortlichkeiten der Mitglieder der Projektorganisation waren nicht formal abgegrenzt.

Die Verfahrensdokumentation in den Projektmanagement-Datenbanken wurde ohne abgestimmte Richtlinien erstellt. Die Projektdokumentation war nicht konsistent und nicht revisionssicher. Sie entsprach überwiegend nicht den geltenden Bestimmungen für die Aktenführung.

Der Entwicklungstau bei der Umsetzung von rund 600 fachlichen und technischen Anforderungen führte zu Akzeptanzproblemen bei den Anwendern. Die für einen sicheren Verfahrensbetrieb selbst erkannten Maßnahmen zur Datensicherheit und die Anregungen des Hessischen Datenschutzbeauftragten waren noch nicht umgesetzt. Mit dem im Jahr 2005 geplanten externen Kosten-Controlling wurde erst zwei Monate vor Produktivsetzung im August 2006 begonnen.

17.3

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass Projekte durch einen formellen Projektauftrag begonnen werden sollten. Fachliche Anforderungen, Organisation und Prozesse des Projektes sollten umfassend festgelegt sein. Dabei sollten die Ziele so eindeutig formuliert sein, dass der Kostenrahmen

kalkuliert und die Meilensteine sowie die Verantwortlichkeiten für alle Beteiligten festgelegt werden können.

Die vorhandenen Maßstäbe für die Aktenführung sollten auch für die elektronische Verfahrensdokumentation angewandt werden. Die Dokumente in den Projektmanagement-Datenbanken sollten revisionssicher abgelegt sein.

Zur Steigerung der Akzeptanz bei den Anwendern sollte ein Zeit- und Kostenplan für den Abbau des Entwicklungsstaus erarbeitet werden. Die Anregungen des Hessischen Datenschutzbeauftragten und die selbst erkannten sicherheitstechnischen Maßnahmen sollten umgesetzt werden. Bei künftigen Verfahrensentwicklungen sollte bereits zu Projektbeginn ein effizientes Kosten-Controlling eingerichtet werden.

17.4

Das Ministerium teilte mit, im Projektverlauf habe eine Vielzahl unterschiedlicher Erwartungen und Arbeitsgewohnheiten auf eine gemeinsame Entwicklungslinie gebracht werden müssen. Aus diesem Grunde habe das Projekt nicht mit einem geschlossenen Gesamtkonzept gestartet werden können und sei immer wieder auf Nachsteuerung angewiesen gewesen. Ein aktualisiertes Aufgaben- und Rollenkonzept für das Projekt wurde im Jahr 2009 erarbeitet und umgesetzt.

Nachdem das Projekt zunächst ohne verbindliche landesweite Vorgabe mit der elektronischen Projektmanagement-Datenbank Lotus-Notes gestartet worden sei, sei im laufenden Verfahren das Dokumentationstool Microsoft Office Sharepoint Server (MOSS) eingeführt worden. Die gleichzeitig veröffentlichte Dokumentationsrichtlinie sei noch nicht erprobt und nicht optimal auf MOSS ausgerichtet gewesen. Mit der in der Ressortabstimmung befindlichen Neufassung der Dokumentationsrichtlinie werde das Projekt dafür Sorge tragen, dass eine lückenlose und valide Dokumentation vorliege. Die elektronische Projektablage werde den Landesrichtlinien entsprechend aktualisiert und konsolidiert.

Solange die Realisierung des Gewährleistungsanspruchs im Vordergrund stehe, seien einem Abbau des aufgetretenen Entwicklungsstaus Grenzen gesetzt. Das Anforderungsmanagement sei überarbeitet worden. Schwerpunkt des neuen Konzepts sei die kontrollierte Kanalisierung der unterschiedlichen Anforderungseingänge. Für die Koordination der Anforderungen an das IT-Verfahren aus dem Ministerium wurde im Dezember 2009 ein HKM-Lenkungsausschuss eingerichtet.

Mit der Produktivsetzung eines neuen Releases im August 2009 seien weitere Datenschutzanforderungen realisiert worden. Ergänzend seien dem Hessischen Datenschutzbeauftragten Konzepte zur Umsetzung eines neuen Login-Verfahrens und zur Protokollierung der Anwender zur Abstimmung übergeben worden.

Die Schaffung einer unabhängigen Stelle für die Qualitätssicherung bei der HZD und der Einsatz eines gegenüber dem Hersteller unabhängigen Controllings hätten sich als eine hilfreiche Konstruktion zur Lösung von Problemen erwiesen. Ziel des Ministeriums sei es, das Verfahren LUSD in einen noch stabileren Regelbetrieb zu überführen und die Betriebsaufwände weiter zu reduzieren.

17.5

Der Rechnungshof begrüßt die im Ministerium eingeleiteten Schritte zur Verbesserung der Dokumentation, zur Datensicherheit und zur Verbesserung des Regelbetriebs. Er erwartet, dass durch die Maßnahmen zur Qualitätssicherung der Weiterentwicklungsprozess optimiert und damit auch die Akzeptanz der Anwender gesteigert werden.

18 Lehrerarbeitszeit

(Kap. 04 59)

Die Regelungen zur Lehrerarbeitszeit berücksichtigen eine Vielzahl von Einzelinteressen, sind wenig transparent und verursachen einen hohen Verwaltungsaufwand.

Der tatsächliche Arbeitseinsatz der Lehrkräfte wird meist nicht erfasst. Kann Unterricht nicht abgehalten werden, so wird die Zeit häufig nicht, etwa in Form von Vertretungsunterricht, nachgearbeitet. Lehrkräfte werden nach wie vor für Tätigkeiten herangezogen, die keine pädagogischen Fähigkeiten erfordern und von Verwaltungskräften kostengünstiger erledigt werden könnten.

Überlegungen zur Reform der Lehrerarbeitszeit wurden seit dem Jahr 2005 wegen des Widerstands der Interessenvertretungen der Lehrkräfte nicht weiter verfolgt.

Der Rechnungshof hat angeregt, die Lehrerarbeitszeit zu reformieren und dabei seine Prüfungserkenntnisse zu berücksichtigen. Das Ministerium will die Anregungen aufgreifen.

18.1

Die Tätigkeit einer Lehrkraft lässt sich in einen unterrichtlichen und einen außerunterrichtlichen Zeitanteil aufteilen. Die Pflichtstundenverordnung legt die wöchentlich zu erteilenden Unterrichtsstunden fest und konkretisiert damit den unterrichtlichen Teil der Wochenarbeitszeit. Zu den außerunterrichtlichen Tätigkeiten zählen insbesondere die Unterrichtsvor- und Nachbereitung, Korrekturen, Aufsichten, Leistungsbewertungen, Schulfahrten, Konferenzen und Fortbildungen. Der außerunterrichtliche Zeitananteil entzieht sich einer direkten Messung, da er in einem erheblichen Umfang im häuslichen Rahmen geleistet wird.

18.2

18.2.1

Wie viele Pflichtstunden eine Lehrkraft zu erbringen hat, hängt gemäß § 1 Pflichtstundenverordnung von zahlreichen Kriterien, insbesondere der Schulform und dem Lebensalter, ab. Die Anzahl der Wochenpflichtstunden variiert zwischen 22 und 29 Stunden. Für Lehrkräfte ohne Lehramtsbefähigung erhöht sie sich um eine Wochenstunde. Ermäßigungen gibt es in Abhängigkeit vom Unterrichtseinsatz. So haben Lehrkräfte, die acht oder mehr Pflichtstunden in der gymnasialen Oberstufe erteilen oder nach 20:00 Uhr unterrichten, eine Pflichtstunde weniger. Als personenbezogene Gründe, weniger Unterricht zu erteilen, sieht die Pflichtstundenverordnung zudem die Zugehörigkeit zu bestimmten Altersgruppen, Schwerbehinderungen und die Wiederherstellung der Gesundheit vor.

Die Berechnung der Pflichtstunden führt zu einem nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand für das Personal im Ministerium, in den Schulämtern und Schulen.

18.2.2

Die Pflichtstundenverordnung sieht Leiter-, Leitungs- und Schuldeputate vor. Die Deputate verringern die Unterrichtsverpflichtung der betroffenen Lehrkräfte. Schulleiter- und Schulleitungsdeputat sind für die Schulleitungsaufgaben bestimmt und werden vom Schulleiter verteilt. Das Schuldeputat wird für besondere dienstliche Tätigkeiten und zum Ausgleich besonderer unterrichtlicher Belastungen gewährt, so z. B. für die Mitarbeit bei Jahresberichten, die Pflege der Homepage, die Pressearbeit, die Betreuung der Schülerbücherei, die Zeitschriftenverwaltung, die Pflege von Sammlungen und den Schüleraustausch.

Bereits in den Bemerkungen 2007 hatte der Rechnungshof angeregt, den Einsatz von Lehrkräften bei der Verwaltung der Lernmittel zu überdenken. Auch zahlreiche andere Tätigkeiten, für welche Deputatsermäßigungen gewährt werden, sind klassische Verwaltungstätigkeiten.

Das Schuldeputat wird aus einem Sockel- und einem Zusatzdeputat berechnet. Die Sockeldeputate weisen eine Spanne von einer bis zu 18 Wochenstunden auf. Die Zusatzdeputate werden durch Multiplikation eines je nach Schulform unterschiedlichen Faktors mit der Schülerzahl ermittelt. Für die Verteilung des Schuldeputats legt der Schulleiter der Gesamtkonferenz einen Vorschlag vor. Kann zwischen Schulleiter und Gesamtkonferenz keine Einigung erzielt werden, so entscheidet die Gesamtkonferenz über die Verteilung der Hälfte der Wochenstunden, die Verteilung der anderen Hälfte obliegt dem Schulleiter.

Die Deputatsermäßigungen wurden von den Schulen teilweise falsch zugeordnet. In wenigen Fällen wurden durch die Schulen zudem zu viele oder zu wenige Deputatsstunden berechnet. Die Schulämter beanstandeten dies teilweise nicht. Zum Teil haben die Schulämter nur die Gesamtzahl aller Deputate, nicht aber die richtige Zuordnung geprüft.

18.2.3

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Pflichtstundenverordnung zu viele Einzelinteressen berücksichtige und dadurch wenig transparent sei. Um den mit der Umsetzung der Verordnung verbundenen Verwaltungsaufwand zu reduzieren, hat er angeregt, die Verordnung zu vereinfachen und transparenter zu gestalten. So hat er etwa empfohlen, Kriterien abzuschaffen, welche die Anzahl der Pflichtstunden vom konkreten Einsatz der jeweiligen Lehrkraft zu bestimmten Zeiten oder in bestimmten Schulstufen abhängig machen.

Der Rechnungshof empfiehlt, Lehrkräfte nicht für klassische Verwaltungstätigkeiten einzusetzen. Diese können von angestellten Mitarbeitern bei geringeren Kosten in der Regel ebenso gut erledigt werden. Eine Möglichkeit wäre, es den Schulen freizustellen, auf Deputatsermäßigungen zu verzichten und die dadurch eingesparten Mittel für die Beschäftigung von Verwaltungskräften einzusetzen. Zur Vereinfachung des Verfahrens und im Hinblick auf die Verantwortung der Schulleitung für die Steuerung und Leitung hat der Rechnungshof zudem angeregt, die Trennung in drei Deputats-

gruppen aufzugeben und die Verteilung der Deputate der Schulleitung zu übertragen.

18.3

18.3.1

In Folge der Abwesenheit von Schulklassen (z.B. wegen Klassenfahrten, Turn- oder Schulfesten, Prüfungen, Hitzefrei oder Zeugnisausgabe) kommt es vor, dass Lehrkräfte ihren Unterricht nicht abhalten können. Auf der anderen Seite werden Lehrkräfte im Rahmen von Vertretungsunterricht für abwesende Kollegen zusätzlich im Unterricht eingesetzt.

Der ausgefallene Unterricht der Lehrkräfte und ihre Vertretungseinsätze wurden an den geprüften Schulen sehr unterschiedlich dokumentiert. Nur vereinzelt existierten für das Schuljahr abrufbare Auswertungen der Plus- und Minusstunden, die jedoch unvollständig waren. In welchem Umfang ausgefallener Unterricht nachgearbeitet wurde, variierte erheblich. Teilweise wurde ausgefallener Unterricht grundsätzlich nicht nachgearbeitet.

18.3.2

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass es keine für alle Schulen einheitlichen Regelungen gibt, welche Zeiten als Plus- und welche als Minuszeiten zählen und über welchen Zeitraum diese saldiert werden. Er hat angeregt, die Zeiten jeweils über einen längeren Zeitraum zu erfassen und ein System einzuführen, das die konsequente Nacharbeit von Unterrichtsausfällen gewährleistet.

18.4

18.4.1

Deutschland gehört im internationalen Vergleich zu den wenigen Ländern, die die Arbeitszeit der Lehrer allein über die Höhe der Unterrichtsverpflich-

tung steuern. In anderen Ländern werden auch die jährliche Gesamtarbeitszeit und Präsenzzeiten festgelegt.

18.4.2

Bereits im Jahr 2003 bildete das Ministerium vier Arbeitsgruppen zur Reform der Lehrerarbeitszeit. An den Gesprächen nahmen auch Interessenvertretungen der Lehrkräfte teil. Die Arbeitsgruppen erarbeiteten verschiedene Ansätze. Letztlich setzte sich innerhalb des Ministeriums ein Modell durch, das die Einführung eines Jahresarbeitszeitmodells mit prozentualen Zeitbudgets vorsah. Die Zeitbudgets sollten zwischen Tätigkeiten differenzieren, die alle Lehrkräfte, und solchen, die nur bestimmte Lehrkräfte wahrnehmen. Die Vor- und Nachbereitungszeit sollte durch einen Faktor ermittelt werden, der auch den Korrekturaufwand berücksichtigte.

Die Interessenvertretungen der Lehrkräfte lehnten den Reformvorschlag im Februar 2005 ab. Die Reformbestrebungen wurden daraufhin nicht weiterverfolgt.

18.4.3

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass bei der Einführung neuer Arbeitszeitmodelle ein Konsens der Betroffenen wünschenswert, aber keine Bedingung ist. Er hat empfohlen, die früheren Reformbestrebungen wieder aufzugreifen. Er hat angeregt, ein Jahresarbeitszeitmodell zu entwickeln und Präsenzzeiten vorzusehen.

18.5

Das Ministerium hat ausgeführt, es sei bestrebt, die Gesamtarbeitszeit der Lehrkräfte neu zu definieren. Die positiven Ansätze aus dem Jahr 2005 könnten dabei genutzt werden. Die Hinweise des Rechnungshof für eine Neufassung der Pflichtstundenverordnung und der rechtlichen Grundlagen werde es aufgreifen. Präsenzzeiten könnten aufgrund der räumlichen Probleme in den Schulen allerdings nur gemeinsam mit den Schulträgern ein-

geführt werden. Das Ministerium hat zudem darauf hingewiesen, dass die Deputatsstunden seit dem Schuljahr 2009/10 zentral vom Hessischen Kultusministerium berechnet und den Schulen und Staatlichen Schulämtern mitgeteilt werden.

Im Jahr 2009 sei es den Schulen erstmals ermöglicht worden, über bis zu 10 v. H. des finanziellen Gegenwerts der ihnen zugewiesenen und nicht besetzbaren Stellen frei zu verfügen. Damit könnten die Schulen unter Beachtung des dazu ergangenen Kriterienkatalogs auch anderes Personal zur Erfüllung nicht originärer pädagogischer Aufgaben beschäftigen und so den Einsatz der Lehrkräfte für den Unterricht erhöhen.

Das Ministerium will sich des Problems der fehlenden Erfassung des Ist-Unterrichts verstärkt annehmen.

18.6

Der Rechnungshof nimmt die Absicht des Ministeriums zur Kenntnis, die Arbeitszeit der Lehrkräfte neu regeln und dabei seine Empfehlungen berücksichtigen zu wollen.

Er erwartet, dass die Reform der Lehrerarbeitszeit nunmehr zügig vorangetrieben wird.

19 Abordnungen im Kultusressort

(Kap. 04 59)

Für die an das Ministerium abgeordneten Lehrkräfte ist ein systematisches Auswahlverfahren mit anschließender Einarbeitung vorgesehen. Für den nachgeordneten Bereich des Ministeriums gibt es kein entsprechendes Personalentwicklungskonzept. Arbeitszeit- und Urlaubsregelungen der abgeordneten Lehrkräfte unterscheiden sich hier je nach Dienststelle zudem deutlich.

Bei dem Verfahren der Abordnungen kam es teilweise zu Verzögerungen. Dadurch konnten die betroffenen Schulen nicht immer rechtzeitig einen adäquaten Ersatz finden.

Der Rechnungshof hat angeregt, das Personalentwicklungskonzept auf den nachgeordneten Bereich zu übertragen und die Arbeitszeit- und Urlaubsregelungen zu vereinheitlichen. Er hat empfohlen, alle betroffenen Stellen frühzeitiger über geplante Abordnungen zu informieren.

Das Ministerium will die Abordnungsverfahren überprüfen und angleichen. Eine zeitnähere Information der Schulen will es sicherstellen.

19.1

Im Schuljahr 2008/09 waren Lehrkräfte im Umfang von 831 Stellen innerhalb des Kultusressorts anderen Buchungskreisen zugewiesen bzw. erhielten entsprechende Anrechnungsstunden. Hinzu kamen im geringen Umfang Abordnungen an andere Ressorts (z. B. HMdIuS und Hochschulen).

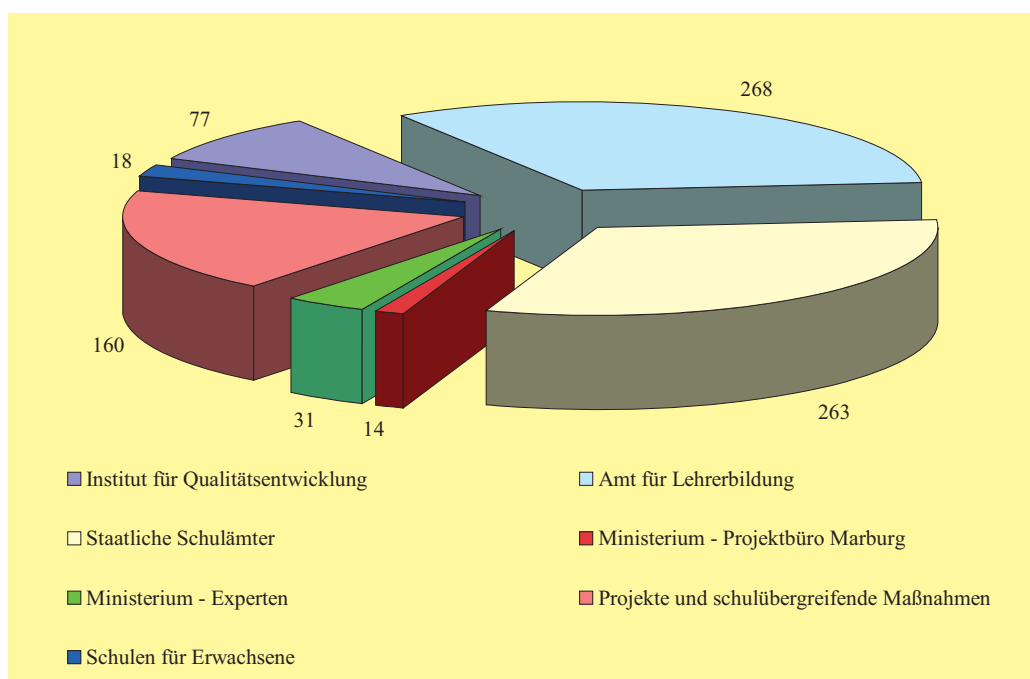


Abbildung 19-1: Abgeordnete Lehrkräfte nach aufnehmender Dienststelle

19.2

Das Personalentwicklungskonzept des Ministeriums sieht ein systematisches Auswahlverfahren mit anschließender Einarbeitung in der jeweiligen Fachabteilung für alle an das Ministerium abgeordneten Lehrkräfte vor. Bereits vor der Einarbeitungsphase sollen für die Dauer eines Jahres klare Ziele mit der jeweiligen Referatsleitung schriftlich fixiert werden. Jede Lehrkraft soll einen individuellen Einarbeitungsplan erhalten sowie einen Mentor zur Seite gestellt bekommen. Die abgeordneten Lehrkräfte können zudem an internen Fortbildungsmaßnahmen teilnehmen. In regelmäßigen Interimsgesprächen sollen der Grad der Zielerreichung erörtert und die Ziele gegebenenfalls angepasst werden. Bei regelmäßig stattfindenden Workshops können sich die Lehrkräfte mit anderen abgeordneten Lehrkräften sowie anderen Mitarbeitern des Ministeriums austauschen. Das Personalentwicklungskonzept wird bislang nur bei Abordnungen an das Ministerium praktiziert.

19.3

Die Arbeitszeit- und Urlaubsregelungen für abgeordnete Lehrkräfte unterscheiden sich je nach Dienststelle deutlich. Während abgeordnete Lehrkräfte bei einigen Dienststellen in analoger Anwendung der Arbeitszeitverordnung 42 Wochenstunden zu erbringen haben, wird bei anderen Dienststellen hierauf nicht geachtet. Zum Teil erhalten abgeordnete Lehrkräfte den ihnen nach der Hessischen Urlaubsverordnung zustehenden Jahresurlaub, teilweise werden ihnen weiterhin die gesamten Schulferien als Urlaub gewährt.

19.4

Für die Bedarfsermittlung, das Ausschreibungsverfahren und die Auswahl einschließlich der vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren gibt es einen festen Zeitplan. Dennoch kam es immer wieder zu Verzögerungen. So erfolgte in einigen Fällen die schriftliche Aufforderung des Ministeriums an die Staatlichen Schulämter, Lehrkräfte aus deren Zuständigkeitsbereich abzuordnen, erst nach Schuljahresbeginn. Die Abordnungsverfügung der Staatlichen Schulämter wurde den betroffenen Schulen und Lehrkräften dementsprechend noch später zugestellt. Dadurch konnten die betroffenen Schulen nicht immer rechtzeitig einen adäquaten Ersatz finden.

19.5

Der Rechnungshof hat das Personalentwicklungskonzept des Ministeriums begrüßt. Er hat angeregt, das Verfahren auf die nachgeordneten Dienststellen auszuweiten und einheitliche Rahmenregelungen für die Auswahl von abzuordnenden Lehrkräften festzulegen. Er hat empfohlen, die Arbeits- und Urlaubszeiten und deren Erfassung künftig einheitlich zu regeln.

Der Rechnungshof hat zudem gebeten sicherzustellen, dass alle betroffenen Stellen noch früher von beabsichtigten Personalmaßnahmen unterrichtet werden, um Engpässe bei der Unterrichtsversorgung möglichst zu vermeiden.

19.6

Das Ministerium hat zugesagt, den gesamten Prozess der Abordnungen in das Ministerium zu überprüfen. Mittelfristig strebe es das Ziel einer Vereinheitlichung der Verfahren an, um eine Gleichstellung aller Abordnungen im Ressort zu gewährleisten. Eine zeitnähere Information der Schulen will es sicherstellen.

19.7

Der Rechnungshof begrüßt die Bereitschaft des Ministeriums, seine Empfehlungen aufzugreifen.

20 Staatliche Schulämter

(Kap. 04 52)

Die Staatlichen Schulämter nehmen dezentral zahlreiche Aufgaben der Bildungsverwaltung wahr. Für die Planung von Arbeitsabläufen und Projekten sowie die Umsetzung ministerieller Vorgaben werden in jedem Schulamt Mitarbeiter gebunden, ohne dass eine einheitliche Praxis gewährleistet ist. Die Kosten der Staatlichen Schulämter je Schüler unterscheiden sich deutlich.

Neben den Staatlichen Schulämtern sind im Bereich der Fortbildung das Amt für Lehrerbildung und im Bereich der Qualitätssicherung das Institut für Qualitätsentwicklung tätig. Die Aufgabenabgrenzungen sind nicht eindeutig.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die staatliche Schulaufsicht stärker zu zentralisieren und die Aufgaben der Institutionen der staatlichen Bildungsverwaltung klarer voneinander abzugrenzen. Er hat angeregt, die Zusammenlegung von Schulämtern zu prüfen.

20.1

20.1.1

Die fünfzehn Staatlichen Schulämter haben die Aufgabe, die Qualität der schulischen Arbeit zu gewährleisten. Sie beraten und unterstützen die Schulen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Rahmen ihrer Selbstverwaltung, insbesondere bei der Entwicklung und Umsetzung des Schulprogramms. Durch Aufsicht sorgen sie für die Beachtung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften (§ 92 Absatz 2 Hessisches Schulgesetz).

20.1.2

Die Staatlichen Schulämter sind dem Ministerium direkt nachgeordnet. Sie stehen gleichberechtigt nebeneinander. Einige Aufgaben der staatlichen Schulaufsicht sind bestimmten Ämtern zugewiesen. Die übrigen Aufgaben werden dezentral von den einzelnen Schulämtern wahrgenommen. Für die Planung von Arbeitsabläufen und Projekten sowie die Umsetzung ministerieller Vorgaben werden in jedem Schulamt Mitarbeiter gebunden, ohne dass dabei eine einheitliche Praxis gewährleistet ist. So verfügen die einzelnen Schulämter z. B. über eigene Muster für Verträge und Bescheide sowie über eigene Richtlinien zur Arbeitszeit, zur Personalkräfteentwicklung, zum Führungskräfteauswahlverfahren und zur Höhe des Bußgeldes bei Ordnungswidrigkeiten. Auch die internen Organisationsstrukturen unterscheiden sich.

20.1.3

Die Organisation der regionalen Lehrerfortbildung ist bei den Staatlichen Schulämtern angesiedelt. Für die landesweite Fortbildung der Lehrkräfte ist, ebenso wie für die Lehrerweiterbildung, das Amt für Lehrerbildung zuständig. In der Praxis ähneln sich Themen und Adressaten der Fortbildungen häufig.

Sowohl die Staatlichen Schulämter als auch das Institut für Qualitätsentwicklung sind mit Aufgaben der Qualitätsentwicklung und Qualitätskontrolle betraut. Das Institut für Qualitätsentwicklung führt an den Schulen externe Evaluationen durch und erstellt Inspektionsberichte. Die Staatlichen Schulämter schließen nach erfolgter Schulinspektion Zielvereinbarungen mit den Schulen ab, unterstützen die Schulen bei deren Umsetzung und evaluieren das Ergebnis. Auch in anderen Bereichen nehmen die Staatlichen Schulämter vermehrt Aufgaben der Qualitätskontrolle und Qualitätsentwicklung wahr (z. B. Unterstützung der Schulen bei der Entwicklung von Schulprogrammen, Durchführung von Jahres-, Schulentwicklungs- und Beratungsgesprächen).

20.1.4

Die Kosten der Staatlichen Schulämter sind im Haushalt 2008 mit rund 80 Mio. Euro veranschlagt. Dies sind rund 96 Euro pro Schüler oder rund 1.750 Euro pro Lehrkraft. Die Ausgaben pro Schüler und pro Lehrkraft unterscheiden sich von Schulamt zu Schulamt deutlich. So lagen z. B. die Kosten je Schüler beim Staatlichen Schulamt für den Landkreis Hersfeld-Rotenburg und den Werra-Meißner-Kreis in Bebra mit 115 Euro rund 60 v. H. über den Kosten je Schüler beim Staatlichen Schulamt für die Stadt Frankfurt am Main (72 Euro). Je mehr Schüler ein Amt betreut, desto geringer sind die durchschnittlichen Kosten.

20.2

Der Rechnungshof hat angeregt, ein Schulamt mit Weisungsbefugnissen gegenüber den übrigen Ämtern auszustatten, die dann als nachgeordnete Dienststellen oder Außenstellen des zentralen Schulamtes organisiert werden könnten. Er hat daneben angeregt, weitere Aufgaben, wie z. B. die Personalsachbearbeitung und die Bearbeitung der Reisekosten, zu zentralisieren. Dadurch könnten eine einheitliche Bearbeitung gewährleistet und Wirtschaftlichkeitsreserven ausgeschöpft werden.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Aufgabenabgrenzung bei der Lehrerfortbildung zwischen den Staatlichen Schulämtern und dem Amt für Lehrerbildung nicht eindeutig ist. Er hat empfohlen, die gesamte Lehrerfort- und -weiterbildung beim Amt für Lehrerbildung anzusiedeln. Auch hat er angeregt, die Aufgaben- und Rollenverteilung zwischen den Staatlichen Schulämtern und dem Institut für Qualitätsentwicklung bei Aufgaben der Qualitätsentwicklung und Qualitätskontrolle zu überprüfen.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Gründe für die Unterschiede bei der Höhe der Kosten der einzelnen Staatlichen Schulämter zu analysieren, um Möglichkeiten zur Optimierung zu erkennen und umzusetzen. Er hat zudem empfohlen, eine Zusammenlegung von Schulämtern zu prüfen. Die Größe einzelner Schulämter ist unter Kostengesichtspunkten nicht optimal. Er hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die zunehmende Selbst-

ständigkeit der Schulen auch eine Verlagerung von Kompetenzen und Ressourcen auf die Schulen zur Folge haben müsse.

20.3

Das Ministerium hat ausgeführt, dass sich viele der Hinweise und Empfehlungen des Rechnungshofs bereits in der Prüfungs- bzw. Umsetzungsphase befänden.

Die empfohlene Ausstattung eines Schulamts mit Weisungsbefugnissen gegenüber den anderen Ämtern lasse sich auf der Grundlage des aktuellen Schulgesetzes nicht zeitnah verwirklichen. Aus diesem Grund sei entschieden worden, in einem Zwischenschritt die bislang beim Staatlichen Schulamt in Frankfurt angesiedelte Mandantenleitung in das Fachreferat für die Staatlichen Schulämter beim Ministerium zu integrieren und mit erweiterten Kompetenzen auszustatten. Mit der bei dem Mandantenleiter angesiedelten Fach- und Ressourcenverantwortung und dem Aufbau einer Führungs- und Verwaltungsspitze werde im Ministerium quasi ein Landesamt errichtet. Im Zuge der Neuausrichtung der Staatlichen Schulämter stehe auch die künftige Erbringung weiterer Leistungen in zentraler oder überregionaler Zuständigkeit zur Diskussion.

Der Empfehlung des Rechnungshofs, die gesamte Lehrerfort- und –weiterbildung beim Amt für Lehrerbildung anzusiedeln, will das Ministerium nicht folgen. Die regional organisierte Lehrkräftefortbildung der Staatlichen Schulämter spiele eine maßgebliche Rolle für die Unterrichts- und Schulentwicklung der Schulen in der Region. Um den Bedarf an Fortbildungen auf allen Ebenen besser, d. h. bedarfsgerecht, effizient und effektiv decken zu können, würden künftig im Ministerium sämtliche auf den verschiedenen Ebenen ermittelte Fortbildungsbedarfe gesammelt und zur Ressourcensteuerung koordiniert.

Die Empfehlung des Rechnungshofs, die Rollenverteilung bei Aufgaben der Qualitätsentwicklung und Qualitätskontrolle, insbesondere die Aufgaben der Staatlichen Schulämter in diesem Bereich, zu prüfen, habe man aufgegriffen. Nach einer Übergangszeit werde die Schulinspektion allein vom In-

stitut für Qualitätsentwicklung durchgeführt. Die Beistellung von Inspektoren durch die Staatlichen Schulämter werde beginnend mit dem Schuljahr 2009/2010 auslaufen.

Die Empfehlung des Rechnungshofs, die Geschäftsprozesse der Staatlichen Schulämter kritisch zu durchleuchten und zu optimieren, werde insoweit umgesetzt, als im Rahmen des Projekts „Neuausrichtung der Staatlichen Schulämter“ die Geschäftsprozesse und die Organisationsstrukturen mit dem Ziel der Optimierung und Standardisierung untersucht würden. Wie sich dies auf die Ressourcen und die Zahl der Standorte der Staatlichen Schulämter auswirken werde, sei noch nicht absehbar. Die Aufgaben und die Ressourcenausstattung der Staatlichen Schulämter würden den neuen Aufgaben angepasst.

20.4

Der Rechnungshof begrüßt die Bereitschaft des Ministeriums, seine Empfehlungen ganz bzw. in Teilen umzusetzen. Er wird die Reform der staatlichen Schulaufsicht auch weiterhin kritisch begleiten.

Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und Europa (Epl. 05)

21 Personalmanagement bei Krankheit von Bediensteten im Bereich des Justizvollzugs (Kap. 05 05)

Die rund 2.700 Bediensteten der hessischen Justizvollzugsanstalten, die der Rechnungshof in seine Untersuchung einbezogen hat, fehlten im Jahr 2006 krankheitsbedingt im Durchschnitt 17 Arbeitstage. Dabei waren zwischen den Laufbahngruppen deutliche Unterschiede feststellbar. Der Allgemeine Vollzugsdienst/Werkdienst als größte Gruppe verzeichnete durchschnittlich 20 Fehltag. Durch die krankheitsbedingten Fehlzeiten im Justizvollzug entstand im Jahr 2006 ein Vertretungsaufwand von rund 163 Personalstellen, der Kosten von rund 14 Mio. Euro verursachte.

Der Rechnungshof hat eine Vielzahl von Maßnahmen zur Verringerung der Fehlzeiten empfohlen. Dazu gehörten die Verbesserung des Arbeitsumfeldes besonders belasteter Dienste, die Schulung von Führungskräften, Personalführungskonzepte sowie ein Fehlzeitenmanagement. Des Weiteren sollte der Krankmeldeprozess vereinheitlicht werden.

Das Ministerium strebt insbesondere durch konsequente Anwendung und Weiterentwicklung eines Fehlzeitenmanagements eine nachhaltige Reduzierung der krankheitsbedingten Fehlzeiten der Bediensteten im Justizvollzug an. Der Rechnungshof begrüßt die eingeleiteten Maßnahmen.

21.1

Der Rechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 2008 die krankheitsbedingten Fehlzeiten im Bereich der Justizverwaltung thematisiert¹⁸³. In die-

¹⁸³ Bemerkungen 2008 Seite 212 ff.

sem Bereich fielen im Jahr 2005 durchschnittlich 13,2 krankheitsbedingte Fehltag je Bediensteter oder Bedienstetem an.

Die krankheitsbedingte Ausfallquote von rund 2.700 Bediensteten im Bereich des Justizvollzugs lag deutlich höher. Sie betrug durchschnittlich 16,6 Arbeitstage im Jahr 2005 und 16,7 Arbeitstage im Jahr 2006. Die jährlichen Fehlzeiten¹⁸⁴ je Mitarbeiterin oder Mitarbeiter von ausgewählten Berufsgruppen sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

Hessen	Bedienstete	Jahre 2005/2006
Alle Berufsgruppen	2.700	17 Arbeitstage
Allgemeiner Vollzugsdienst und Werkdienst	2.000	20 Arbeitstage
Mittlerer Vollzugs- und Verwaltungsdienst	240	12 Arbeitstage
Sozialdienst	114	11 Arbeitstage
Krankenpflegedienst	100	20 Arbeitstage
Gehobener Vollzugs- und Verwaltungsdienst	67	9 Arbeitstage
Psychologischer Dienst	35	11 Arbeitstage
Pädagogischer Dienst	32	12 Arbeitstage

Tabelle 21-1: Krankheitsbedingte Fehltag von Bediensteten¹⁸⁵ im Justizvollzug

Bedienstete des gehobenen Vollzugs- und Verwaltungsdienstes fielen am wenigsten krankheitsbedingt aus. Die krankheitsbedingten Fehlzeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Allgemeinen Vollzugsdienstes und Werkdienstes sowie des Krankenpflegedienstes lagen über den Durchschnittswerten. Bei allen Diensten machten die Langzeiterkrankungen¹⁸⁶ mit 17.832 Arbeitstagen nahezu zwei Fünftel des gesamten Krankheitsaufkommens aus.

In der Personalbedarfsplanung ist für krankheitsbedingte Fehlzeiten von Bediensteten Vertretungsaufwand einzuplanen. Für das Jahr 2006 hat der Rechnungshof für den Justizvollzug rund 163 Stellen errechnet. Dies ent-

¹⁸⁴ Auf volle Tage gerundet

¹⁸⁵ Jeweils gerundet

¹⁸⁶ Erkrankungen, die vier Wochen und länger andauerten

spricht Personalkosten von rund 14 Mio. Euro. Ließen sich die krankheitsbedingten Fehltage im Bereich des Allgemeinen Vollzugsdienstes um drei Tage je Jahr senken, hätte dies rechnerisch Einsparungen beim Vertretungsaufwand von jährlich nahezu 1,9 Mio. Euro zur Folge.

Für das Krankmeldeverfahren gab es keine einheitliche Regelung. Dies bereitete in erster Linie im Bereich des Allgemeinen Vollzugsdienstes Probleme bei der Personalorganisation. Verspätete Krankmeldungen erschwerten die Erstellung der Dienstpläne und die Einteilung von Vertretungskräften.

Führungskräften war häufig nicht bewusst, wie sich krankheitsbedingte Fehlzeiten auf das Arbeitsklima und die Motivation der Bediensteten auswirkten und welche monetäre Bedeutung sie hatten. Das Ministerium hatte bereits im Jahr 2005 erste Schritte für ein Fehlzeitenmanagement eingeleitet. Hierzu gehörten sowohl die Einrichtung von Arbeitsgruppen und die Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern als auch das Einholen einer externen Untersuchung.

21.2

Die Prüfung des Verwaltungs- und Führungsverhaltens in Zusammenhang mit krankheitsbedingten Fehlzeiten in hessischen Justizvollzugsanstalten ergab unter anderem, dass

- das Alter der Bediensteten, persönliche Belastungsfaktoren wie lange Anfahrtswege oder Mehrarbeitsanfall sowie die unterschiedlichen Vollstreckungsformen keine signifikanten Auswirkungen auf die Ausfallquote durch Erkrankungen hatten,
- krankheitsbedingte Fehlzeiten niedriger ausfielen in Justizvollzugsanstalten, bei denen die Zufriedenheit der Bediensteten mit ihrem Arbeitsumfeld und dem Aufgabengebiet hoch war,
- Veränderungen in der Arbeitsorganisation negative Einflüsse auf krankheitsbedingte Fehlzeiten hatten, wenn flankierende Personalmaßnahmen fehlten.

21.3

Das Ministerium hat die Prüfungsfeststellungen im Wesentlichen bestätigt. In nachfolgenden Untersuchungen durch eine eigene Arbeitsgruppe¹⁸⁷ kam es wie der Rechnungshof zum Ergebnis, dass höhere Fehlzeiten nicht an Mehrarbeitsanfall, langen Anfahrtswegen, der Vollstreckungsform oder dem Alter der Bediensteten festgemacht werden konnten. Das Ministerium erkannte in gleicher Weise wie der Rechnungshof die Zusammenhänge zwischen der Zufriedenheit der Bediensteten mit ihrem Arbeitsumfeld, Veränderungen in der Arbeitsorganisation ohne personelle Maßnahmen und krankheitsbedingten Ausfällen.

Aus den Empfehlungen des Rechnungshofs aus dem Jahr 2008 und den Ergebnissen seiner Arbeitsgruppe hatte das Ministerium Konsequenzen gezogen. So wurde das Krankmeldeverfahren durch einen Erlass vereinheitlicht. Wie vom Rechnungshof für notwendig erachtet, waren die weiteren Maßnahmen des Ministeriums insbesondere auf die Sensibilisierung von Führungskräften für die Fehlzeitenproblematik, die Verbesserung der Arbeitssituation der Bediensteten sowie ein geeignetes Fehlzeiten- und Gesundheitsmanagement ausgerichtet.

21.4

Der Rechnungshof begrüßt das vom Ministerium entwickelte Fehlzeiten- und Gesundheitsmanagement. Er sieht in den vom Ministerium durchgeführten, eingeleiteten und geplanten Schritten einen geeigneten Einstieg in Veränderungsprozesse. Er wird die Auswirkungen dieser Maßnahmen auf die krankheitsbedingten Ausfälle von Bediensteten im Justizvollzug weiter beobachten.

¹⁸⁷ Arbeitsgruppe „Personalmanagement bei Krankheit im Bereich der Justiz“

Hessisches Ministerium der Finanzen (Epl. 06)

22 Zentrale Beschaffungsstelle für Informationstechnik

(Kap. 06 14)

Die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung beschafft zentral Anlagen, Geräte und Kommunikationseinrichtungen sowie Waren und Dienstleistungen aus dem Bereich der Informationstechnik für das Land. Der Rechnungshof stellte unter anderem fest, dass bisher keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchgeführt und die realisierten Einsparungen nicht ermittelt wurden.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die erwarteten Einsparungen zu evaluieren. Er hat angeregt, die Einwände der Bedarfsstellen zu überprüfen, wonach das IT-Standardangebot technisch überdimensioniert und nicht auf die Belange der Verwaltung abgestimmt sei.

Das Ministerium hat mitgeteilt, den Empfehlungen des Rechnungshofs folgen zu wollen. Die erwarteten Einsparpotenziale der zentralen Beschaffung seien inzwischen nachgewiesen. Das IT-Standardangebot habe man einer kritischen Betrachtung unterzogen. Mit einem optimierten Katalog sollten die Bedürfnisse und Anforderungen der Bedarfsstellen noch stärker berücksichtigt werden.

22.1

Die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) ist für die zentrale Beschaffung von Anlagen, Geräten und Kommunikationseinrichtungen sowie Waren und Dienstleistungen aus dem Bereich der Informationstechnik zuständig. Sie hat die Möglichkeit der sinnvollen Bedarfszusammenfassung, Standardisierung und zentralen Ausschreibung von landesweiten Rahmenverträgen fortlaufend zu prüfen. Die abgeschlossenen Rahmenverträge werden den Bedarfsstellen zur verbindlichen Nutzung zur Verfügung gestellt. Sofern Lieferungen und Leistungen benötigt werden, bei denen eine

Bedarfszusammenfassung weder wirtschaftlich sinnvoll, noch aus strategischen Gründen geboten ist (Spezialbedarf), wenden sich die Bedarfsstellen an die HZD, um mit dieser das gebotene Vergabeverfahren abzustimmen. Die Leistungen der HZD sind von den Behörden, Betrieben und Anstalten des Landes in Anspruch zu nehmen.

Den Zentralisierungsbestrebungen des Landes lag die Annahme zugrunde, dass die seitherige dezentrale Beschaffung und die damit einhergehende Heterogenität in der Beschaffungslandschaft zu unterschiedlichen und teilweise überhöhten Einkaufspreisen bei vergleichbaren Liefer- und Leistungsbedingungen führen. Die Vielzahl von Einkaufsorganisationen binde erhebliche Zeit- und Personalressourcen und habe höhere Prozesskosten zur Folge. Mit der Neuorganisation des Beschaffungswesens sollten hohe Einsparpotenziale realisiert werden. Die erwarteten finanziellen Auswirkungen der Bedarfsbündelung und der zentralen Beschaffung wurden mit Ersparnissen von bis zu 6 v. H. bei den Einkaufspreisen und einer Senkung von bis zu 50 v. H. bei den Prozesskosten angegeben.

22.2

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bisher keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchgeführt und die realisierten Einsparungen nicht ermittelt wurden. Die Aufgaben für die zentrale Beschaffung wurden innerhalb der HZD durch Vermerke sowie durch den Geschäftsverteilungsplan zugeordnet. Ergänzende Arbeitsanweisungen oder Organisationsrichtlinien hatte die HZD noch nicht erstellt. Bedarfsanalysen wurden unter Mitwirkung der von den Buchungskreisen benannten „Professionellen IT-Einkäufer“ erstmals Ende 2006 durchgeführt.

In der Praxis gestaltete sich die Abgrenzung von IT-Standard- und IT-Spezialbedarf teilweise schwierig. Der Beschaffungserlass wurde seitens der Bedarfsstellen z. B. dahingehend interpretiert, dass bei flächendeckenden Ausstattungsvorhaben IT-Spezialbedarf vorliege. Auch wurde Spezialbedarf unterstellt, wenn die Funktionalitäten der durch das Standardangebot bereitgestellten IT-Komponenten als zu umfangreich erachtet wurden. Die

Möglichkeiten der zentralen Beschaffung wurden nur unzureichend genutzt. Der Prozess zur Klärung von Zweifelsfragen war formal nicht geregelt.

Leistungen zur Beschaffung des IT-Standardbedarfs sollten unter Anwendung eines prozentualen Aufschlages auf die Einkaufspreise der HZD an die Kunden weiterverrechnet werden. Eine Kalkulation dieser Zuschlagsätze wurde nicht vorgelegt. Aufgrund der fehlenden Periodenabgrenzung hatte die HZD keine verlässliche Aussage über den Kostendeckungsgrad der zentralen IT-Beschaffung treffen können.

In zwei Rahmenverträgen hatte sich ein Lieferant dazu verpflichtet, Preissenkungen beim Einkauf an den Auftraggeber weiterzugeben. Dazu sollte er der HZD monatlich seine Einkaufspreise vorlegen. Auf Verlangen sollte er zudem die seinen Verkaufspreisen zugrundeliegende Kalkulation offenlegen. Unterlagen über die Einkaufspreise und die zu den Verkaufspreisen führende Kalkulation lagen bei der HZD nicht vor. In der Vertragsdatenbank waren auslaufende Verträge nicht besonders gekennzeichnet. Regelungen für ein Fristenmanagement bestanden in der HZD nicht.

22.3

Der Rechnungshof hat empfohlen, die im Jahr 2005 erwarteten Einsparungen um bis zu 6 v. H. bei den Einkaufspreisen und um mehr als 50 v. H. bei den Prozesskosten zu evaluieren. Ergänzend zu den Regelungen im Geschäftsverteilungsplan sollte die Verteilung der Aufgaben der IT-Beschaffung auf die in den Beschaffungsprozess involvierten Bereiche der HZD in einer Organisationsrichtlinie festgelegt werden. Mit Unterstützung der „Professionellen IT-Einkäufer“ sollten regelmäßig Bedarfsanalysen durchgeführt und dokumentiert werden.

Der Rechnungshof hat angeregt, die Einwände der Bedarfsstellen zu überprüfen, wonach das IT-Standardangebot technisch überdimensioniert und nicht auf die Belange der Verwaltung abgestimmt sei. Er hat weiterhin empfohlen, ein legitimes Finanzierungskonzept zu erarbeiten. Erlöse und Kosten der Beschaffung des IT-Standardbedarfs seien periodengerecht abzugrenzen.

Anhand von Vergleichsrechnungen so genannter Billigangebote mit den Angeboten der HZD sollte die Wirtschaftlichkeit der zentralen IT-Beschaffung veranschaulicht werden. Lieferanten, mit denen die HZD eine Marge als Aufschlag auf deren Einkaufspreise in den Rahmenverträgen vereinbarte, sollten zur Offenlegung ihrer Einkaufspreise sowie der den Verkaufspreisen zugrundeliegenden Kalkulation aufgefordert werden. Für die Vertragsdatenbank sollten Regelungen für ein Fristenmanagement bei der HZD eingeführt werden, damit für Verträge, deren Gültigkeit ausläuft, rechtzeitig ein Ausschreibungsverfahren eingeleitet werden kann.

22.4

Das Ministerium teilte mit, am Beispiel einer Warengruppe sei der Nachweis erbracht worden, dass die Prozesskosten um mehr als 70 v. H. gegenüber dem bisherigen Prozess gesenkt werden konnten. Auf gleicher Grundlage sei eine Einkaufspreisersparnis von 5 v. H. ermittelt worden. Die aus dem Beispiel gewonnenen Erkenntnisse ließen sich bezüglich der Einsparung auf alle Warengruppen übertragen, bei denen eine Standardisierung, Mengenermittlung und zentrale Vergabe möglich sei.

Die Aufgabenbereiche der „Professionellen IT-Einkäufer“ und der HZD würden hinsichtlich des Profils und der Aufgabenabgrenzung abschließend geregelt. Die HZD habe damit begonnen, die internen beschaffungsrelevanten Prozesse aufzunehmen und zu dokumentieren. In einem weiteren Schritt würden diese Prozesse analysiert und soweit erforderlich optimiert. Die Ergebnisse sollten Gegenstand einer Arbeitsanweisung für die mit den Aufgaben der IT-Beschaffung betrauten Bereiche in der HZD werden.

Bedarfsanalysen würden regelmäßig mit Unterstützung der „Professionellen IT-Einkäufer“ erstellt. Ein Konzept, auf dessen Grundlage Markt- und Bedarfsanalysen in sachgerechter und sinnvoller Weise vorgenommen und dokumentiert werden sollten, werde erarbeitet.

In Zusammenarbeit mit den „Professionellen IT-Einkäufern“ sei das IT-Standardangebot einer kritischen Betrachtung unterzogen worden. Mit einem optimierten Katalog sollten die Bedürfnisse und Anforderungen der

Bedarfsstellen noch stärker berücksichtigt werden, ohne das Ziel der IT-Standardisierung im Land Hessen zu gefährden.

Ein einheitliches Finanzierungsmodell für die HZD und die OFD - Zentrale Beschaffung werde geprüft. Dieses solle die entstehenden Aufwendungen differenziert und verursachungsgerecht abbilden und einen griffigen Ansatz für eine kostenorientierte Steuerung liefern.

Im Zuge der Integration der HZD in das Landesreferenzmodell würden im internen Rechnungswesen die Voraussetzungen geschaffen, die im Rahmen der zentralen Beschaffung entstehenden Kosten verursachungsgerecht entsprechenden Kostenträgern zuzuordnen. Weiterhin sei beabsichtigt, mit Vergleichsrechnungen die Wirtschaftlichkeit der zentralen IT-Beschaffung nachvollziehbar und überzeugend zu belegen. Lieferanten würden künftig regelmäßig zur Offenlegung ihrer Einkaufspreise und der zu ihren Verkaufspreisen führenden Kalkulation aufgefordert. Die HZD werde das vorhandene Fristenmanagement zu einer umfassenden Regelung weiterentwickeln, um rechtzeitig vor Vertragsablauf eine Neuausschreibung der jeweils zu vergebenden Leistungen zu veranlassen.

22.5

Der Rechnungshof begrüßt die eingeleiteten Maßnahmen, um die Wirtschaftlichkeit der zentralen IT-Beschaffung nachzuweisen und die Aufgabenbereiche der „Professionellen IT-Einkäufer“ und der HZD zu regeln. Regelmäßige Bedarfsanalysen und ein optimierter Katalog für den IT-Standardbedarf tragen zu einer verbesserten Akzeptanz bei den Bedarfsstellen bei. Eine verursachungsgerechte Kostenzuordnung erhöht die Transparenz der zentralen Beschaffung.

Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Epl. 09)

23 Maßnahmen zur Sicherung und Verbesserung der Grundwasservorkommen

(Kap. 09 21, Förderprodukt 5)

Der Rechnungshof hat bei der Abwicklung von Fördermaßnahmen zur Sicherung und Verbesserung der Grundwasservorkommen durch die Investitionsbank Hessen Mängel festgestellt. Infolge fehlender oder widersprüchlicher Angaben zur Projektfinanzierung war nicht nachvollziehbar, ob Zuwendungen in zutreffender Höhe gewährt wurden. Auch war die Angemessenheit der Dienstleistungsvergütung der Investitionsbank Hessen nicht nachprüfbar.

Das Ministerium hat aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs den Beleihungsvertrag mit der Investitionsbank Hessen fristgerecht gekündigt. Es hat zugesagt, die Empfehlungen des Rechnungshofs bei Abschluss eines neuen Vertrages mit der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen zu berücksichtigen.

23.1 Vorbemerkungen

Das Land gewährt Zuwendungen für Maßnahmen zur Verringerung von Grundwasserentnahmen sowie zur Sicherung und Verbesserung der Grundwasservorkommen. Bis zu einer Zuwendungshöhe von 15.000 Euro wird die Förderung als Festbetragsfinanzierung und darüber hinaus als Anteilsfinanzierung gewährt. Sie liegt, je nach finanzieller Leistungstärke des Antragstellers, zwischen 30 und 50 v. H. der zuwendungsfähigen Kosten der Maßnahme. Maßnahmen, deren zuwendungsfähige Kosten unter 7.000 Euro liegen, sind nicht förderfähig. Ein Rechtsanspruch auf die Gewährung einer Zuwendung besteht nicht.

Bewilligende Stelle ist das Ministerium. Zuständig für die Antrags- und Folgebearbeitung bis zum Abschluss der Maßnahmen war im Prüfungszeitraum die Investitionsbank Hessen (IBH).

Im Prüfungszeitraum 2004 bis 2008 galten die Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zur Sicherung und Verbesserung der Grundwasservorkommen (für Gemeinden, Kreise, Verbände und Organisationen) vom 24. Juli 2001 und die Anschlussrichtlinie vom 14. November 2006. In diesem Zeitraum wurden insgesamt 221 Maßnahmen mit einer Gesamtzuwendungshöhe von rund 5,7 Mio. Euro von der IBH bearbeitet und vom Ministerium bewilligt.

23.2 Abwicklung des Förderprozesses durch die IBH

23.2.1

Der Rechnungshof hat bei der Prüfung des Förderprozesses Mängel bei der Abwicklung durch die IBH festgestellt. So wurden antragsrelevante Sachverhalte nicht oder nicht vollständig aufgeklärt. Teilweise fehlten Angaben zur Vorsteuerabzugsberechtigung des Projektträgers oder es war nicht ersichtlich, ob bei den Projektausgaben die Mehrwertsteuer berücksichtigt worden war. Bei den Projektbeschreibungen war nicht zu erkennen, ob die Maßnahme im Ganzen oder in Teilabschnitten (Losen) ausgeführt werden sollte. Angaben zur Finanzierung der Projekte waren widersprüchlich. Aufgrund der fehlenden Angaben war nicht nachzuprüfen, ob die Zuwendungen in zutreffender Höhe gewährt wurden.

Zu hohe Anlaufzeiten, die die Zuwendungsempfänger durch unzutreffende Kostenschätzungen erhielten, wurden nicht durch entsprechende Änderungsbescheide reduziert. In den Zuwendungsbescheiden legte die IBH den Bewilligungszeitraum nicht eindeutig fest, so dass die Maßnahmen nicht zeitnah abgeschlossen wurden. In einer Vielzahl der Fälle wurde der abschließende Verwendungsnachweis nicht im vorgesehenen Zeitraum geprüft, ohne dass hierfür Gründe ersichtlich waren.

23.2.2

Der Rechnungshof hat dem Ministerium eine Änderung bzw. Ergänzung der Antragsformulare empfohlen. Weiterhin hat er angeregt, bei der IBH darauf hinzuwirken, dass die festgestellten Mängel abgestellt werden.

23.2.3

Das Ministerium hat sich der Auffassung des Rechnungshofs im Wesentlichen angeschlossen und angekündigt, die Empfehlungen des Rechnungshofs umzusetzen.

23.2.4

Der Rechnungshof begrüßt die vorgesehene Umsetzung seiner Empfehlungen.

23.3 Dienstleistungsvergütung der IBH

23.3.1

Für die Abwicklung des Förderprogramms erhielt die IBH eine Vergütung, der ein Beleihungsvertrag aus dem Jahre 1995 und ein Dienstleistungsvertrag aus dem Jahre 1999 zugrunde lagen. Die Höhe der Dienstleistungsvergütung wurde jährlich zwischen dem Land und der IBH in einem Zusatzvertrag festgelegt. Grundlage war dabei der Personalaufwand der IBH. Bei Abschluss der jährlichen Zusatzverträge wurde eine Personalbedarfsschätzung durchgeführt.

Die Erhebungen des Rechnungshofs haben gezeigt, dass einige der vertraglich geregelten Leistungen, die Grundlage für die Dienstleistungsvergütung waren, nicht bzw. in nur geringem Umfang von der IBH erbracht wurden. Dabei handelte es sich beispielsweise um die verstärkte Vorprüfung der Verdingungsordnung für Bauleistungen, vermehrte Verwendungskontrollen vor Ort, Änderungsbescheide, Widerrufe oder die Vorbereitung von Widerspruchs-/Klageverfahren. Da auch die Überwachung und Erfolgskontrolle

nur im eingeschränkten Umfang durchgeführt wurde, ließ sich der Personaleinsatz nicht nachvollziehen.

Aufgrund der vom Rechnungshof festgestellten Mängel bei der Bearbeitung der Zuwendungsfälle bestanden Bedenken hinsichtlich der fachlichen Qualifikation der Bearbeiter im Zuwendungs- und Vergaberecht.

Die Angemessenheit der Dienstleistungsvergütung konnte vom Rechnungshof nicht nachvollzogen werden. So wurden die nicht dem Förderprozess direkt zurechenbaren Kosten nach einem für die IBH allgemeingültigen Verteilerschlüssel festgelegt, der vom Rechnungshof nicht überprüfbar war. Die direkten innerbetrieblichen Leistungen und die Gesamtkostenumlage setzten sich innerhalb des geprüften Zeitraums aus unterschiedlichen Positionen zusammen, so dass sie nicht vergleichbar waren. Weiterhin beinhalten die Gemeinkostenumlagen Positionen, die mit der Abwicklung der Förderprozesse nichts zu tun hatten (z.B. Bankenentwicklung). Nach den Zusatzverträgen war in dem Betrag, der auf das Förderprogramm entfiel, die Vergütung für die Abwicklung des Teilprogramms „Sicherstellung der Wasserversorgung im ländlichen Raum“ enthalten. In welcher Höhe konnte nicht festgestellt werden, da die Vergütung nicht separat ermittelt wurde.

23.3.2

Der Rechnungshof hat empfohlen, vor Abschluss eines neuen Jahresvertrages mit der IBH eine nachvollziehbare Personalbedarfsberechnung anzufordern. Weiterhin sollten mit der IBH Personalstandards vereinbart werden, in denen die Mindestanforderungen an die Qualifikation des eingesetzten Personals festgelegt werden. Die direkten Kosten sowie der Verteilungsschlüssel für die Gemeinkostenumlagen sollten für die jeweiligen Förderprogramme separat und nachvollziehbar dargelegt werden.

Der Rechnungshof hat angeregt zu prüfen, ob die Dienstleistungsvergütung über Fallpauschalen für einzelne Fördertatbestände abgerechnet werden kann.

23.3.3

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass es aufgrund der Empfehlungen des Rechnungshofs den Beleihungsvertrag fristgerecht zum 31. Dezember 2009 gekündigt hat. Weiterhin hat es zugesagt, bei Abschluss eines neuen Vertrages mit der Wirtschaft- und Infrastrukturbank Hessen die Empfehlungen des Rechnungshofs zu berücksichtigen.

23.3.4

Der Rechnungshof begrüßt die Zusagen des Ministeriums.

24 Maßnahmen zur Wiederherstellung naturnaher Gewässer

(Kap. 09 21, Förderprodukt 4)

Der Rechnungshof stellte bei den Förderungen von Maßnahmen, die der Wiederherstellung naturnaher Gewässer einschließlich ihrer Ufer und Auen dienen, Mängel fest. So wurden nicht zuwendungsfähige Ausgaben berücksichtigt, Vorteilsausgleiche bzw. Wertsteigerungen nicht anrechnet und überhöhte Förderquoten gewährt.

Das Ministerium hat zugesagt, die Feststellungen des Rechnungshofs zu berücksichtigen und seine Empfehlungen umzusetzen. Werden die Festsetzungsbescheide entsprechend geändert, können rund 370.000 Euro dem Haushalt wieder zugeführt werden.

24.1 Vorbemerkungen

Nach Maßgabe der Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen, die der Wiederherstellung naturnaher Gewässer einschließlich ihrer Ufer und Auen dienen¹⁸⁸, gewährte das Land für die Jahre 2004 bis 2006 Zuwendungen in Höhe von rund 23,2 Mio. Euro an Kommunen, Wasser-, Boden- und Zweckverbände. Die Zuwendungen wurden grundsätzlich als nicht rückzahlbare Zuschüsse bewilligt. Bei Maßnahmen, die aus Mitteln der Wasserwirtschaft gefördert wurden, richtete sich die Höhe der Zuwendung bei kommunalen Empfängern nach ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit und nach ihrer Stellung im Finanz- und Lastenausgleich. Sie betrug gemäß einer interministeriellen Abstimmung aus dem Jahr 2001 in der Regel 65 bis 85 v. H. der zuwendungsfähigen Ausgaben. In Gebieten mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit wurden zusätzlich prozentuale Zuschläge gewährt.

¹⁸⁸ Gemeinsamer Runderlass zur Einführung der „Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen, die der Wiederherstellung naturnaher Gewässer einschließlich ihrer Ufer und Auen dienen“ vom 24. Januar 2003 in Staatsanzeiger 2003, Seite 910 - 915

In die Prüfung einbezogen wurden 16 Maßnahmen bei sieben Kommunen und einem Wasserverband. Das Volumen der geprüften Zuwendungen betrug rund 9,2 Mio. Euro

24.2 Nicht zuwendungsfähige Kosten

24.2.1

Der Rechnungshof hat bei der Prüfung von Verwendungsnachweisen und Kostenübersichten festgestellt, dass die Festsetzung der Zuwendungen in zahlreichen Fällen Mängel aufwies.

Die Kostenübersichten enthielten Rechnungen für Maßnahmen, die nicht förderfähig waren. Dabei handelte es sich unter anderem um Pflegearbeiten an Bäumen und Sträuchern, die der Unterhaltung zuzurechnen waren. Auch Gebühren für die Plangenehmigung und die vorübergehende Straßenzufahrt sowie für die über das notwendige Maß hinausgehende Einbringung bzw. den Erwerb von Grundstücken sind zu nennen.

In einem Fall hat der Rechnungshof festgestellt, dass ein Versorgungsunternehmen bei der Kostenaufteilung für die Umlegung einer Wasserleitung die Kosten für die Planungsleistungen der Stadt in Rechnung gestellt hatte. Diese Kosten waren vom Versorgungsunternehmen selbst zu tragen, da es nach einem Konzessionsvertrag verpflichtet war, die Kosten der Anpassung der Versorgungsanlage zu übernehmen.

Die nicht zuwendungsfähigen Kosten wurden um rund 200.000 Euro zu hoch bemessen.

24.2.2

Der Rechnungshof hat dem Ministerium empfohlen, unberechtigte Zuwendungen zurückzufordern.

24.2.3

Das Ministerium hat sich der Auffassung des Rechnungshofs angeschlossen und angekündigt, dessen Empfehlungen umzusetzen.

24.2.4

Der Rechnungshof erachtet die angekündigte Umsetzung seiner Empfehlungen für sachgerecht.

24.3 Ausgleich nicht zuwendungsfähiger Vorteile und Wertsteigerungen

24.3.1

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bei der Durchführung von Renaturierungsmaßnahmen Wege und Versorgungsleitungen verlegt und durch den Baustellenverkehr geschädigte Wege zum Teil vollständig erneuert werden mussten. Dabei wurden zum Teil auch Wegeverbreiterungen vorgenommen und Wege asphaltiert, für die eine wassergebundene Decke vorgeschrieben war.

Weiterhin stellt er fest, dass in einem Fall eine notwendige Kamerabefahrung eines Kanals von der betroffenen Gemeinde auch zur Untersuchung des Kanals nach der Eigenkontrollverordnung genutzt wurde.

Bei einer anderen Maßnahme musste ein Spielhaus für Kinder umgesetzt werden. Da dies aufgrund des schlechten Zustandes und des Alters des Spielhauses nicht mehr möglich war, wurde als Ersatz ein neues Spielhaus in Auftrag gegeben und in Rechnung gestellt.

24.3.2

Der Rechnungshof hat in diesen Fällen dem Ministerium empfohlen, aufgrund der eingetretenen Wertsteigerungen einen Vorteilsausgleich (Neu für

Alt) vorzunehmen. Die Zuwendungen würden sich dadurch um insgesamt rund 123.000 Euro reduzieren.

24.3.3

Das Ministerium hat den vorgeschlagenen Vorteilsausgleichen zugestimmt. Bei den Neufestsetzungsbescheiden werden die Zuwendungen entsprechend reduziert.

24.3.4

Der Rechnungshof begrüßt die Zusage des Ministeriums.

24.4 Überhöhte Förderquoten

24.4.1

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs wurden aufgrund von Zuschlägen für erheblich über dem Landesdurchschnitt liegender Arbeitslosigkeit in zwei Städten durchgeführte Renaturierungsmaßnahmen vom Land in den Jahren 2004 und 2006 mit über 90 v. H. gefördert. Die durch einen Kabinettsbeschluss festgelegte Obergrenze der Förderung betrug jedoch 90 v. H. Dies hatte zur Folge, dass der jeweilige Eigenanteil der Zuwendungsempfänger bei der Verwendungsnachweisprüfung der betroffenen Maßnahmen nicht korrekt berechnet wurde. In einem Fall fiel dadurch die Zuwendung um rund 54.600 Euro zu hoch aus.

24.4.2

Der Rechnungshof hat dem Ministerium empfohlen, die Eigenanteile neu zu berechnen und die Zuwendungen bei den betroffenen Maßnahmen neu festzusetzen. Weiter hat er vorgeschlagen, den Kabinettsbeschluss mit seinen Bestimmungen in geeigneter Weise allen Betroffenen in Erinnerung zu bringen und die Bestimmungen gegebenenfalls zu überarbeiten.

24.4.3

Das Ministerium will die Vorschläge des Rechnungshofs aufgreifen und beabsichtigt, die Zuwendungen neu festzusetzen.

24.4.4

Der Rechnungshof sieht in der beabsichtigten Umsetzung seiner Vorschläge einen Schritt in die richtige Richtung.

24.5 Unterschiedliche Fördersätze

24.5.1

Ein Wasserverband stellte über das zuständige Regierungspräsidium bei der Investitionsbank Hessen (IBH) einen Antrag auf Förderung einer Gewässerrenaturierung in seinem Zuständigkeitsbereich. In einer Besprechung beim Regierungspräsidium unter Teilnahme von Vertretern der IBH, des Wasserverbandes und eines Mitgliedes des Wasserverbandes, in dessen Gemarkung die Renaturierungsmaßnahme geplant war, stellte man fest, dass der seinerzeit festgelegte Fördersatz für das Mitglied des Wasserverbandes (eine Stadt) 93 v. H. und der des Wasserverbandes 80 v. H. betrug. Im Ergebnis wurde empfohlen, dass in einem neu zu stellenden Finanzierungshilfesantrag das Mitglied des Wasserverbandes als Antragssteller und der Wasserverband als Projektträger eingesetzt werden sollte.

Der neue Antrag, der inhaltlich und in der Höhe der zuwendungsfähigen Kosten identisch mit dem vorherigen Antrag war, wurde genehmigt. Bei festgestellten zuwendungsfähigen Kosten von 1.352.830 Euro bewilligte das Ministerium eine Zuwendung von bis zu 1.258.130 Euro (93 v. H.). Der Wasserverband hätte voraussichtlich eine um rund 175.870 Euro niedrigere Zuwendung in Höhe von bis zu 1.082.260 Euro (80 v. H.) erhalten.

Die gesamte Abwicklung der Maßnahme hat der Wasserverband vorgenommen. Die einzelnen Raten der Zuwendung erhielt der Wasserverband direkt von der IBH ausbezahlt.

24.5.2

Nach Ansicht des Rechnungshofes ist eine solche Verfahrensweise zwar nicht ausdrücklich ausgeschlossen, widerspricht aber dem Sinn der Regelung zur Förderhöhe in der Förderrichtlinie. Die finanzielle Leistungsfähigkeit des Verbandes richtet sich nicht nach der finanziellen Leistungsfähigkeit seines schwächsten Mitglieds, sondern nach dem Durchschnitt seiner Mitglieder. Der Rechnungshof hält es daher für bedenklich, dass ein Mitglied eines Verbandes als Antragsteller auftritt, wenn der Verband in seinem Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich eine niedrigere Förderung erhalten würde als das Mitglied.

Der Rechnungshof hat dem Ministerium empfohlen, die Zulässigkeit zur Antragstellung von Förderanträgen im Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich von Verbänden durch ein Mitglied grundsätzlich zu regeln.

24.5.3

Das Ministerium will den Empfehlungen des Rechnungshofs folgen.

24.5.4

Der Rechnungshof begrüßt die Entscheidung und hat das Ministerium gebeten, ihm die diesbezüglich getroffenen Regelungen mitzuteilen.

25 Tierärztliche Kontrollen am Flughafen Frankfurt

(Kap. 09 32)

Die Tierärztliche Grenzkontrollstelle Hessen nimmt Aufgaben der Tierseuchenbekämpfung, des Tierschutzes und der Lebensmittelhygiene am Flughafen Frankfurt wahr. Ihr obliegt die Kontrolle der Ein-, Durch- und Ausfuhr lebender Tiere, tierischer und pflanzlicher Lebensmittel sowie Waren tierischer Art.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs sind die Reiseverkehrskontrollen wegen nicht geregelter Zuständigkeiten weder effektiv noch effizient. Die Zusammenarbeit mit dem Zoll ist verbesserungsbedürftig. Der Rechnungshof hat empfohlen, die Zuständigkeitsfrage zu klären und die Zusammenarbeit mit dem Zoll zu optimieren. Auch sollten Synergien mit anderen, am Flughafen tätigen Kontrollstellen geprüft werden.

Das Ministerium hat die Feststellungen des Rechnungshofs im Wesentlichen bestätigt und Umsetzungsschritte zugesagt.

25.1 Vorbemerkung

Die vom Land Hessen am Flughafen Frankfurt am Main eingerichtete Tierärztliche Grenzkontrollstelle Hessen (TGSH) ist organisatorisch dem Landesbetrieb Hessisches Landeslabor (Landeslabor) zugeordnet. Ihr obliegen Aufgaben der Tierseuchenbekämpfung, des Tierschutzes und der Lebensmittelhygiene. Sie ist die größte Tierärztliche Grenzkontrollstelle in Deutschland.

Die Verpflichtung zur Einrichtung von Tierärztlichen Grenzkontrollstellen ist durch Europäisches Gemeinschaftsrecht sowie nationale Gesetze vorgegeben. Die Einfuhr von Tieren, tierischen Produkten und Lebensmitteln in das EU-Gebiet ist ausschließlich an diesen Kontrollstellen unter Beachtung der vorgeschriebenen Verfahren möglich.

Die TGSH nimmt ihre Aufgaben in den Räumlichkeiten der Tierstation, im sogenannten Perishable Center sowie an den Ankunftsterminals wahr. Dabei werden in der Tierstation die Ein-, Durch- und Ausfuhr lebender Tiere und im Perishable Center die Ein-, Durch- und Ausfuhr tierischer und pflanzlicher Lebensmittel sowie Waren tierischer Art kontrolliert. An den Ankunftsterminals wird geprüft, ob Reisende Tiere oder tierische Lebensmittel einführen.



Abbildung 25-1: Einfuhr von Haustieren – Quelle: Landesbetrieb Hessisches Landeslabor

25.2 Reiseverkehrskontrollen

25.2.1

Die Kontrollen des Reisegepäcks an den Ankunftsterminals beschränken sich nach einer Risikobewertung des Ministeriums auf Passagiere aus Drittländern mit erhöhtem Tierseuchenrisiko. Nicht einfuhrfähige Güter werden

sofort beschlagnahmt, in Konfiskattonnen gesammelt und auf Kosten des Landes entsorgt.



Abbildung 25-2: Gepäckkontrolle – Quelle: Landesbetrieb Hessisches Landeslabor

Bei den Kontrollen ist die TGSH auf Unterstützung durch Zollbeamte angewiesen, da ausschließlich der Zoll über ein Anhalterecht verfügt. Die Zusammenarbeit zwischen den Tierärztlichen Grenzkontrollstellen und dem Zoll ist gemäß § 2a Tierseuchengesetz in einer Rechtsverordnung zu regeln.

25.2.2

Bei den örtlichen Erhebungen war festzustellen, dass die Zusammenarbeit zwischen Tierärzten der TGSH und Zollbeamten verbesserungsbedürftig ist. Obwohl die Tierärzte wegen des Anhalterechts auf die Mitwirkung der Zollbeamten zwingend angewiesen sind, waren diese nicht durchgehend anwesend. Die Stichprobenkontrollen konnten daher nicht vollständig nach den Vorstellungen der Tierärzte durchgeführt werden.

Eine Rechtsverordnung, in der die Zusammenarbeit zwischen Zoll und Tierärztlichen Grenzkontrollstellen geregelt ist, fehlt. Die Zuständigkeit der TGSH für die Reiseverkehrskontrollen am Flughafen Frankfurt ist zwischen dem Ministerium und dem Bund umstritten. Nach Auffassung des Ministeriums ist die TGSH für die Kontrolle angemeldeter Sendungen in der Tierstation sowie im Perishable Center zuständig. Die Kontrolle des Passagierverkehrs auf illegal eingeführte Lebensmittel und sonstige Produkte sei dagegen Aufgabe des Zolls. Dies sei nicht nur an (EU-Außen-) Grenzübergängen ohne tierärztliche Grenzkontrollstelle der Fall, sondern auch an Grenzübergängen, an denen eine tierärztliche Grenzkontrollstelle eingerichtet ist. Dem entgegen vertritt der Zoll die Auffassung, auch die Kontrolle eingeführter Tiere und tierischer Lebensmittel im Reiseverkehr sei eine Spezialaufgabe der Tierärzte der Grenzkontrollstelle.

Bei den örtlichen Erhebungen stellte der Rechnungshof zudem fest, dass die im Zollbereich frei zugänglichen Konfiskattonnen von Reisenden missbräuchlich zur Entsorgung von Restmüll genutzt wurden. Für die Entsorgung der Konfiskatbehälter musste das Land allein im Jahr 2008 rund 100.000 Euro aufwenden.

25.2.3

Wegen der nicht geklärten Zuständigkeit und der Probleme bei der Zusammenarbeit zwischen Zoll und TGSH ist die Methodik der Reiseverkehrskontrollen derzeit weder als effektiv noch als effizient zu bewerten. Der Rechnungshof hat dem Ministerium empfohlen, die Bemühungen zur Klärung der Zuständigkeitsfrage für die Reiseverkehrskontrollen zum Abschluss zu bringen. Bezüglich der Konfiskattonnen hat er angeregt, die missbräuchliche Nutzung auszuschließen.

25.2.4

Das Ministerium hat den Feststellungen des Rechnungshofs im Wesentlichen zugestimmt und in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass es entsprechende Initiativen in den Gremien der Ministerkonferenz oder den Bund-

Länder-Gremien prüfen werde. Die durchgeführten Kontrollen hält es auch im Bereich der Reiseverkehrskontrollen durchaus für effektiv und effizient. Losgelöst davon könne die Effizienz der Kontrollen, nicht zuletzt im Hinblick auf eine ressourcenschonende Mittelverwendung, noch gesteigert werden.

Die Konfiskattonnen seien mittlerweile abgeschlossen und eine unbefugte Nutzung ausgeschlossen.

25.3 Einfuhrkontrolle

25.3.1

Neben dem Zoll und der TGSH führen auch die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Bundesanstalt) sowie der phytosanitäre Dienst des Pflanzenschutzdienstes des Regierungspräsidiums Gießen Einfuhrkontrollen am Flughafen Frankfurt durch.

Die Bundesanstalt überprüft anhand von Qualitätskontrollen die Einhaltung von Vermarktungsnormen. Dabei werden auch Sendungen kontrolliert, die von der TGSH auf Pestizidrückstände beprobt werden. Seit dem 15. März 2008 besteht zwischen der TGSH und der Bundesanstalt eine Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit bei der Probennahme.

Der phytosanitäre Dienst des Regierungspräsidiums Gießen untersucht bei der Einfuhr ebenfalls Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse. Regelungen für eine Zusammenarbeit zwischen TGSH und phytosanitärem Dienst im Bereich der pflanzlichen Lebensmittel bestanden nicht.

25.3.2

Der Rechnungshof hat die Nutzung von Synergien bei der Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt am Flughafen Frankfurt begrüßt. Gleichzeitig hat er angeregt zu prüfen, ob auch Möglichkeiten zur Zusammenarbeit mit dem phytosanitären Dienst bestehen.

25.3.3

Das Ministerium hat angekündigt, die Empfehlungen des Rechnungshofs aufzugreifen und eine weitergehende Zusammenarbeit der TGSH mit anderen Kontrollstellen am Frankfurter Flughafen zu untersuchen.

25.4 Personaleinsatz in der Tierstation

25.4.1

Nach einer Richtlinie des Europäischen Rates¹⁸⁹ können sich amtliche Tierärzte an Grenzkontrollstellen bei der Erfüllung bestimmter Aufgaben von eigens dafür ausgebildetem und seiner Verantwortung unterstelltem, qualifiziertem Personal unterstützen lassen.

Die Sichtkontrollen im Einfuhrbereich der Tierstation werden in der Regel von einem Tierarzt vorgenommen, der durch einen Mitarbeiter unterstützt wird. Die weitere Bearbeitung der Einfuhrpapiere wird durch Tierärzte und Mitarbeiter in den Räumen der Tierstation durchgeführt. In Zeiten hoher Arbeitsbelastung kommt es vor, dass ein Tierarzt nicht dauerhaft im Einfuhrbereich anwesend ist.

25.4.2

Der Rechnungshof hat angeregt, den Personaleinsatz der im Einfuhrbereich und der Dokumentenbearbeitung tätig werdenden Bediensteten zu überprüfen. Im Hinblick auf die künftige Personalplanung hat er empfohlen festzulegen, welche Qualifikation für die jeweiligen Arbeitsschritte benötigt und welche Führungsspanne im Verhältnis Mitarbeiter zu Tierärzten dabei angestrebt wird.

¹⁸⁹ Richtlinie 91/496/EWG des Rates vom 15. Juli 1991 zur Festlegung von Grundregeln für die Veterinärkontrolle von aus Drittländern in die Gemeinschaft eingeführten Tieren

25.4.3

Das Ministerium hat erklärt, den Empfehlungen des Rechnungshofs zu folgen. Dem Landeslabor sei aufgegeben worden, ein Konzept zur Festlegung der Qualifikationsstufen der Mitarbeiter der Grenzkontrollstelle vorzulegen.

25.5

Der Rechnungshof begrüßt die vom Ministerium angekündigten bzw. eingeleiteten Maßnahmen. Er wird die Angelegenheit weiter verfolgen.

26 Landesbetrieb Hessisches Landgestüt Dillenburg

(Kap. 09 33)

Der Landesbetrieb Hessisches Landgestüt benötigt für die ihm übertragene Aufgaben eine betriebs- und funktionsfähige Infrastruktur. Da sich das Landgestüt in denkmalgeschützten Gebäuden befindet, sind die besonderen Anforderungen des Denkmalschutzes zu berücksichtigen. Seit dem Jahr 2003 wurden baulich notwendige Maßnahmen nicht durchgeführt. Von besonderer Bedeutung sind die Sanierung des Reithauses, der Reithalle und der Ställe I bis IV.

Der Rechnungshof hatte empfohlen, den Gesamtsanierungsbedarf festzustellen und mit einem Finanzierungsplan zu verbinden. Das Hessische Baumanagement schätzte den Gesamtsanierungsbedarf vorläufig auf rund 7,5 Mio. Euro. Dabei wurde die Sanierung des ehemaligen Internatsgebäudes nicht berücksichtigt, so dass sich das Investitionsvolumen weiter erhöhen dürfte.

Der Rechnungshof empfiehlt – soweit ein wichtiges Interesse des Landes an einem Landgestüt gesehen wird – die Durchführung der nach Prioritäten gestaffelten Sanierungsarbeiten. Hierzu ist eine mit dem Ministerium der Finanzen abgestimmte, verbindliche Investitions- und Finanzierungsplanung auszuarbeiten, die alle notwendigen Sanierungsarbeiten beinhaltet. Dabei sollten alle – auch zukünftig notwendig werdende – Investitionen erfasst werden, die für den Betrieb des Landgestüts und die Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich sein werden.

26.1 Vorbemerkung

Mit Wirkung vom 1. Januar 2003 wurde das Hessische Landgestüt Dillenburg (Landgestüt) in die Rechtsform eines Landesbetriebs nach § 26 Absatz 1 LHO überführt. Ziel war vor allem, dem Landgestüt durch eine selbstständige und eigenverantwortliche Wirtschaftsführung flexibles und effizientes Handeln zu ermöglichen. Das Landgestüt hat die ihm mit Gesetz zur

Errichtung des Landgestüts übertragenen Aufgaben wahrzunehmen¹⁹⁰. Zu diesen gehören insbesondere:

1. Durchführung von Maßnahmen zur Förderung und Verbesserung der Pferdezucht,
2. Maßnahmen der Aus- und Fortbildung im Reit- und Fahrsport,
3. Mitwirkung in der Aus- und Fortbildung im Beruf Pferdewirtin/Pferdewirt gemäß Berufsbildungsgesetz und Durchführung der überbetrieblichen Ausbildung im genannten Beruf in der Fachrichtung „Zucht und Haltung“.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben ist eine betriebs- und funktionsfähige Infrastruktur eine wesentliche Voraussetzung. Diese hat der Haushaltsgesetzgeber wie folgt konkretisiert: *„Erhalt der Substanz und Funktion der denkmalgeschützten Gestütsanlagen“*.

Da sich das Landgestüt in denkmalgeschützten Gebäuden befindet, sind die besonderen Anforderungen des Denkmalschutzes zu berücksichtigen.

26.2 Erhalt der denkmalgeschützten Gestütsanlage

In den Jahren 2003 bis 2007 wurden baulich notwendige Maßnahmen nicht durchgeführt. Von besonderer Bedeutung sind die Sanierung des Reithauses, der Reithalle und der Ställe I bis IV.

Ein im Herbst 2007 festgestellter Schaden an der Dach- und Deckenbalkenkonstruktion des Reithauses führte zu dessen Sperrung wegen Einsturzgefahr. Durch die fehlende Nutzungsmöglichkeit des Reithauses, das unter anderem für Reitunterricht genutzt und für private Veranstaltungen vermietet wurde, entstehen dem Landgestüt nach eigenem Bekunden jährliche Einnahmeverluste in Höhe von rund 35.000 Euro. Nach der Kostenschätzung vom 12. Mai 2009 beträgt allein der Aufwand für die Komplettsanie-

¹⁹⁰ Gesetz zur Errichtung des Landesbetriebs Hessisches Landgestüt Dillenburg vom 13. Dezember 2002, GVBl. I 2002, Seite 797

zung dieses Gebäudes 2,41 Mio. Euro. Eine aktuelle Kostenzusammenstellung des Hessischen Baumanagements vom 24. November 2009 beziffert den Sanierungsbedarf auf 2,85 Mio. Euro.



Abbildung 26-1: Deckenbalken Reithaus



Abbildung 26-2: Sicherung Deckenkonstruktion Reithaus



Abbildung 26-3: Decke Reithaus



Abbildung 26-4: Flur Stall III

Mit der Sanierung der Reithalle wurde bisher ebenfalls nicht begonnen. Nach der brandschutztechnischen Gesamtbeurteilung durch einen Sachverständigen erfüllt dieses Gebäude nicht die Voraussetzungen für eine Nutzung als Versammlungsstätte. In der Kostenzusammenstellung des Hessischen Baumanagements vom 24. November 2009 wird der Sanierungsbedarf auf 225.000 Euro geschätzt.

Die im Jahr 2007 eingeleiteten Sanierungs- und Brandschutzmaßnahmen im Stall III wurden noch nicht vollständig umgesetzt. Des Weiteren sind die

Dachtragwerke und die Fassaden der Ställe I und II sanierungsbedürftig. Im Stall IV sind die Pferdeboxen und die Sattelkammer zu erneuern. Die Kostenzusammenstellung des Hessischen Baumanagements vom 24. November 2009 beziffert den Sanierungsbedarf der Ställe I, II, III und IV auf insgesamt rund 2,24 Mio. Euro.

26.3

Der Rechnungshof hat in seiner Prüfungsmitteilung vom 17. November 2008 empfohlen, den Gesamtsanierungsbedarf für die Gestütsanlagen sowie der sonstigen Liegenschaften in einem Investitionskonzept festzustellen und mit einem Finanzierungsplan zu verbinden.

Investitionsplanung sowie die Finanzierung der Investitionen sind wesentliche Bestandteile einer Unternehmensplanung. Für die zukünftige Entwicklung des Landgestüts hat der Rechnungshof angeregt, eine mehrjährige Unternehmensplanung aufzustellen. In den bisher nicht abgeschlossenen Sanierungsarbeiten im Stall III sieht er die Anfinanzierung einer Maßnahme.

26.4

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme vom 27. März 2009 mitgeteilt, dass in Vorbereitung des Haushaltsplanentwurfs des Jahres 2009 der zukünftige Investitionsbedarf zur Sanierung und zum Erhalt der historischen Bausubstanz sowie zur Aufrechterhaltung eines ordnungsgemäßen Dienstbetriebes ermittelt wurde. Danach sollen sich die Gesamtkosten der baulichen Investitionen in den Jahren 2009 bis 2013 auf 3,132 Mio. Euro (Stand 23. Juli 2008) belaufen.

Mit Schreiben vom 7. September 2009 hat das Ministerium den Präsidenten des Rechnungshofs in seiner Funktion als Landesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung um Beratung hinsichtlich einer Umstrukturierung des Landgestüts gebeten. Ein Schwerpunkt dieser Beratung ist die Ermittlung des notwendigen Investitionsbedarfs, der zum Erhalt der Substanz und Funktion der Gestütsanlagen notwendig ist. Im Rahmen dieser

Beratungstätigkeit hat sich der Landesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung im Oktober 2009 auch darüber informiert, ob und inwieweit die Empfehlungen in der Prüfungsmitteilung des Rechnungshofs vom 17. November 2008 umgesetzt wurden.

26.5

Anlässlich dieser Beratung schätzte das Hessische Baumanagement den Gesamtanierungsbedarf im November 2009 auf rund 7,5 Mio. Euro. Diese Kostenschätzung berücksichtigt nicht die aus Sicht des Rechnungshofs gebotene Sanierung des ehemaligen Internatsgebäudes. Insofern geht er davon aus, dass sich der Gesamtanierungsbedarf weiter erhöhen wird.

26.6

Der Rechnungshof empfiehlt – soweit ein wichtiges Interesse des Landes an einem Landgestüt gesehen wird – die Durchführung der nach Prioritäten gestaffelten Sanierungsarbeiten. Hierzu ist vom Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz eine mit dem Ministerium der Finanzen abgestimmte, verbindliche Investitions- und Finanzierungsplanung auszuarbeiten, die alle notwendigen Sanierungsarbeiten beinhaltet. Dabei sollten nicht nur die in der Prüfung festgestellten, vergangenheitsbezogenen Bedarfe abgebildet werden; es sind auch zukünftig notwendig werdende Investitionen zu erfassen, die für den Betrieb des Landgestüts und die Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich sein werden.

Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 17)

27 Sonder- und Ansparabschreibungen zur Förderung kleiner und mittlerer Betriebe

(Kap. 17 01)

Zur Förderung kleiner und mittlerer Betriebe gewährten Finanzämter oftmals Sonder- und Ansparabschreibungen nach § 7g Einkommensteuergesetz, ohne dass die gesetzlichen Voraussetzungen geprüft waren. Der Investitionszeitraum und die Auflösung der Ansparabschreibungen wurden in vielen Fällen nicht überwacht.

Das Ministerium hat die Prüfungsfeststellungen anerkannt und Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel ergriffen.

27.1 Vorbemerkungen

Kleine und mittlere Unternehmen konnten unter den Voraussetzungen des § 7g Einkommensteuergesetz (EStG) für neue bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens Sonder- und Ansparabschreibungen geltend machen. Durch Sonderabschreibungen sollte die Liquidität und die Eigenkapitalausstattung dieser Betriebe und damit ihre Investitions- und Innovationskraft gestärkt werden. Ansparabschreibungen sollten den Steuerpflichtigen in die Lage versetzen, eigene Mittel anzusparen, um dem Unternehmen die Finanzierung der Investition zu erleichtern und damit flexibler auf die Herausforderung des Wettbewerbs reagieren zu können.

Der Rechnungshof hat im Jahr 2008 die Umsetzung der rechtlichen Vorgaben in den Veranlagungszeiträumen bis 2006 bei fünf Finanzämtern in insgesamt 418 Fällen geprüft und dabei 207 Fälle für die Veranlagungszeiträume 2001 bis 2006 beanstandet.

27.2 Sonderabschreibung

27.2.1

Die Veranlagungsteilbezirke der Finanzämter (VTB) hatten zu prüfen, ob die Voraussetzungen der Inanspruchnahme von Sonderabschreibungen (§ 7g Absatz 1 und 2 EStG) vorliegen. Hierzu gehören insbesondere die Prüfung der Art des Wirtschaftsgutes, dessen Nutzung, die Höhe der Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten sowie der vorherigen Bildung einer Ansparabschreibung. Steuerpflichtige haben diese Anspruchsvoraussetzungen in ihren Steuererklärungen darzulegen. Die für die Gewährung der Sonderabschreibungen benötigten Informationen ergeben sich im Regelfall aus einem detaillierten Anlageverzeichnis.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs prüften die VTB häufig nicht mit der erforderlichen Sorgfalt, ob die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von Sonderabschreibungen vorlagen. Sie gewährten vielfach Sonderabschreibungen, obwohl die Steuerpflichtigen keine Angaben zu dem Wirtschaftsgut und dessen Nutzung machten, für das sie die Sonderabschreibung beehrten.

27.2.2

Der Rechnungshof hat die unzureichende Prüfung moniert und darauf hingewiesen, dass es dem Steuerpflichtigen obliegt, die Voraussetzungen für eine Steuervergünstigung nachzuweisen. Fehlende Unterlagen seien von den VTB bei den Steuerpflichtigen anzufordern. Er hat empfohlen, die Mitarbeiter in Fortbildungsveranstaltungen und Dienstbesprechungen hinsichtlich der Gesetzesgrundlagen zu schulen.

27.2.3

Das Ministerium hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt. Um die Arbeitsqualität zu verbessern, habe die Oberfinanzdirektion bereits umfassende Maßnahmen ergriffen. In Fortbildungsveranstaltungen und Dienst-

besprechungen seien die Mitarbeiter bezüglich der Vorschrift des § 7g EStG geschult worden.

27.3 Ansparabschreibung

27.3.1

Die VTB hatten bei der Geltendmachung von Ansparabschreibungen die Voraussetzungen für deren Bildung zu prüfen und danach den Investitionszeitraum sowie die Auflösung der Ansparabschreibungen zu überwachen (§ 7g Absatz 3, 4 und 6 EStG). Für die Prüfung einer Ansparabschreibung werden Informationen zu dem begünstigten Wirtschaftsgut benötigt. Hierzu gehören die Funktion des Wirtschaftsgutes, die voraussichtlichen Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten sowie der mögliche Anschaffungszeitpunkt. Auch ist der Höchstbetrag der insgesamt gebildeten Ansparabschreibungen zu prüfen. Bei der Auflösung von Ansparabschreibungen ist der Gewinn in bestimmten Fällen um einen Gewinnzuschlag zu erhöhen (§ 7g Absatz 5 EStG).

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs prüften die VTB die Bildung und Auflösung von Ansparabschreibungen oftmals nicht mit der gebotenen Sorgfalt. Die Überwachung der gebildeten Ansparabschreibungen war in vielen Fällen nicht oder nicht in einem angemessenen Zeitrahmen möglich. Als Hauptursache hierfür erkannte der Rechnungshof die zeitaufwändige Übertragung der Werte in manuell zu führende Überwachungsbögen. Die Gründe für die Auflösung von Ansparabschreibungen waren häufig nicht dokumentiert. In mehreren Fällen unterblieb die Berechnung des Gewinnzuschlags.

27.3.2

Der Rechnungshof hat auf die Mängel hingewiesen und zur Verringerung des Arbeitsaufwandes bei der Prüfung und Überwachung von Ansparabschreibungen eine Automationsunterstützung empfohlen. Bei elektronisch eingereichten Steuererklärungen sollte geprüft werden, inwieweit die in der

Anlage „EÜR“ enthaltenen Angaben zu Prüfungs- und Überwachungszwecken programmgesteuert genutzt werden könnten. Weiterhin sollten die VTB im Rahmen von Dienstbesprechungen und Fortbildungsveranstaltungen auf die gesetzlichen Voraussetzungen hingewiesen werden.

27.3.3

Das Ministerium teilte mit, die OFD habe ein neues elektronisches „Überwachungsblatt“ als Arbeitshilfe im Hinblick auf die Rechtslage im Sinne des Unternehmensteuerreformgesetzes 2008 entwickelt. Diese in elektronischer Form abgelegte Arbeitshilfe solle verpflichtend auszufüllen sein. Damit werde die Prüfung und Überwachung erleichtert.

Die programmgesteuerte Übernahme der in der Anlage „EÜR“ enthaltenen Angaben zu § 7g EStG bei elektronisch übermittelten Steuererklärungen sei derzeit wegen der dazu notwendigen Überarbeitung der Anlage „EÜR“ und des Anlagenverzeichnisses auf Bundesebene nicht durchsetzbar.

27.4

Der Rechnungshof begrüßt die vom Ministerium bisher veranlassten und geplanten Maßnahmen. Er erwartet, dass die geplanten Verbesserungen zügig umgesetzt und die festgestellten Mängel beseitigt werden.

28 Besteuerung von Aufsichtsratsvergütungen

(Kap. 17 01)

Die Besteuerung von Aufsichtsratsvergütungen unterblieb in vielen Fällen. Die Wohnsitzfinanzämter der Aufsichtsratsmitglieder erhielten von den Finanzämtern der Körperschaften häufig nicht die erforderlichen Informationen. In Bezug auf die geprüften Veranlagungszeiträume zeigte sich allerdings eine positive Tendenz. Steuererklärungen der Empfänger von Aufsichtsratsvergütungen waren häufig unvollständig oder unrichtig. Die Finanzämter überprüften sie oftmals nicht ausreichend.

Das Ministerium hat die Prüfungsfeststellungen weitgehend anerkannt und Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel ergriffen.

28.1 Vorbemerkungen

Körperschaften müssen in ihren Steuererklärungen Angaben zu Zahlungen von Aufsichtsratsvergütungen machen. Die Finanzämter haben diese Angaben auf Vollständigkeit zu prüfen und Kontrollmitteilungen an die Wohnsitzfinanzämter der Aufsichtsratsmitglieder zu übersenden. Die Aufsichtsratsmitglieder müssen die ihnen zugeflossenen Vergütungen in den persönlichen Steuererklärungen deklarieren. Die Wohnsitzfinanzämter haben diese Angaben tatsächlich und rechtlich zu überprüfen.

Der Rechnungshof hatte bereits in den Jahren 1995 bis 1997 die Besteuerung von Aufsichtsratsvergütungen geprüft. Er hatte festgestellt, dass notwendige Kontrollmitteilungsverfahren von den Finanzämtern der Körperschaften an die Wohnsitzfinanzämter der Aufsichtsratsmitglieder unterblieben. Für steuerpflichtige Aufsichtsratsvergütungen wurden in den Wohnsitzfinanzämtern in erheblichem Umfang weder die Einkommensteuer noch die Umsatzsteuer festgesetzt. Die aufgrund der Prüfungsmitteilung ergriffenen Maßnahmen der Oberfinanzdirektion führten schon zu einer Verbesserung der Arbeitsqualität. Ungeachtet dessen sieht der Rechnungshof auf-

grund seiner neuerlichen Prüfung die Möglichkeit weiterer Qualitätsverbesserungen.

28.2 Steuerliche Behandlung der Aufsichtsratsvergütung in den Körperschaftsteuerstellen

28.2.1

Die Veranlagungsteilbezirke für Körperschaftsteuer der Finanzämter (VTB K) haben zu prüfen, ob in den Steuererklärungen der Körperschaften die Angaben zu den Zahlungen an die Empfänger von Aufsichtsratsvergütungen vollständig sind. Hierzu gehören insbesondere Name und Anschrift sowie die Höhe der zugeflossenen Vergütung.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs war die Prüfung durch die VTB K unzureichend. Sie unterließen es häufig, Körperschaften zur Benennung der Empfänger von Aufsichtsratsvergütungen aufzufordern und entsprechendes Kontrollmaterial für die Wohnsitzfinanzämter der Aufsichtsratsmitglieder zu fertigen. Während die VTB K für den Veranlagungszeitraum (VZ) 2002 lediglich für 19 v. H. der Fälle Kontrollmitteilungen fertigten, erhöhte sich der Anteil von 31,4 v. H. (VZ 2003) auf 52,8 v. H. (VZ 2004) bzw. 70 v. H. (VZ 2005).

28.2.2

Der Rechnungshof hat die festgestellten Mängel beanstandet. Er hat empfohlen, in Fortbildungsveranstaltungen und Dienstbesprechungen auf die Notwendigkeit hinzuweisen, dass die Körperschaften die Aufsichtsratsmitglieder benennen. Andernfalls haben die VTB K diese Angaben einzufordern. Außerdem sollte dort die Pflicht zur zeitnahen Erstellung von Kontrollmaterial thematisiert werden.

28.2.3

Das Ministerium hat die Feststellungen des Rechnungshofs weitgehend anerkannt. Die Oberfinanzdirektion werde die festgestellten Mängel weiterhin zum Gegenstand von Fortbildungsmaßnahmen machen sowie Verwaltungsanweisungen für den Arbeitsbereich VTB K überarbeiten und optimieren.

28.3 Steuerliche Behandlung der Aufsichtsratsvergütungen in den Wohnsitzfinanzämtern der Empfänger

28.3.1

Der aus der Tätigkeit als Aufsichtsrat erzielte Gewinn ist den Einkünften aus selbständiger Arbeit zuzurechnen. Es ist Aufgabe der VTB, die Angaben der Steuerpflichtigen einkommen- und umsatzsteuerlich zu überprüfen.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs waren 33 v. H. der eingesehenen Fälle aus unterschiedlichen Gründen zu beanstanden. Die Steuerpflichtigen erklärten die mit der Aufsichtsrats Tätigkeit im Zusammenhang stehenden Vergütungen häufig nicht vollständig. Teilweise minderten sie diese ungerechtfertigt um steuerfreie Beträge. Die VTB beanstandeten dies häufig nicht. Sie ließen zudem pauschal ermittelte Betriebsausgaben ungeprüft zum Abzug zu und beachteten umsatzsteuerliche Bestimmungen oftmals nicht.

28.3.2

Der Rechnungshof hat auf die festgestellten Mängel hingewiesen. Er hat empfohlen, auch die einkommen- und umsatzsteuerliche Behandlung von Aufsichtsratsvergütungen zum Gegenstand von Fortbildungsveranstaltungen zu machen.

Das Ministerium hat den Empfehlungen des Rechnungshofs zugestimmt. Die Oberfinanzdirektion werde die empfohlenen Fortbildungsmaßnahmen aufgreifen, Verwaltungsanweisungen zur Einkommensteuer ergänzen und zur Umsatzsteuer erlassen.

28.4

Der Rechnungshof begrüßt die vom Ministerium veranlassten und geplanten Maßnahmen. Er erwartet, dass die geplanten Verbesserungen umgesetzt und die festgestellten Mängel beseitigt werden.

29 Kürzung und Rückforderung von Zuwendungen zur Förderung der kommunalen Verkehrsinfrastruktur

(Kap. 17 30 und 17 52)

Das Land fördert kommunale Investitionen im Öffentlichen Personennahverkehr und im Straßenbau mit Zuwendungen. Die Mittel decken als Anteilfinanzierung bis zu 90 v. H. der zuwendungsfähigen Kosten ab.

Der Rechnungshof prüft jährlich stichprobenartig eine Anzahl der geförderten Projekte. Die Prüfungen in den Jahren 2007 und 2008 führten zu Kürzungen und Rückforderungen in Höhe von rund 3,3 Mio. Euro.

29.1

Das Land fördert den Öffentlichen Personennahverkehr und den kommunalen Straßenbau mit Kompensationsmitteln nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) und Mitteln nach § 33 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG). Im Öffentlichen Personennahverkehr werden jährlich für rund 40 Projekte Zuwendungen von rund 48 Mio. Euro nach GVFG und 27 Mio. Euro nach FAG bewilligt. Im Kommunalen Straßenbau werden jährlich durchschnittlich 200 Projekte mit rund 66 Mio. Euro nach GVFG und rund 11 Mio. Euro nach FAG gefördert. Die Mittel in Höhe von insgesamt rund 152 Mio. Euro decken als Anteilfinanzierung bis zu 90 v. H. der zuwendungsfähigen Kosten ab.

Der Rechnungshof prüft regelmäßig stichprobenartig die Verwendung der Zuwendungen auf deren wirtschaftlichen und zweckentsprechenden Einsatz. Die Prüfungen werden begleitend oder nach Abschluss der Förderung durchgeführt.

29.2

Der Rechnungshof hat in den Jahren 2007 und 2008 zehn Prüfungen im Straßen- und Radwegebau durchgeführt und dabei 53 Projekte untersucht.

Im Öffentlichen Personennahverkehr hat er fünf Prüfungen mit 23 Projekten durchgeführt. Die 76 Projekte wurden mit insgesamt rund 81,3 Mio. Euro gefördert.

Der Rechnungshof hat insbesondere festgestellt, dass die zuwendungsfähigen Kosten häufig nicht richtig festgesetzt wurden. Er hat empfohlen, alle Beiträge Dritter zu ermitteln und abzusetzen. Er hat darauf hingewiesen, dass Kosten, die durch fehlerhafte Ausschreibungen und mangelnde Bauüberwachung verursacht wurden, nicht zuwendungsfähig sind. Aufwändige Bauweisen könnten nur im technisch notwendigen und wirtschaftlichen Umfang gefördert werden. Der Rechnungshof hat darüber hinaus Empfehlungen ausgesprochen, die bei künftigen Projekten monetär wirksam werden.

29.3

Das Ministerium hat die Hinweise des Rechnungshofs weitgehend aufgegriffen. Es hat bestätigt, dass es auf der Grundlage der Empfehlungen des Rechnungshofs den zielgerichteten und wirtschaftlichen Einsatz der Fördermittel verbessern konnte. So führten die Prüfungen des Rechnungshofs in den Jahren 2007 und 2008 zu Kürzungen und Rückforderungen in Höhe von rund 3,3 Mio. Euro.

29.4

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ministerium seine Empfehlungen bei der Prüfung der Verwendungsnachweise und der Bewilligung neuer Förderanträge berücksichtigt und damit den Nutzen der Zuwendungen erhöht.

30 Förderung von Krankenhäusern durch pauschale Mittelzuweisungen

(Kap. 17 36)

Einige Krankenhäuser verwendeten die im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs bereitgestellten pauschalen Fördermittel für nicht förderfähige Investitionen. Des Weiteren unterließen sie es, Mieterlöse, Zinserträge und andere Einnahmen den Pauschalmittelbeständen zuzuführen.

Der Rechnungshof hat dem Ministerium für Arbeit, Familie und Gesundheit die Umsetzung der monetären Prüfungsergebnisse empfohlen, die sich insgesamt auf über 1 Mio. Euro belaufen. Des Weiteren hat er Vorschläge zur Verbesserung der Effizienz und Flexibilität des Förderverfahrens unterbreitet.

Das Ministerium will die Anregungen aufgreifen und alle hessischen Krankenhäuser über die grundsätzlichen Prüfungserkenntnisse informieren.

30.1

Die rund 140 in den hessischen Krankenhausplan aufgenommenen Krankenhäuser erhalten gemäß § 25 Hessisches Krankenhausgesetz jährlich pauschale Fördermittelzuweisungen für die Ergänzung und Wiederbeschaffung von Anlagegütern mit einer durchschnittlichen Nutzungsdauer von mehr als drei Jahren. Für Baumaßnahmen können Pauschalmittel eingesetzt werden, wenn die Kosten im Einzelfall 10 v. H. der Jahrespauschale oder 105.000 Euro ohne Umsatzsteuer nicht übersteigen.

Die aus dem kommunalen Finanzausgleich gewährten Zuweisungen werden seit Januar 2006 nach gewichteten Fallzahlen und durchschnittlicher Verweildauer der Patienten im Krankenhaus bemessen. In den Haushaltsjahren 2006 bis 2008 betrug der Haushaltsansatz jährlich 90 Mio. Euro. Der Haushaltplan 2009 weist Fördermittel von 96 Mio. Euro aus.

30.2

Der Rechnungshof hat die Verwendungsmeldungen aller hessischen Plankrankenhäuser ausgewertet und bei zehn Krankenhäusern örtliche Erhebungen durchgeführt. Dabei hat er u. a. festgestellt:

- Die geprüften Krankenhäuser tätigten teilweise nicht förderfähige Investitionen. So wurde ein Personenkraftwagen im Wert von 18.555 Euro für die Mitarbeiterin mit Leitungsfunktion eines Krankenhausträgers angeschafft und noch im selben Jahr für 8.000 Euro an sie veräußert. Die Wartung von Anlagegütern wurde mit 248.775 Euro aus Pauschalmitteln finanziert, obwohl nur deren Anschaffung förderfähig war. Drei Personenkraftwagen im Wert von rund 135.000 Euro wurden aus Fördermitteln bezahlt, obwohl sie überwiegend nicht für Krankenhauszwecke eingesetzt waren.
- Nicht verausgabte Fördermittel sind zu verzinsen. Der Zinsertrag ist den Fördermitteln zuzuführen. Drei der geprüften Krankenhäuser schrieben vorschriftswidrig Zinserträge von über 70.000 Euro nicht zu. Nach vorsichtigen Schätzungen dürften sich die jährlich landesweit nicht zugeführten Zinserträge im hohen sechstelligen Bereich bewegen.
- Aus der Vermietung zumindest teilweise geförderter Räumlichkeiten erzielte ein Krankenhaus jährliche Mieteinnahmen von über 840.000 Euro. Die gebotenen Zuführungen zum Bestand der pauschalen Fördermittel nahm es nicht vor.
- Ein Krankenhaus verkaufte seine Abteilung Radiologie einschließlich der aus Fördermitteln angeschafften medizinischen Geräte mit einem Restbuchwert von 42.234 Euro zum symbolischen Preis von einem Euro an einen niedergelassenen Arzt. Die hier angemessene Zuführung des Restbuchwertes zum Bestand der pauschalen Fördermittel unterblieb.
- Den an das Ministerium über die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen jährlich zu erstattenden Meldungen zur Verwendung und zum

Bestand der pauschalen Fördermittel lag zumeist ein aufwändiges manuelles Verfahren zu Grunde.

- Die Wertgrenze für Baumaßnahmen von 105.000 Euro schränkt insbesondere die Flexibilität kleinerer und mittlerer Krankenhäuser beim Einsatz pauschaler Fördermittel ein.
- Der Bestand unverbrauchter Fördermittel der hessischen Plankrankenhäuser überstieg den Haushaltsansatz. Einzelne Krankenhäuser verfügten über erhebliche Fördermittelbestände. Es war nicht ersichtlich, ob diese Mittel zielgerichtet angespart wurden.

Der Rechnungshof hat die nicht zweckentsprechende Verwendung der Pauschalmittel beanstandet. Desweiteren hat er dem Ministerium empfohlen, die Krankenhäuser zur Zuführung der aus Fördermitteln erzielten Einnahmen an den Pauschalmittelbestand aufzufordern. Grundsätzliche Prüfungserkenntnisse (z. B. in den Bereichen Zinsen, Fördermittelbestände und Förderfähigkeit) sollten auf alle hessischen Plankrankenhäuser übertragen werden. Aus arbeitsökonomischen Gründen sollten die jährlichen Verwendungsberichte zu den pauschalen Fördermitteln künftig auf elektronischem Wege erstellt werden. Krankenhäuser, die mehr als das 2,5-fache ihrer Jahrespauschale nicht investiert haben, sollten die dafür ausschlaggebenden Gründe anführen. Bei Novellierung des Hessischen Krankenhausgesetzes sollte erwogen werden, den Grenzwert für die Förderfähigkeit von Baumaßnahmen anzuheben. Dadurch könnte die Flexibilität kleinerer und mittlerer Krankenhäuser gesteigert werden.

30.3

Das Ministerium hat die Prüfungsfeststellungen bestätigt. Es hat die für die Umsetzung der monetären Prüfungsergebnisse erforderlichen Anhörungsverfahren in die Wege geleitet und zugesichert, die weiteren Empfehlungen zu beachten. Im Rahmen der nächsten Abfrage der Leistungszahlen durch die Wirtschafts- und Strukturbank Hessen sollen alle Krankenhäuser über die grundsätzlichen Prüfungserkenntnisse informiert werden. U. a. soll

dabei auf die zinsgünstige Anlage von Fördermitteln und auf eine sachgerechte Abgrenzung nicht förderfähiger Anlagegüter hingewiesen werden.

30.4

Der Rechnungshof begrüßt die zugesagte Umsetzung seiner Empfehlungen. Er verspricht sich durch die vom Ministerium eingeleiteten Maßnahmen einen sachgerechteren Einsatz der Fördermittel.

Staatliche Hochbaumaßnahmen (Epl. 18)

31 Beachtung von Prüfungsfeststellungen in der Bauverwaltung (Kap. 18 alle)

Der Rechnungshof hatte bei früheren Prüfungen Mängel in der Planung und Ausführung von Hochbaumaßnahmen beanstandet. Das Ministerium hatte zugesagt, die Empfehlungen des Rechnungshofs künftig zu beachten. Bei weiteren Prüfungen in den Regionalniederlassungen des Hessischen Baumanagements hat der Rechnungshof vergleichbare Mängel festgestellt.

Das Hessische Baumanagement hat nunmehr in seinem Intranet eine Auswahl von Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs mit dem Hinweis an seine Mitarbeiter eingestellt, diese zu beachten und umzusetzen. Der Rechnungshof wird künftig verstärkt prüfen, ob seine Empfehlungen umgesetzt werden.

31.1

Der Rechnungshof hatte bei früheren Prüfungen Mängel in der Planung und Ausführung von Hochbaumaßnahmen beanstandet. Das Ministerium hatte in den überwiegenden Fällen zugesagt, künftig den Empfehlungen des Rechnungshofs zu folgen und die Zentrale des Hessischen Baumanagements aufzufordern, diese in geeigneter Weise den Regionalniederlassungen zur Kenntnis zu geben. Trotzdem stellte der Rechnungshof bei weiteren Prüfungen ähnliche Mängel fest.

31.2

So wick die Ausführung von Flachdächern bei Neubaumaßnahmen häufig von den Bestimmungen der für die Bauverwaltung geltenden Flachdachrichtlinie ab. Dachneigungen waren geringer als vorgegeben ausgeführt

worden, Oberflächenschutz fehlte und Dachrandabschlüsse entsprachen nicht der Richtlinie. Beispielsweise hatte ein Flachdach keinen Oberflächenschutz und in der Längsrichtung kein Gefälle (siehe nachfolgende Abbildung).



Abbildung 31-1: Flachdach ohne Oberflächenschutz und Längsgefälle

Leistungsverzeichnisse waren häufig nicht ordnungsgemäß aufgestellt und die Massen unzureichend ermittelt. Dies führte zu Nachträgen, Stundenlohnarbeiten und bei der Abrechnung zu erheblichen Abweichungen von den ausgeschriebenen Massen. So waren beispielsweise Malerarbeiten mehr als doppelt so hoch abgerechnet worden als beauftragt.

Auch waren aus architektonischen Gründen bei den Ausführungsplanungen oft unwirtschaftliche Grundrisszuschnitte und Detaillösungen sowie überzogene Raumgrößen festgestellt worden, die zu erhöhten Kosten führten. Bei der Querschnittsprüfung über den Bau von Polizeidienststellen stellte der Rechnungshof Raumgrößen für Dienststellenleiter zwischen 22 m² und 38 m² fest.

Ferner waren Türen, Fenster und Sonnenschutz bei Gebäuden häufig zu aufwändig und damit kostengünstig geplant und ausgeführt worden. Bei der Wahl des Sonnenschutzes waren Energie einsparende Überlegungen nicht immer ausreichend berücksichtigt worden. In einem Fall musste der Sonnenschutz zwischen den Scheiben wegen der unzumutbaren Wärmeentwicklung in den Büroräumen durch einen zusätzlichen außenliegenden ergänzt werden (siehe nachfolgende Abbildung).



Abbildung 31-2: Unzureichender Sonnenschutz zwischen den Scheiben

31.3

Das Ministerium hat in mehreren Erlassen und mit einer Auflistung der Prüfungsbemerkungen vorgegeben, die Empfehlungen des Rechnungshofs umzusetzen. Nunmehr hat die Zentrale des Hessischen Baumanagements in ihrem Intranet eine Zusammenstellung von zehn Querschnittsprüfungen und zwölf Projektprüfungen mit insgesamt 145 Empfehlungen des Rechnungshofs aufgeführt, wie ausschnittsweise in nachfolgender Abbildung dargestellt. Diese Unterlage soll als Arbeitspapier und Beitrag zur Beachtung und Umsetzung der Prüfungsfeststellungen durch das Hessische Baumanagement dienen.

Prüfbemerkungen, Hinweise, Empfehlungen des Rechnungshofes		
<small>Diese Unterlage führt die Prüfungsmittelungen des Hessischen Rechnungshofes (HRH) zum Staatlichen Hochbau des Landes Hessen aus den letzten Jahren von 2007 bis in das Jahr 2001/2002 in gegliederter Form (objekt- und themenbezogen) auf. Die Aufstellung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit bezüglich der Prüfungen und einzelner Prüfungsbemerkungen. In vorliegender Zusammenstellung sind die Prüfungsbemerkungen des HRH unkommentiert und unabhängig von den Stellungnahmen des HMDf aufgeführt. Die Unterlage ist als Arbeitspapier und Beitrag zur Beachtung / Umsetzung der Prüfungsbemerkungen durch das hbm zu verstehen.</small>		
Inhalt:		Seite
A	Durchgeführte Prüfungen	2 - 3
I	Querschnittsprüfungen	
II	Objektprüfungen	
B	Prüfbemerkungen der einzelnen Prüfungen	4 - 13
C	Themenbezogene Zusammenstellung der Prüfbemerkungen	14 - 19
I	Planung	
	a) Planungsgrundsätze- und Grundlagen	
	b) Standards, Materialien	
II	Bauausführung	
III	Ausschreibung, Vergabe, Abrechnung	
IV	Bauunterhaltung	
V	Sonstiges	

Abbildung 31-3: Ausschnitt aus der Intranetdarstellung des Hessischen Baumanagements

31.4

Der Rechnungshof begrüßt, dass die Zentrale des Hessischen Baumanagements eine Zusammenstellung von Prüfungsmittelungen in geeigneter Form in ihr Intranet eingestellt hat. Er erwartet, dass seine Empfehlungen beachtet werden und wird dies entsprechend prüfen.

Teil IV Berichte und Stellungnahmen an Landtag und Landesregierung

Der Rechnungshof informiert in Teil IV der Bemerkungen über ausgewählte Berichte (§§ 88 Absatz 2 und 99 LHO) und Stellungnahmen (insbesondere nach den §§ 71a, 102 Absatz 3 und 103 Absatz 1 LHO) an Landtag und Landesregierung, soweit die Themen nicht in Teil III behandelt sind. Im Jahre 2009 hat der Rechnungshof in insgesamt 37 Fällen Berichte und Stellungnahmen abgegeben. Einen Einblick in das Spektrum seiner Tätigkeit vermitteln die nachfolgenden Beispiele.

1 Stellungnahme nach § 103 LHO zum SAP IKS-Projekt

Um die Sicherheit des zentralen SAP-Systems des Landes zu gewährleisten und die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung einzuhalten, sind eine wirksame Funktionstrennung und eine restriktive Vergabe von (Buchungs-) Berechtigungen erforderlich. Ein funktionierendes internes Kontrollsystem (IKS) prüft, ob diese Vorgaben beachtet werden, und trägt somit zur Einhaltung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung bei. Es besteht unter anderem aus Regelungen zur Steuerung der Behördenaktivitäten und einem internen Überwachungssystem, das die Abwicklung von Geschäftsvorfällen kontrolliert.

Zur Verbesserung der internen Kontrollsysteme und zur Sicherstellung der Ordnungsmäßigkeit des SAP-Systems hat das Ministerium der Finanzen sogenannte ad hoc-Maßnahmen im Rahmen des SAP IKS-Projektes erarbeitet. Diese wurden dem Rechnungshof mit Schreiben vom 4. November 2008 zur Anhörung zugeleitet. Mit dem Maßnahmenkonzept erhielten die Dienststellen des Landes Hilfestellungen, um kritische Berechtigungskombinationen und das daraus erwachsende Risikopotenzial zu identifizieren sowie nachgelagerte Kontrollen und andere kompensierende Maßnahmen systematisch ergreifen zu können.

Der Rechnungshof hat zu dem Konzept am 14. Januar 2009 Stellung genommen und Anregungen und Ergänzungsvorschläge unterbreitet. Er hat unter anderem empfohlen, in das Konzept Aussagen über kritische Funktionsbündelungen aufzunehmen. Des Weiteren hat er angeregt, auch für den Bereich des Personalwesens (SAP HR-System) eine Matrix der kritischen Berechtigungskombinationen zu erstellen, um mögliche Risikopotenziale ermitteln zu können. Das Ministerium hat die Ergänzungsvorschläge aufgegriffen und in die überarbeitete Konzeptlage einfließen lassen.

2 Stellungnahme nach § 102 LHO und Empfehlungen zur Umsetzung bei Maßnahmen zur Abwehr von Infektionsgefahren (hier: Pandemie)

Der Rechnungshof gab im Rahmen seiner Prüfung der Maßnahmen zur Abwehr von Infektionsgefahren gegenüber dem Hessischen Ministerium für Arbeit, Familie und Gesundheit (HMAFG) Empfehlungen zur Umsetzung der Verordnung nach § 2 Influenzaschutzimpfung-GKV-Leistungspflichtverordnung ab.

Das HMAFG unterrichtete den Rechnungshof mit Schreiben vom 20. Oktober 2009 gemäß § 102 LHO über eine beabsichtigte Vereinbarung mit der Kassenärztlichen Vereinigung Hessen (KVH). Danach sollte die KVH die Verwaltung des Fonds, insbesondere die Vergütung für vertragsärztliche Leistungen im Zusammenhang mit der Impfung gegen die Influenza A H1N1, übernehmen.

Der Rechnungshof wirkte in seiner begleitenden Beratung und in seiner Stellungnahme im Einvernehmen mit dem HMAFG darauf hin, dass die vertragliche Vereinbarung

- eine wirtschaftlich verbesserte Regelung für das Land aufwies und
- mögliche finanzielle Risiken für das Land Hessen begrenzte.

Gegenüber dem ersten, vom Ministerium vorgestellten Kostenansatz für die Finanzierungsabwicklung des Fonds zur Vergütung der Leistungen der KVH wurde ein deutlich geringerer, pauschaler Betrag festgelegt. Die Prüfungsrechte für den Rechnungshof wurden ausdrücklich sichergestellt.

Der Rechnungshof begrüßt die vorgenommene frühzeitige Abstimmung und Unterrichtung, sowie dass seine Empfehlungen weitgehend berücksichtigt wurden.

3 Zertifizierung des Landesbetriebs Hessen-Forst

Zur Bewertung einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung haben sich zwei vorherrschende Zertifizierungssysteme herausgebildet, das sogenannte „Programm for the Endorsement of Forest Certification Schemes (PEFC)“ und der „Forest Stewardship Council (FSC)“. Beide Zertifizierungssysteme haben in Teilbereichen divergierende Standards.

Der Landesbetrieb Hessen-Forst wird seit dem Jahr 2001 nach PEFC zertifiziert. Im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie Hessen war eine verwaltungsinterne Projektgruppe beauftragt, die Rahmenbedingungen für eine weitere Zertifizierung nach Maßgabe des FSC für den hessischen Staatswald zu erheben. Der Rechnungshof hat den hierzu durchgeführten Evaluierungsprozess forstfachlich beratend begleitet. Dabei hat er mit Beobachterstatus an den Projektgruppensitzungen teilgenommen, durch die Begleitung von Audits beider Zertifizierungssysteme eigene Erfahrungswerte gesammelt und diese in eine Markt- und Kostenanalyse einfließen lassen. Unter Abwägung von qualitativen Aspekten zum möglichen Nutzen einer weiteren Zertifizierung nach FSC, hat er die Ergebnisse seiner Untersuchungen als Entscheidungshilfe dem Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz am 19. Mai 2009 mitgeteilt.

4 Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit bei Wohngeldstellen

Das für die interkommunale Zusammenarbeit zuständige Ministerium des Innern und für Sport ist im Rahmen eines Beratungsbeitrags darüber unterrichtet worden, dass in Hessen bei Landkreisen und Gemeinden ab 20.000 Einwohnern insgesamt 87 Wohngeldstellen mit über 240 Vollzeitstellen eingerichtet sind, die laut Personalkostentabellen einen Aufwand von mehr als 11 Mio. Euro verursachen. Die Personalausstattung der Ämter schwankt zwischen weniger als einer und über 40 Vollzeitstellen. Von den 87 Wohngeldstellen liegen 46 in Kommunen mit bis zu 40.000 Einwohnern. Die räumliche Entfernung zwischen den 46 Kommunen ist teilweise gering. In 16 Städten betreiben Gemeinden und Kreise jeweils eigenständige Wohngeldstellen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs könnte eine gemeinsame Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich Wohngeld unter dem Gesichtspunkt der interkommunalen Zusammenarbeit zur Synergienutzung und Kostensenkung beitragen, ohne dabei berechnigte Bürgerinteressen zu beeinträchtigen. Im Hinblick auf eine in diesem Bereich mögliche Zusammenarbeit hat er angeregt, die seit 1970 unveränderte Zuständigkeitsverordnung für die Gewährung von Wohngeld anzupassen.

Das Innenministerium hat die Anregung des Rechnungshofs begrüßt und das für die Änderung der Verordnung zuständige Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung um weitere Veranlassung gebeten. Dieses beabsichtigt, in einer Neufassung der Verordnung darauf hinzuweisen, dass der Wohngeldantrag weiter vor Ort zu stellen ist, die kostenintensive Ausführung des Gesetzes aber gemeinschaftlich mit oder von einer anderen Wohngeldstelle wahrgenommen werden kann.

Darmstadt, den 25. März 2010

Prof. Dr. Eibelshäuser

Freiherr von Gall

Dr. Göschel

Hilpert

Prof. Dr. Schäfer

Wallis

Doetschmann

Dr. Nowak



HESSISCHER
RECHNUNGSHOF

DER PRÄSIDENT

Darmstadt, den 19. Oktober 2009

**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 2008 ohne Beanstandungen abgeschlossen worden.

Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser