



HESSISCHER RECHNUNGSHOF

Bemerkungen 2017

Bericht zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen

Hessischer Landtag
Eingegangen am 1. November 2018

19. Wahlperiode

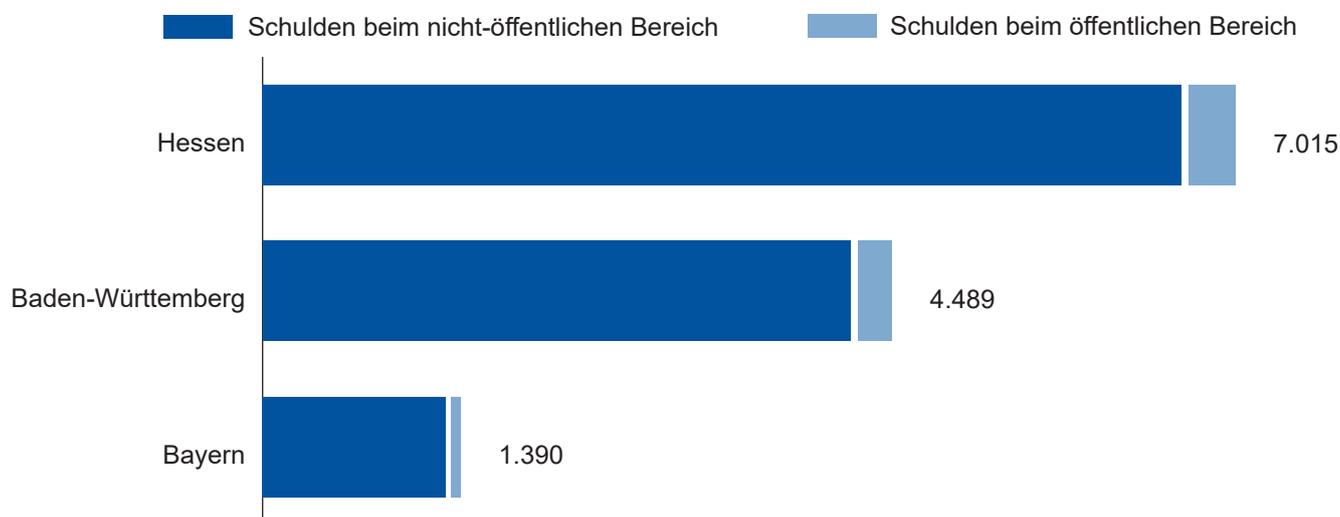
Drucksache 19/6694
Ausgegeben am 16. November 2018

	2016	2017	Weitere Infos
Finanzierungssaldo	752 Mio. €	511 Mio. €	Seite 35
Nettokreditaufnahme (+), Nettokredittilgung (-)	-200 Mio. €	-200 Mio. €	Seite 38
Schuldenstand	43,4 Mrd. €	43,1 Mrd. €	Seite 48
Veränderung des Schuldenstandes zum Vorjahr	-0,5 %	-0,5 %	Seite 48
Enge Kreditobergrenze eingehalten	✓	✓	Seite 37
Weite Kreditobergrenze eingehalten	✓	✓	Seite 37
Abbaupfad der neuen Schuldenbremse eingehalten	✓	✓	Seite 39
Zinsausgaben	1,0 Mrd. €	1,0 Mrd. €	Seite 49
Veränderung der Zinsausgaben zum Vorjahr	-12,8 %	-2,0 %	Seite 49
Steuereinnahmen (inkl. steuerähnliche Abgaben)	22,1 Mrd. €	22,7 Mrd. €	Seite 36
Veränderung der Steuereinnahmen zum Vorjahr	+12,2 %	+2,9 %	—
Jahresergebnis	-1,2 Mrd. €	-5,0 Mrd. €	Seite 82
Jahresergebnis (ohne Sondereffekt Rückstellungen)	-1,2 Mrd. €	-1,9 Mrd. €	—
Eigenkapital	-105,8 Mrd. €	-110,7 Mrd. €	Seite 104
Uneingeschränktes Testat für den Gesamtabchluss	✓	✓	Seite 57
Geberland im Länderfinanzausgleich	✓	✓	—
Zahlungen in den Länderfinanzausgleich	2,3 Mrd. €	2,5 Mrd. €	—

Besondere Vorkommnisse: Bewertung der Pensions- und Beihilferückstellungen: Die Anpassungen des Gehalts- und Rententrends sind von 1,5 % p.a. im Vorjahr auf 1,7 % p.a. im Jahr 2017 und die der Kostendynamik bei der Beihilfe von 2,6 % p.a. im Vorjahr auf 2,9 % p.a. im Jahr 2017 angestiegen.

Schulden der Geberländer im Länderfinanzausgleich zum 31.12.2017

(Werte in Euro je Einwohner)



Bemerkungen 2017

des Hessischen Rechnungshofs

zur

Haushalts- und Wirtschaftsführung

des

Landes Hessen

(einschließlich Feststellung zur
Haushaltsrechnung 2017)

Darmstadt, den 4. September 2018

Vorwort

Das Land Hessen hat 2017 die guten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen genutzt: Zum dritten Mal in Folge wurde ein positiver Finanzierungssaldo (von 511 Mio Euro) erreicht. Die Landesschulden wurden – wie im Vorjahr – um 200 Mio. Euro netto getilgt. Zusätzlich wurden der Konjunkturausgleichsrücklage 120 Mio. Euro zugeführt und die Versorgungsrücklage weiter ausgebaut.

Allerdings beliefen sich die Landesschulden Ende 2017 immer noch auf über 43 Mrd. Euro. Das doppelte Ergebnis im Gesamtabschluss betrug fast minus 5 Mrd. Euro; das negative Eigenkapital hatte sich auf rund 110 Mrd. weiter vergrößert.

Das Land ist – trotz aller Fortschritte in den letzten Jahren – immer noch weit entfernt von dem Ziel eines generationengerechten Haushalts. Deshalb begrüßen wir, dass das Land das Ziel eines doppisch ausgeglichenen Gesamthaushalts verfolgt und dies auch in der Landeshaushaltsordnung verbindlich festschreiben will. Dies verpflichtet künftig Landtag und Landesregierung zum generationengerechten Handeln. Die von mehreren Generationen aufgehäuften Defizite – in Form eines negativen Eigenkapitals von 110 Mrd. Euro - können nicht von einer Generation innerhalb von wenigen Jahren beseitigt werden. Auch das ist Ausdruck von Generationengerechtigkeit: Die aktuelle Generation ist gefordert, sie darf aber nicht überfordert werden.

Mit unseren Bemerkungen 2017 wollen wir auch in diesem Jahr wieder auf mögliche Optimierungen im Landeshaushalt hinweisen. Unsere Empfehlungen sollen wichtige Orientierungspunkte auf dem Weg zum doppischen Haushaltsausgleich sein. Das Spektrum unserer Vorschläge reicht von wirtschaftlicherer Holzernte und schlankeren Behördenstrukturen bis hin zu zeitgemäßen Milchabgaben, wirksamen Fußfesseln und Osterferriencamps für versetzungsbedrohte Schülerinnen und Schüler.

Mein Dank gilt allen an den Prüfungen Beteiligten – in der Landesverwaltung und im Rechnungshof. Ohne ihre fachliche Kompetenz, ihr hohes Engagement und den Willen zum fairen und konstruktiven Umgang miteinander hätten die Bemerkungen 2017 nicht erstellt werden können.

Darmstadt, im September 2018

A handwritten signature in blue ink, reading "Walter Wallmann". The signature is written in a cursive style with a large initial 'W'.

Dr. Walter Wallmann
Präsident des Hessischen Rechnungshofs

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	9
0 Vorbemerkung	11
Kurzfassungen aller Beiträge	15
Feststellungen nach Artikel 144 Satz 1 HV, § 97 Absatz 2 Nr. 1 LHO	29

Teil I – Bemerkungen allgemeiner Art

1 Haushaltsrechnung und Gesamtabschluss	33
1.1 Verfassungskonformität	33
1.2 Gesetzeskonformität	52
1.3 Prüfung und Feststellung des Gesamtabschlusses	57
2 Produkthaushalt	63
2.1 Abrechnung des Produkthaushalts	63
2.2 Überleitung vom Leistungsergebnis zum Jahresergebnis der Ergebnisrechnung	76
3 Ergebnisausweis	81
3.1 Kameralistik und Doppik	81
3.2 Vergleich der Einnahmen und Erträge	83
3.3 Vergleich der Ausgaben und Aufwendungen	84
3.4 Jahresergebnis als Steuerungsgröße	93
4 Finanzrechnung	97
4.1 Finanzlage	97
4.2 Überleitung zur Nettoneuverschuldung	99
5 Vermögensrechnung	103
5.1 Vermögenslage	104
5.2 Steuerungsziel Vermögenserhaltung	108

Teil II – Bemerkungen zu den Einzelplänen

Mehrere Einzelpläne

- | | | |
|---|---------------------------------------|-----|
| 6 | Mehrausgaben bei einem IT-Großprojekt | 113 |
|---|---------------------------------------|-----|

Einzelplan 04: Hessisches Kultusministerium

- | | | |
|---|--|-----|
| 7 | Probleme Selbstständiger Schulen mit der Bewirtschaftung des Großen Schulbudgets | 119 |
| 8 | Wie effektiv ist die mobile Lehrervertretungsreserve? | 127 |
| 9 | Erreichen die Osterferien camps ihr Ziel? | 135 |

Einzelplan 05: Hessisches Ministerium der Justiz

- | | | |
|----|--|-----|
| 10 | Sicherheitsmaßnahmen an den Gerichten müssen sicher umgesetzt werden | 141 |
| 11 | Reorganisation des Hessischen Ministeriums der Justiz nicht verpassen! | 149 |
| 12 | Elektronische Fußfessel – die Zukunft? | 155 |

Einzelplan 06: Hessisches Ministerium der Finanzen

- | | | |
|----|------------------------------|-----|
| 13 | PCs länger nutzen spart Geld | 163 |
|----|------------------------------|-----|

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

- | | | |
|----|---|-----|
| 14 | Was lange währt, ... wird teuer! | 165 |
| 15 | Die Milchumlage – noch zeitgemäß? | 171 |
| 16 | Vergabeverstöße bei der Städtebauförderung – ohne spürbare Konsequenzen | 177 |
| 17 | Holz ernten und verkaufen | 187 |

Einzelplan 15: Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst

- | | | |
|----|---|-----|
| 18 | Mangelhafte Aufsicht - Werden Studierendenschaften allein gelassen? | 193 |
| 19 | IT-Organisation der Philipps-Universität Marburg – Es gibt viel zu tun! | 197 |
| 20 | Hessisches Landestheater Marburg – weiterhin nur wenige Gastspiele | 203 |

Einzelplan 17:

Allgemeine Finanzverwaltung

21	Abläufe im Festsetzungsverfahren von Einkommensteuer und Gewerbesteuermessbetrag vereinfachen und automatisieren	209
22	Grundinstandsetzung von zwei Gebäuden der Hochschule RheinMain	217

Teil III – Berichte und Stellungnahmen

23	Verordnung über den Zahlungsverkehr mit Gerichten und Justizbehörden	225
24	Richtlinien für die hessische Film- und Fernsehförderung durch die HessenFilm und Medien GmbH (HessenFilm)	227
25	Finanzielle Förderung von Schulangeboten der Feuerwehren und des Katastrophenschutzes	229
26	Förderung der interkulturellen Beratung von Feuerwehren	231

Teil IV – Ergebnisse von Prüfungen aus vergangenen Jahren

27	Prüfung „Personalausgaben der Vollzugsanstalten“	235
28	Kommunale Finanzaufsicht: Feststellungen, die das Ministerium betreffen	237

Erklärung als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung **239**

Teil V – Einzelplandarstellungen

29	Einzelplandarstellungen	243
----	-------------------------	-----

Anhang

Prüfungen im Rundfunkbereich	263
------------------------------	-----

Abkürzungsverzeichnis

ÄVO	Änderungsverordnung
BHO	Bundshaushaltsordnung
BilMoG	Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz
BMF	Bundesfinanzministerium
DKJS	Deutsche Kinder- und Jugendstiftung GmbH
EB IDA	Eigenbetrieb Immobilienmanagement der Wissenschaftsstadt Darmstadt
EGHGB	Einführungsgesetz zum Handelsgesetzbuch
Epl.	Einzelplan
ES-Bau	Entscheidungsunterlage Bau
EÜR	Einnahmen-Überschuss-Rechnung
EW-Bau	Entwurfsunterlage Bau
GABau	Geschäftsanweisung Bau
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung (der Staatskanzlei, der Ministerien des Landes Hessen sowie der Landesvertretung Berlin)
GoB	Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung
GSB	Großes Schulbudget
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
HCC	Hessisches Competence Center für neue Verwaltungssteuerung
HEAE	Hessische Erstaufnahmeeinrichtung
HEUREKA	HochschulEntwicklungs- und Umbauprogramm: RundErneuerung, Konzentration und Ausbau von Forschung und Lehre
HG	Haushaltsgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HRZ	Hochschulrechenzentrum
HV	Hessische Verfassung
HV a.F.	Hessische Verfassung alte Fassung
HVL	Hessischer Verband für Leistungs- und Qualitätsprüfungen in der Tierzucht e.V.

HZD	Hessische Zentrale für Datenverarbeitung
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KSB	Kleines Schulbudget
LAG	Lastenausgleichsgesetz
LAK	Lebensarbeitszeitkonto
LBIH	Landesbetrieb Bau und Immobilien Hessen
LFA	Länderfinanzausgleich
LHO	Landeshaushaltsordnung
LVM	Landesvereinigung Milch Hessen e.V.
MVR	Mobile Vertretungsreserve
OFD	Oberfinanzdirektion
SAP	Systeme, Anwendungen und Produkte (Unternehmen für Softwarelösungen)
SSA, SSÄ	Staatliches Schulamt, Staatliche Schulämter
UFV	Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung
UKF	Universitätsklinikum Frankfurt
umA	unbegleitete minderjährige Ausländer
VOF	Vergabeverordnung für freiberufliche Leistungen
VV	Verwaltungsvorschrift

Hinweis:

Alle Personen- und Funktionsbezeichnungen in den Bemerkungen gelten für die männliche und weibliche Form gleichermaßen. Die Zahlen in den einzelnen Beiträgen sind aus Gründen der Übersichtlichkeit gerundet. Den Rechenoperationen liegen ungerundete Zahlen zugrunde, so dass bei den Berechnungen rundungsbedingte Abweichungen auftreten können.

0 Vorbemerkung

0.1 Weshalb gibt es Bemerkungen?

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

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

Insbesondere hat der Rechnungshof festzustellen, ob

- die Haushaltsrechnung alle Einnahmen sowie Ausgaben eines Haushaltsjahres umfasst und
- in bedeutsamen Fällen gegen Vorschriften und Grundsätze der Haushalts- und Wirtschaftsführung verstoßen wurde.

Da in Bemerkungen nur über wesentliche Prüfungen berichtet wird, spiegeln diese den tatsächlichen Prüfungsumfang nicht wider. Politische Entscheidungen beurteilt der Rechnungshof nicht. Prüfungserfahrungen, die die Voraussetzungen oder Auswirkungen derartiger Entscheidungen betreffen, können allerdings zu einer Prüfung und Berichterstattung führen.

0.2 Worüber informiert der Jahresbericht?

Der vorliegende Bericht umfasst Feststellungen, die sich im Wesentlichen auf das Jahr 2017 beziehen. Er bildet die Grundlage für die Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2017.

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

1. Haushaltsrechnung und Gesamtabchluss,
2. Produkthaushalt,
3. Ergebnisausweis,
4. Finanzrechnung und
5. Vermögensrechnung

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

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

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

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

Teil V beinhaltet Einzelplandarstellungen. Diese Informationen sollen über die Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Gesamtabchluss hinaus Einblick auf die Ressortebene geben. Neben dem Aufgabenbereich werden Kennzahlen zu Finanzdaten, zum Personalumfang sowie Besonderheiten des Einzelplans dargestellt.

Die Anlage zu den Bemerkungen 2017 enthält die Erklärung des Präsidenten als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung.

0.3 Was wurde aus dem letzten Jahresbericht?

Die Bemerkungen 2016 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung einschließlich der Feststellungen zu den Haushaltsrechnungen der Jahre 2015 und 2016 wurden am 2. November 2017 (Drucksache 19/5036), die Stellungnahme der Landesregierung am 16. Januar 2018 (Drucksache 19/5949) herausgegeben.

Der Landtag erteilte der Landesregierung am 5. September 2018 die Entlastung für die Haushaltsjahre 2015 und 2016.

Kurzfassungen aller Beiträge

Teil I **Bemerkungen allgemeiner Art**

1 Haushaltsrechnung und Gesamtabchluss

Der Finanzierungsüberschuss des Landes fiel von 752 Mio. Euro im Jahr 2016 auf 511 Mio. Euro im Jahr 2017. Wie im Vorjahr gab es eine Nettokredittilgung von 200 Mio. Euro. Außerdem wurde eine Zuführung zur Konjunkturausgleichsrücklage in Höhe von 120 Mio. Euro gebucht. Die Kreditverbindlichkeiten des Landes sanken im Vorjahresvergleich um 0,5 Prozent auf 43.142 Mio. Euro.

Das Sondervermögen Versorgungsrücklage erhöhte sich 2017 auf 2.905 Mio. Euro. Der Rechnungshof begrüßt angesichts einer im Gesamtabchluss zum 31. Dezember 2017 mit 73.232 Mio. Euro ausgewiesenen Pensionsrückstellung den weiteren Aufbau der Versorgungsrücklage. Das Sondervermögen wurde wie im Vorjahr auch im Jahr 2017 aus Finanzierungsüberschüssen aufgebaut.

Die beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft testierte den Gesamtabchluss und den Gesamtlagebericht uneingeschränkt. Der Rechnungshof schloss sich diesem Prüfungsurteil an und stellte den Gesamtabchluss und den Gesamtlagebericht zum 12. Juni 2018 fest.

Volltext ab Seite 33

2 Produkthaushalt

Die Abrechnung des Produkthaushalts 2017 weist bei einer ressortübergreifenden Betrachtung gegenüber dem Haushaltsplan Gesamtkostenüberschreitungen von 4.746 Mio. Euro und Mehrerlöse von 956 Mio. Euro aus. Saldiert resultiert hieraus ein um 3.790 Mio. Euro schlechteres Leistungsergebnis als geplant.

Gleichzeitig ergibt sich im Haushaltsvollzug unter Berücksichtigung der zentralen Finanzierungsvorgänge aus Einzelplan 17 ein in der Ergebnisrechnung

ausgewiesenes Jahresergebnis von –5.187 Mio. Euro. Dem steht ein geplantes Jahresergebnis von –2.396 Mio. Euro gegenüber.

Die Abweichung von 2.791 Mio. Euro im Haushaltsvollzug resultiert im Wesentlichen aus dem höheren Personalaufwand. Besoldungs- und Versorgungssteigerungen sowie gestiegene Kosten im Beihilfebereich führten bei der Bewertung der Pensions- und Beihilferückstellungen zu zusätzlichen Zuführungsaufwendungen. Gegenläufig wirken sich die höheren sonstigen Erträge aus, die sich überwiegend aus der Auflösung von Rückstellungen ergeben.

Volltext ab Seite 63

3 Ergebnisausweis

Das Land schließt das Jahr 2017 im kameralen Rechnungswesen mit einem Finanzierungssaldo in Höhe von 511 Mio. Euro, im Gesamtabschluss mit einem Jahresergebnis in Höhe von –4.957 Mio. Euro ab.

Die Gegenüberstellung der kameralen Ausgaben und Einnahmen mit den Aufwendungen und Erträgen aus dem Gesamtabschluss zeigt, dass die wesentlichen Abweichungen aus im Einzelnen identifizierbaren Ursachen resultieren. Hierzu zählen die unterschiedliche Abgrenzung des Haushaltsjahres, der unterschiedliche Einbeziehungskreis des Kernhaushaltes und des Gesamtabschlusses sowie Bewertungseffekte im Jahresergebnis, die vor allem aus den finanzmathematischen Bewertungsverfahren für die Pensions- und Beihilferückstellungen resultieren.

Der Rechnungshof wiederholt seine Empfehlung, das bilanziell ermittelte Jahresergebnis verstärkt als Steuerungsgröße zu verwenden. Entsprechend regt er an, das Ziel eines doppischen Haushaltsausgleiches bei der anstehenden Novellierung der LHO gesetzlich zu verankern.

Der Rechnungshof zeigt auf, welche Möglichkeiten er im Rahmen des § 71a LHO sieht, die geltenden Bilanzierungs- und Bewertungsregelungen anzupassen, um die Steuerungsrelevanz eines doppischen Haushaltsausgleichs zu verbessern.

Volltext ab Seite 81

4 Finanzrechnung

Die in der Finanzrechnung ermittelte zahlungswirksame Veränderung des Finanzmittelfonds belief sich im Jahr 2017 auf –1.009 Mio. Euro. Der Finanzmittelfonds lag damit bei –1.959 Mio. Euro. Er setzte sich zusammen aus den flüssigen Mitteln abzüglich der kurzfristigen Kassenkredite. Der Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit lag bei 3.181 Mio. Euro.

Die Kameralistik und die Doppik bieten gleichermaßen eine zahlungsorientierte Perspektive auf die Landesfinanzen. Die Doppik bildet mit den Ein- und Auszahlungen in der Finanzrechnung ähnliche Größen ab wie die Kameralistik mit den Einnahmen und Ausgaben. So ist es beispielsweise möglich, aus dem doppelischen Cashflow aus Finanzierungstätigkeit die kamerale Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt herzuleiten.

Die Landesregierung steht vor der Herausforderung, die Kameralistik mit der Doppik zu harmonisieren. Die kameral veranschlagten Mittelzuflüsse und -abflüsse könnten perspektivisch in der doppelischen Finanzrechnung abgerechnet werden. Etwaige systembezogene Unterschiede können nach Auffassung des Rechnungshofs durch eine nach den haushaltsrechtlichen Erfordernissen gegliederte Finanzrechnung behoben werden.

Volltext ab Seite 97

5 Vermögensrechnung

Die Vermögensrechnung weist einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag zum 31. Dezember 2017 in Höhe von 110.727 Mio. Euro (Vorjahr: 105.770 Mio. Euro) aus. In dieser Höhe bestehen zukünftige Zahlungsverpflichtungen, die zum Betrachtungszeitpunkt nicht durch Vermögenswerte gedeckt sind. Die Vermögensrechnung fungiert als „Frühwarnsystem“, indem sie diese zukünftigen Haushaltsbelastungen ankündigt.

Im Anlagevermögen weist das Land Hessen unter der Position sonstige Ausleihungen ein langfristiges Festgeld in Höhe von 750 Mio. Euro aus. Es handelt sich um Mittel der Hochschulen, die als solche nicht Bestandteil des Kernhaushalts sind.

Die größten Passiva bilden die Pensions- und Beihilfeverpflichtungen des Landes. Der Rechnungshof befürwortet, dass die Landesregierung auf der Grundlage der bilanziell ermittelten „Nachhaltigkeitslücke“ bei der Finanzierung der Pensionen einen Gesetzentwurf erarbeitet hat, der einen weiteren Aufbau des Sondervermögens Versorgungsrücklage vorsieht, um die Belastungen künftiger Haushalte durch die Pensionen abzufedern.

Der Anhang erläutert umfassend die nicht bilanzierten Risiken des Landes wie beispielsweise aus Bürgschaften und schwebenden Geschäften und rundet damit das in der Vermögensrechnung vermittelte Bild der Vermögenslage des Landes ab.

Das Leitbild einer nachhaltigen und generationengerechten Haushaltswirtschaft fordert, dass der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag nicht weiter ansteigt. Vermögensrechnungen können das Ziel einer generationengerechten Haushaltswirtschaft unterstützen, indem bei der Haushaltsplanung und im Haushaltsvollzug auf die Vermögenserhaltung geachtet wird.

Die laufende doppelte Buchführung des Landes ist ein leistungsstarkes Informationssystem, das den Abgeordneten in Bezug auf die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage umfassende Informationen liefert.

Volltext ab Seite 103

Teil II **Bemerkungen zu den Einzelplänen**

Alle Einzelpläne

6 Mehrausgaben bei einem IT-Großprojekt

Landesweit sollten zwischen 2013 und 2016 in dem Projekt HessenPC 68.000 PC-Arbeitsplätze standardisiert werden. Das Land hat sich nicht für eine koordinierende Gesamtprojektleitung und eine ressortübergreifende Projektorganisation entschieden. Es hat keinen verbindlichen Zeitplan beschlossen. Den Ministerien blieb es überlassen, ob und wann sie die neuen PCs einführen.

Das Projekt wurde nicht innerhalb der vorgesehenen vier Jahre abgeschlossen. Dadurch entstanden dem Land zusätzliche Ausgaben. Bei der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung fielen Mehrausgaben von mindestens 1,7 Mio. Euro an.

Der Rechnungshof empfiehlt, ressortübergreifende Projekte durch eine Gesamtprojektleitung zu steuern sowie die erforderlichen Kompetenzen und Finanzmittel zuzuweisen.

Nicht alle Ministerien schließen sich der Auffassung des Rechnungshofs an. Die Aufgaben könnten auch im Tagesgeschäft umgesetzt werden. Sie verweisen auf ihre Unabhängigkeit im Rahmen der Ressorthoheit.

Volltext ab Seite 113

Hessisches Kultusministerium (Epl. 04)

7 Probleme Selbstständiger Schulen mit der Bewirtschaftung des Großen Schulbudgets

Selbstständige Schulen mit Großem Schulbudget verfügten in den Jahren 2012 bis 2015 über ungenutzte Mittel in Höhe von 15,6 Mio. Euro, die sie den Rücklagen zuführten. Rund 90 Prozent dieser Rücklagen wurden von den Selbstständigen beruflichen Schulen aufgebaut. Die im Jahr 2012 gebildeten Rücklagen in Höhe von 4,5 Mio. Euro konnten zum großen Teil nicht in An-

spruch genommen werden und verfielen nach drei Jahren. Das Ministerium sollte den Berechnungsmodus des Großen Schulbudgets für freie Personal-mittel überdenken, um unnötige Rücklagenbildungen zu vermeiden.

Selbstständige Schulen beachteten häufig nicht die Ausgabenzwecke. Sie sollten nachvollziehbar dokumentieren, inwieweit mit einer Ausgabe Landes-aufgaben erfüllt werden. Die Staatlichen Schulämter sollten dies im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit überprüfen und dadurch eine Finanzierung von kom-munalen Schulträgeraufgaben ausschließen

Volltext ab Seite 119

8 Wie effektiv ist die mobile Lehrervertretungsreserve?

Zwischen 19 und 37 Prozent der 250,5 Stellen der mobilen Lehrervertretungs-reserve für Grundschulen und die Sekundarstufe I blieben im Betrachtungs-zeitraum 1. August 2013 bis 31. Januar 2016 unbesetzt. Die Staatlichen Schulämter nutzten und steuerten – trotz einheitlicher Vorgaben – dieses In-strument sehr unterschiedlich.

Die Staatlichen Schulämter könnten in den meisten Fällen die Bewirtschaftung dieser Stellen verbessern. Sie sollten dem Ministerium regelmäßig über den Stand der Stellenbesetzung und über Probleme berichten, damit es seine stra-tegische Steuerungsaufgabe erfüllen kann. Die Staatlichen Schulämter sollten den Einsatz dieser Lehrkräfte so steuern, dass die Phasen ohne Vertretungs-einsatz möglichst gering gehalten werden. Dies würde die Effektivität dieser Stellen erhöhen. Entsprechende Instrumente der Einsatzplanung und der Do-kumentation will das Ministerium mit den Staatlichen Schulämtern entwickeln und einheitlich anwenden.

Volltext ab Seite 127

9 Erreichen die Osterferiencamps ihr Ziel?

Das Ministerium fördert seit Jahren Osterferiencamps, ohne die Effektivität und die Kosten je Teilnehmer zu betrachten. Der Rechnungshof weist auf be-deutende Kostenunterschiede der zentral und der dezentral an Schulen ver-anstalteten Camps hin, die eine Untersuchung der Wirksamkeit und Wirt-schaftlichkeit beider Formate notwendig machen.

An den Osterferiencamps nahmen häufig Schülerinnen und Schüler teil, bei denen keine unmittelbare Versetzungs- oder Abschlussgefährdung bestand. Die zentralen Camps waren nicht ausgelastet und wurden von weniger Schülerinnen und Schülern besucht als bisher bekannt. Die dezentralen Camps erreichten nur zu durchschnittlich 27 Prozent die Zielgruppe der gefährdeten Schülerinnen und Schüler.

Das Ministerium sagt zu, diesen Hinweisen nachzugehen.

Volltext ab Seite 135

Hessisches Ministerium der Justiz (Epl. 05)

- 10 Sicherheitsmaßnahmen an den Gerichten müssen sicher umgesetzt werden

Nach dem Sicherheitsrahmenkonzept des Ministeriums sollen insbesondere Einlasskontrollen sowie bauliche und technische Sicherheitsmaßnahmen die Sicherheit bei Gerichten und Staatsanwaltschaften erhöhen. Der Rechnungshof beanstandet, dass das Konzept teilweise nicht zufriedenstellend umgesetzt wurde. Baumaßnahmen wurden nicht zeitnah fertiggestellt, Metalldetektoren und Waffenschränke nicht zweckmäßig aufgestellt.

Volltext ab Seite 141

- 11 Reorganisation des Hessischen Ministeriums der Justiz nicht verpassen

Der Rechnungshof prüfte die Aufbauorganisation des Ministeriums. Entgegen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Staatskanzlei, der Ministerien des Landes Hessen sowie der Landesvertretung Berlin bestand im Ministerium eine zusätzliche Hierarchieebene in Form von koordinierenden Referatsleitungen. Die Landesregierung hatte bereits 1996 den Abbau dieser Hierarchieebene beschlossen. Daneben bestanden zahlreiche Kleinreferate mit sehr beschränkten Führungsaufgaben für die Referatsleitung.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Hierarchieebene der koordinierenden Referatsleitung abzuschaffen. Aufgaben sind so zusammenzufassen, dass größere Referate entstehen. An das Ministerium abgeordnete Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte müssen nicht zwingend eigene Referate leiten und können als Referentinnen und Referenten eingesetzt werden. Weiterhin wird empfohlen, die Organisationsaufgaben des Ministeriums in einem Referat zu bündeln.

Das Ministerium teilte mit, dass die Empfehlungen weitestgehend aufgegriffen und Maßnahmen zu deren Umsetzung begonnen wurden. Für den Rechnungshof ist es daher nicht nachvollziehbar, dass danach ein neues Kleinreferat gebildet und zwei koordinierende Referatsleitungen neu besetzt wurden. Das Ministerium hat hier die Möglichkeit verpasst, seine Ankündigungen konsequent umzusetzen.

Volltext ab Seite 149

12 Elektronische Fußfessel – die Zukunft?

Hessen setzt als einziges Bundesland die kleine Fußfessel (Elektronische Präsenzkontrolle) ein. Für ihren Einsatz fallen jährlich rund 1 Mio. Euro an. Nach annähernd zwei Jahrzehnten kann das Ministerium nicht nachweisen, ob die mit der Einführung verbundenen Ziele erreicht wurden.

Seit 2012 kann in Deutschland auf richterliche Weisung die große Fußfessel für bestimmte Tätergruppen zur Elektronischen Aufenthaltsüberwachung eingesetzt werden. Die Bundesländer haben in Hessen eine Gemeinsame Überwachungsstelle der Länder eingerichtet. Die hier anfallenden Kosten für die Aufenthaltsüberwachung werden nach einem festgelegten Schlüssel auf die einzelnen Bundesländer verteilt. Nicht umgelegt werden die Kosten, die durch diese Maßnahmen im Ministerium entstehen.

Volltext ab Seite 155

Hessisches Ministerium der Finanzen (Epl. 06)

13 PCs länger nutzen spart Geld

Das Land kann nach einer Modellrechnung jährlich rund 2 Mio. Euro einsparen, wenn die etwa 68.000 HessenPCs nach fünf anstatt nach vier Jahren ausgetauscht werden. Außerdem verringert sich der Aufwand für Logistik und die Installation der neuen Systeme.

Der Rechnungshof empfiehlt, eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorzunehmen.

Volltext ab Seite 163

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

14 Was lange währt, ... wird teuer!

Dem Ministerium waren die Gesamteinnahmen auf der Grundlage seiner Verwaltungskostenordnung nicht bekannt. Bei Vorschlägen zur Änderung von Gebühren wurden die finanziellen Auswirkungen meist nicht beziffert. Die Verfahren zur Änderung dauerten oft Jahre. Allein bei den geprüften Gebühren für Fischereischeine und für Tierversuche sind Einnahmeausfälle von mehr als 1 Mio. Euro entstanden.

Der Rechnungshof hat Hinweise zu einer Optimierung der Verfahrensabläufe gegeben, die das Ministerium umsetzen will.

Volltext ab Seite 165

15 Die Milchumlage – noch zeitgemäß?

Das Land erhebt von den Molkereien jährlich rund 1 Mio. Euro Milchumlagemittel. Daraus gewährt es Zuwendungen zur Förderung der Milchwirtschaft.

Das staatlich organisierte Umlagesystem zwischen Molkereien, Land und Zuwendungsempfängern ist nicht mehr zeitgemäß. Für die aus den 1950er Jah-

ren stammende staatliche Lenkungsmaßnahme besteht kein Bedarf mehr. Sowohl bei der Erhebung der Umlage als auch bei der Verwendung der Mittel zeigten sich Mängel.

Der Rechnungshof empfiehlt, dass sich das Land aus der Milchumlage zurückzieht. Andernfalls wäre das Verfahren grundlegend zu überarbeiten.

Volltext ab Seite 171

16 Vergabeverstöße bei der Städtebauförderung – ohne spürbare Konsequenzen

Der Rechnungshof hat wiederholt beanstandet, dass Zuwendungsempfänger und – bei Weitergabe der Mittel – auch Zuwendungsletztempfänger gegen Auflagen verstoßen haben, die eine wirtschaftliche und ordnungsgemäße Vergabe von Aufträgen sicherstellen sollen.

Die Stadt Darmstadt stellte zahlreiche, teilweise schwere Vergabeverstöße eines Zuwendungsletztempfängers bei der Städtebauförderung fest. In der Schlussabrechnung gegenüber dem Land teilte die Stadt diese Verstöße nicht mit und bescheinigte die Beachtung der jeweils geltenden Vorschriften. Mit dem Letztempfänger vereinbarte sie schriftlich, dass dieser die Mittel nur zurückzahlen müsse, wenn das Land sie seinerseits von der Stadt zurückverlange.

Die Prüfung der gleichen städtebaulichen Gesamtmaßnahme durch den Rechnungshof ergab weitere schwere Vergabeverstöße seitens der Stadt und der Zuwendungsletztempfänger.

Das Ministerium erkannte die Feststellungen zwar weitgehend an, setzte aber die in den Verwaltungsvorschriften geregelten Sanktionen nicht immer konsequent um.

Der Rechnungshof hält die konsequente Umsetzung der Sanktionen für notwendig, um die Einhaltung der Vergabevorschriften sicherzustellen.

Volltext ab Seite 177

17 Holz ernten und verkaufen

Der Landesbetrieb HessenForst erlöst aus dem Verkauf von Holz mehr als 100 Mio. Euro jährlich. Durch ein verbessertes Controlling der Holz-Sortierung sind rechnerisch Mehreinnahmen bis zu 4,3 Mio. Euro im Jahr möglich. Mit der Wahl des optimalen Ernteverfahrens könnten rechnerisch jährlich rund 1,8 Mio. Euro eingespart werden. Die Forstämter sollten die Holzernte besser planen und steuern. Hierzu sind erforderliche Daten zeitnah und vollständig zu erheben.

Volltext ab Seite 187

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (Epl. 15)

18 Mangelhafte Aufsicht – Werden Studierendenschaften allein gelassen?

Die Hochschulen kamen ihren Aufsichtspflichten gegenüber den Studierendenschaften nicht nach. So war es möglich, dass eine Studierendenschaft bei einem Sommerfest einen Verlust von 50.000 Euro erlitt. Einer weiteren fehlten 19.500 Euro in der Kasse.

Künftig wollen die Hochschulen die Studierendenschaften sorgfältiger beaufsichtigen und beraten. Das Ministerium beabsichtigt, sich fortlaufend von den Hochschulen berichten zu lassen. Es erwägt, die Studierendenschaften zu verpflichten, externen Sachverstand wie Steuerberater oder Wirtschaftsprüfer bei der Haushaltsführung einzubinden.

Volltext ab Seite 193

19 IT-Organisation der Philipps-Universität Marburg – Es gibt viel zu tun!

Die IT der Philipps-Universität Marburg ist dezentral organisiert. Dadurch ergeben sich Doppelstrukturen und unregelmäßige Verantwortlichkeiten. Die IT-Versorgung und die Nutzerbetreuung sind zu konsolidieren und neu zu strukturieren. Dem Hochschulrechenzentrum sollte die zentrale operative Funktion zugewiesen werden.

Eine Satzung zur IT-Versorgung der Universität ist seit 17 Jahren überfällig. Das Fehlen einer IT-Gesamtstrategie hemmt die zukünftige Entwicklung der IT der Universität.

Es besteht kein Überblick über eingesetzte und erworbene Software. Der jetzige Umgang mit Software-Lizenzen birgt finanzielle Risiken. Ein einheitliches Lizenzmanagement ist erforderlich.

Der Rechnungshof hat Sicherheitsmängel in den Serverräumen festgestellt. Notwendige Maßnahmen zum Schutz sind zügig zu ergreifen. Ein strukturiertes Informationssicherheitsmanagement ist einzurichten.

Volltext ab Seite 197

20 Hessisches Landestheater Marburg – weiterhin nur wenige Gastspiele

Das Land trägt beim Landestheater Marburg einen Finanzierungsanteil von 59 Prozent. 2015 betrug die Landesförderung 1,9 Mio. Euro.

Der Rechnungshof hat untersucht, welche Folgerungen das Ministerium und das Landestheater aus seiner Prüfung im Jahr 2003 gezogen haben.

Das Landestheater hat bei gleichbleibender Förderquote seine Gastiertätigkeit in theaterlosen hessischen Gemeinden entgegen der Gründungsvoraussetzung nicht erfüllt. Es erhält aber weiterhin eine vergleichsweise hohe Förderung.

Der Rechnungshof empfiehlt,

- Zielvereinbarungen mit der Theaterintendanz ab der Spielzeit 2018/2019 zu treffen und zu evaluieren,
- zu prüfen, ob die hessischen Staatstheater, das Stadttheater Gießen und das Landestheater auf die gleiche Finanzierungsbasis gestellt und Gastspiele gesondert gefördert werden können, sowie
- den 2013 angekündigten „Masterplan Kultur“ zu erarbeiten und umzusetzen.

Das Ministerium hat in Aussicht gestellt, vor Beginn der Spielzeit 2018/2019 neue Zielvereinbarungen zu erarbeiten und übergreifende Finanzierungsmodelle zu prüfen.

Volltext ab Seite 203

Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 17)

21 Abläufe im Festsetzungsverfahren von Einkommensteuer und Gewerbesteuermessbetrag vereinfachen und automatisieren

Die Finanzämter sind zuständig für die Festsetzungen der Einkommensteuer von Gewerbetreibenden sowie des Gewerbesteuermessbetrags als Grundlage der kommunalen Gewerbesteuer.

Ausgangspunkt der von den Finanzämtern durchzuführenden Festsetzungen ist die Ermittlung des Gewinns nach den Vorschriften des Einkommensteuergesetzes. Der Rechnungshof stellte fest, dass die Steuerpflichtigen in ihren Einkommen- und Gewerbesteuererklärungen teilweise voneinander abweichende Gewinne angaben. Dies lag häufig daran, dass die Gewerbesteuer unzulässigerweise als Betriebsausgabe abgezogen wurde. Die Finanzämter übernahmen die Angaben der Steuerpflichtigen zumeist ohne erkennbare Überprüfung. Außerdem gewährten sie teilweise zu hohe Einkommensteuerermäßigungen für die zu zahlende Gewerbesteuer.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Berücksichtigung von Wechselwirkungen zwischen den Festsetzungen von Einkommensteuer und Gewerbesteuermessbetrag insbesondere durch Änderungen in den Automationsverfahren zu vereinfachen.

Das Ministerium der Finanzen hat die Prüfungsfeststellungen anerkannt, Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel zugesagt und teilweise bereits umgesetzt.

Volltext ab Seite 209

22 Grundinstandsetzung von zwei Gebäuden der Hochschule RheinMain

Das Land Hessen führte eine Grundinstandsetzung zweier Gebäude der Hochschule RheinMain am Standort Rüsselsheim durch. Von der ersten Veranschlagung bis zum Abschluss der Baumaßnahme stiegen die Kosten von 10,6 Mio. Euro auf 43,5 Mio. Euro. Ingenieurleistungen wurden entgegen den Vorschriften weitgehend ohne Wettbewerb vergeben. Aufgrund ungenügender Überwachung wurden mangelhafte und unvollständige Bauplanungen nicht rechtzeitig erkannt. Dadurch wurden zusätzliche Leistungen erforderlich, die zu einem Mehraufwand von 625.000 Euro führten.

Volltext ab Seite 217

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

Die in der Haushaltsrechnung 2017 nachgewiesenen Beträge stimmen mit den Kassenrechnungen und Büchern überein, die der Rechnungshof und sein Prüfungsamt bestimmungsgemäß stichprobenweise geprüft haben. Alle Einnahmen und Ausgaben waren ordnungsgemäß belegt. Die Haushaltsrechnung wird damit festgestellt (Art. 144 Satz 1 HV).

Darmstadt, 4. September 2018


Dr. Wallmann


Bantzer


Doetschmann


Dr. Nowak


Dr. Breidert


Brillmann


Balk


Dr. Keilmann

**Teil I –
Bemerkungen allgemeiner Art**

1 Haushaltsrechnung und Gesamtabschluss

Der Finanzierungsüberschuss des Landes fiel von 752 Mio. Euro im Jahr 2016 auf 511 Mio. Euro im Jahr 2017. Wie im Vorjahr gab es eine Nettokredittilgung von 200 Mio. Euro. Außerdem wurde eine Zuführung zur Konjunkturausgleichsrücklage in Höhe von 120 Mio. Euro gebucht. Die Kreditverbindlichkeiten des Landes sanken im Vorjahresvergleich um 0,5 Prozent auf 43.142 Mio. Euro.

Das Sondervermögen Versorgungsrücklage erhöhte sich 2017 auf 2.905 Mio. Euro. Der Rechnungshof begrüßt angesichts einer im Gesamtabschluss zum 31. Dezember 2017 mit 73.232 Mio. Euro ausgewiesenen Pensionsrückstellung den weiteren Aufbau der Versorgungsrücklage. Das Sondervermögen wurde wie im Vorjahr auch im Jahr 2017 aus Finanzierungsüberschüssen aufgebaut.

Die beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft testierte den Gesamtabschluss und den Gesamtlagebericht uneingeschränkt. Der Rechnungshof schloss sich diesem Prüfungsurteil an und stellte den Gesamtabschluss und den Gesamtlagebericht zum 12. Juni 2018 fest.

1.1 Verfassungskonformität

1.1.1 Formaler und materieller Haushaltsausgleich

Der Deckungsgrundsatz verpflichtet das Land zum Haushaltsausgleich. Gemeint ist dabei, dass sich Einnahmen und Ausgaben in gleicher Höhe gegenüberstehen, also ein Haushaltsausgleich im formalen Sinne besteht. Zu den Einnahmen zählen auch die Einnahmen aus Krediten. Unter die Ausgaben fallen auch die Ausgaben zur Kredittilgung. Der formale Haushaltsausgleich kann durch eine Nettokreditaufnahme sichergestellt werden.

Der materielle Haushaltsausgleich fordert demgegenüber, dass der Finanzierungssaldo größer bzw. gleich null ist und die Einnahmen und Ausgaben ohne eine Nettokreditaufnahme ausgeglichen werden. Das Erreichen eines materiellen Haushaltsausgleichs ist keine Voraussetzung für einen verfassungsgemäßen Haushalt. Der Rechnungshof erachtet den materiellen Haus-

haltsausgleich jedoch als wichtige Bedingung für langfristig stabile Landesfinanzen.

Die Einnahmen und Ausgaben waren im Jahr 2017 sowohl im Haushaltsplan als auch im Haushaltsvollzug formal ausgeglichen. Der Haushaltsplan 2017 sah Einnahmen und Ausgaben von jeweils 35.291,3 Mio. Euro vor.

In der Haushaltsrechnung 2017 lagen die Einnahmen und Ausgaben jeweils bei 35.687,6 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr 2016 (36.785,0 Mio. Euro) entsprach dies einem Rückgang um 3,0 Prozent.

Die unbereinigten Einnahmen und Ausgaben eines Haushaltsjahres können allein durch die Höhe der zu refinanzierenden Altkredite stark voneinander abweichen. Sie sagen deswegen nichts darüber aus, ob im Haushalt Mehrbelastungen entstanden sind oder Einsparpotenziale genutzt wurden.

Der Saldo aus den bereinigten Einnahmen¹ und den bereinigten Ausgaben² ergibt den **Finanzierungssaldo**.

Im Abschlussbericht und in der Anlage 10 zur Haushaltsrechnung 2017 wird die Berechnung des Finanzierungssaldos dargestellt. Demnach reichten die bereinigten Einnahmen des Jahres 2017 aus, um die bereinigten Ausgaben in vollem Umfang zu decken.

¹ Einnahmen abzüglich Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, kassenmäßigen Überschüssen aus Vorjahren und haushaltstechnischen Verrechnungen.

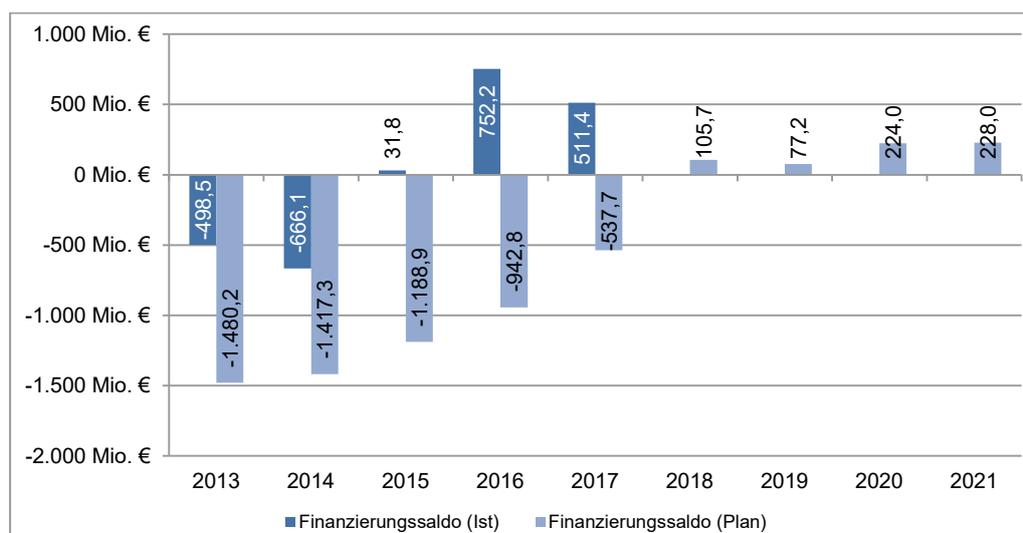
² Ausgaben abzüglich Tilgung von Kreditmarktmitteln, Zuführung an Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren und haushaltstechnischen Verrechnungen.

Tabelle 1–1: Ermittlung des Finanzierungssaldos 2017

in Mio. Euro			
	Unbereinigte Einnahmen	35.687,7	
–	Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt	3.729,5	
–	Haushaltstechnische Verrechnungen	3.690,1	
–	Entnahmen aus Rücklagen	224,8	
=	Bereinigte Einnahmen		28.043,3
	Unbereinigte Ausgaben	35.687,7	
–	Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt	3.929,5	
–	Haushaltstechnische Verrechnungen	3.690,9	
–	Zuführungen an Rücklagen	535,3	
	<i>davon Zuführungen zum Sondervermögen Versorgungsrücklage</i>	295,0	
=	Bereinigte Ausgaben		–27.531,9
=	Finanzierungssaldo		511,4

Aufgrund des Finanzierungsüberschusses von 511,4 Mio. Euro war der Haushalt 2017 im Vollzug nicht nur formal, sondern auch materiell ausgeglichen. Das Haushaltsjahr war seit 1969 das vierte Jahr, das mit einem Finanzierungsüberschuss abschloss und das zweite Jahr nach 2016, in dem eine Nettokredittilgung in Höhe von 200 Mio. Euro geleistet wurde. Abbildung 1–1 zeigt die geplanten und tatsächlichen Finanzierungssalden der Jahre 2013 bis 2021.

Abbildung 1–1: Entwicklung des Finanzierungssaldos in den Jahren 2013 bis 2021



Für das Jahr 2017 wurde gemäß Haushaltsplan ein Finanzierungsdefizit von 537,7 Mio. Euro erwartet. Die zum realisierten Finanzierungsüberschuss von

511,4 Mio. Euro bestehende Differenz von 1.049,1 Mio. Euro erklärte sich im Wesentlichen durch höhere Einnahmen aus Gemeinschaftsteuern (inkl. Gewerbesteuerumlage). Sie lagen mit 20.548,3 Mio. Euro um 1.152,1 Mio. Euro (5,9 Prozent) über dem Planansatz. Darüber hinaus fielen die Einnahmen aus Landessteuern mit 2.189,9 Mio. Euro um 159,9 Mio. Euro bzw. 7,9 Prozent höher aus als geplant.

Tabelle 1–2 zeigt die Soll-Ist-Abweichungen für die Gemeinschaftsteuern und die Landessteuern in den letzten elf Jahren. Die Ist-Einnahmen aus den Gemeinschaftsteuern fielen in sechs Jahren höher aus als die geplanten Einnahmen. Bei den Landessteuern war das Ist in neun Jahren höher als das Soll.

Tabelle 1–2: Soll-Ist-Vergleich der Steuereinnahmen 2007 bis 2017

Jahr	Gemeinschaftsteuern (inkl. Gewerbesteuerumlage)			Landessteuern (ohne steuerähnliche Abgaben)		
	Soll in Mio. €	Ist in Mio. €	Abweichung absolut	Soll in Mio. €	Ist in Mio. €	Abweichung absolut
2007	15.101,7	15.045,3	–56,4	2.039,3	2.053,7	14,4
2008	15.438,0	15.012,9	–425,1	1.875,6	1.820,4	–55,2
2009	14.200,0	13.294,3	–905,7	1.305,0	1.479,6	174,6
2010	13.598,1	13.900,5	302,4	966,9	983,2	16,3
2011	14.295,0	14.938,0	643,0	984,0	1.080,3	96,3
2012	15.688,0	15.255,8	–432,0	1.103,0	1.128,9	25,9
2013	16.327,5	16.272,9	–54,6	1.313,0	1.269,8	–43,2
2014	16.428,5	16.727,4	298,9	1.551,0	1.808,9	257,9
2015	17.274,9	17.791,5	516,6	1.456,0	1.859,7	403,7
2016	18.360,4	19.443,6	1.083,2	1.863,0	2.614,2	751,2
2017	19.396,2	20.548,3	1.152,1	2.030,0	2.189,9	159,9

1.1.2 Verschuldungsbegrenzung

Enge und weite Kreditobergrenze

Infolge der Volksabstimmung im März 2011 wurde in Art. 141 eine neue Verschuldungsregel eingeführt. Nach Art. 161 HV besteht eine Übergangsregelung bis zum Jahr 2019. Neben der Übergangsregelung zur neuen Verschuldungsregel gilt Art. 141 Satz 1 HV in seiner bisherigen Fassung (im Folgenden vereinfachend: Art. 141 HV a. F.) für das Haushaltsjahr 2017. Die Regelung in Art. 141 HV a. F. sieht vor, dass Kredite nur bei außerordentlichem

Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken, d. h. für im Haushaltsplan veranschlagte Investitionsausgaben, aufgenommen werden dürfen. Zur Einhaltung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze darf die Summe der Kreditaufnahmen die Gesamtheit des außerordentlichen Bedarfs für investive Zwecke nicht übersteigen.³

Aufgrund des nicht eindeutig abgegrenzten Begriffs der Investitionen haben sich zwei abweichende Definitionen der Kreditobergrenze entwickelt: Seit dem Jahr 2005 unterscheidet das Ministerium der Finanzen zwischen der engen und der weiten Kreditobergrenze. Bis zum Haushaltsjahr 2004 wurde die Summe für Investitionen aus dem Steuerverbund des Kommunalen Finanzausgleichs bei der Berechnung der Grenze nicht berücksichtigt, da es sich um den durch Gesetz den Kommunen zustehenden Anteil am Steueraufkommen handelt (= „enge Grenze“). Seit 2005 legt die Landesregierung – analog zur Vorgehensweise der meisten anderen Länder – als Maßstab die „weite Grenze“ oder „Verfassungsgrenze“ zugrunde. Dabei werden die Investitionsausgaben im Kommunalen Finanzausgleich in voller Höhe auf die Kreditobergrenze angerechnet.

Für die Beurteilung der Verfassungskonformität nach Art. 141 HV a. F. ist der Haushaltsplan maßgebend.⁴ Er weist eine Nettokreditaufnahme von 350,0 Mio. Euro aus. Die Nettokreditaufnahme ist die Differenz aus der Aufnahme und der Tilgung von Schulden am Kreditmarkt. Im Haushaltsplan 2017 wurde die weite Kreditobergrenze von 1.213,6 Mio. Euro um 71,1 Prozent und die enge Kreditobergrenze von 970,3 Mio. Euro um 63,9 Prozent unterschritten.

Im Haushaltsvollzug tilgte das Land 200,0 Mio. Euro netto. Aufnahme und Tilgung von Schulden am Kreditmarkt stellen sich für das Haushaltsjahr 2017 wie folgt dar:

³ Vgl. Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen, Loseblatt-Kommentar, Stand 16. Ergänzungslieferung, 1999, Art. 141, IV, 1.

⁴ Vgl. Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen, Loseblatt-Kommentar, Stand 16. Ergänzungslieferung, 1999, Art. 141, VI, a.

Tabelle 1–3: Ermittlung der Nettokreditaufnahme bzw. Nettokredittilgung 2017

Aufnahme von Kreditmarktmitteln (brutto)	3.729,5 Mio. Euro
Tilgung von Kreditmarktmitteln (brutto)	–3.929,5 Mio. Euro
Nettokreditaufnahme (+) bzw. Nettokredittilgung (–) von Kreditmarktmitteln	–200,0 Mio. Euro

Beim Haushaltsvollzug hat die Exekutive grundsätzlich darauf zu achten, dass die im Haushaltsplan veranschlagten Investitionsausgaben auch tatsächlich getätigt werden, wenn die durch das Haushaltsgesetz ausgesprochenen Kreditermächtigungen in Anspruch genommen werden. Der dieses Erfordernis nicht erfüllende sogenannte asymmetrische Haushaltsvollzug kann nach verbreiteter Auffassung verfassungswidrig sein.⁵ Da im Haushaltsjahr 2017 keine Nettokreditaufnahme getätigt wurde, war ein asymmetrischer Haushaltsvollzug nicht zu prüfen.

Schuldenbremse

Zusätzlich zur Schuldenregelung nach Art. 141 HV a. F. galt für das Haushaltsjahr 2017 die Übergangsregelung nach § 11 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel-141-Gesetz). Danach ist die strukturelle Nettokreditaufnahme des Jahres 2014 in den Jahren 2015 bis 2018 jeweils um ein Fünftel abzubauen. Um die zulässige Nettokreditaufnahme im Übergangszeitraum zu berechnen, werden zur strukturellen Nettokreditaufnahme die Ex-ante-Konjunkturkomponente, der Saldo der finanziellen Transaktionen sowie der Saldo der Zu- und Abführungen zum Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“ addiert.⁶ Tabelle 1–4 zeigt, wie sich die Werte aus der Haushaltsplanung in der Haushaltsrechnung tatsächlich entwickelt haben.

⁵ Häußler in Gröpl, BHO/LHO, § 13 Rn. 54.

⁶ Für weitere Details zur neuen Schuldenregelung siehe Bemerkungen 2015, S. 26ff.

Tabelle 1–4: Berechnung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme nach Artikel-141-Gesetz im Haushaltsjahr 2017

Berechnung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme nach Artikel-141-Gesetz im Haushaltsjahr 2017	Haushaltsplanentwurf	Haushaltsvollzug
	Mio. Euro	Mio. Euro
Zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme (40% des Ausgangswerts 2014)	217,9	217,9
Konjunkturkomponente	47,4	–616,8
(davon: Ex-ante-Konjunkturkomponente)	(47,4)	(47,4)
(davon: Steuerabweichungskomponente)	(–)	(–664,2)
Saldo der finanziellen Transaktionen	197,1	159,1
Saldo der Versorgungsrücklage	127,0	295,0
Maximal zulässige Nettokreditaufnahme	589,4	55,2

Im Entwurf zum Haushaltsplan wurde eine maximal zulässige Nettokreditaufnahme von 589,4 Mio. Euro errechnet. Im Haushaltsvollzug ergab sich eine maximal zulässige Nettokreditaufnahme von 55,2 Mio. Euro. Diese Differenz ergab sich im Wesentlichen aus der Konjunkturkomponente, die im Entwurf zum Haushaltsplan bei 47,4 Mio. Euro lag, im Vollzug jedoch bei –616,8 Mio. Euro.

Begriffserklärung: Konjunkturkomponente

Zur Feststellung der Auswirkungen einer Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage auf den Landeshaushalt wird in der neuen Schuldenbremse eine **Konjunkturkomponente** ermittelt. Bei einer negativen Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage können in Höhe der Konjunkturkomponente Einnahmen aus Krediten veranschlagt werden. Die bei einer positiven Abweichung entstehenden konjunkturbedingten Überschüsse sind zur Tilgung konjunkturbedingter Kredite aus Vorjahren zu verwenden.

Die Konjunkturkomponente besteht aus einer Ex-ante-Konjunkturkomponente und einer Steuerabweichungskomponente.

Die **Ex-ante-Konjunkturkomponente** wird jährlich bei der Haushaltsaufstellung auf Grundlage des Konjunkturbereinigungsverfahrens für den Bundeshaushalt berechnet. Sie ergibt sich als Produkt von Produktionslücke und Budgetsensitivität. Die Produktionslücke kennzeichnet die Abweichung der wirtschaftlichen Entwicklung von der wirtschaftlichen Normallage, dem Produktionspotenzial. Das Produktionspotenzial kann nicht beobachtet werden, sondern wird mit Hilfe von Schätzverfahren ermittelt. Die Budgetsensitivität – als

zweites Element zur Bestimmung der Ex-ante-Konjunkturkomponente – gibt die prozentuale Veränderung der Einnahmen und Ausgaben bei einer einprozentigen Änderung der Produktionslücke an. Sie ist ein Maß für die Auswirkungen der konjunkturellen Schwankungen auf den Haushalt. Die so für die Ländergesamtheit festgestellte Ex-ante-Konjunkturkomponente wird anhand des Anteils der Steuereinnahmen des Landes an den Steuereinnahmen der Ländergesamtheit für Hessen umgerechnet.

Die tatsächliche konjunkturelle Entwicklung wird über die **Steuerabweichungskomponente** abgebildet. Damit wird angenommen, dass sich auf Länderebene die konjunkturelle Entwicklung maßgeblich auf die Steuereinnahmen auswirkt. Die Steuerabweichungskomponente ergibt sich aus der Differenz der bei Haushaltsaufstellung veranschlagten Steuereinnahmen und den tatsächlichen Steuereinnahmen im jeweiligen Haushaltsjahr. Bei einer negativen Abweichung der Steuereinnahmen dürfen die Mindereinnahmen durch Kreditaufnahme ausgeglichen werden. Umgekehrt mindern Mehreinnahmen die zulässige Kreditaufnahme. Des Weiteren werden die Auswirkungen von Rechtsänderungen auf die Steuereinnahmen, die zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung noch nicht bekannt waren und im laufenden Haushaltsjahr kassenwirksam werden, herausgerechnet. Diese Berechnung entspricht grundsätzlich dem Verfahren, das von den Konsolidierungshilfsländern angewendet wird.

In Tabelle 1–5 wird die detaillierte Berechnung der Konjunkturkomponente für das Jahr 2017 dargestellt.

Tabelle 1–5: Ermittlung der Konjunkturkomponente 2017

1. Ermittlung der Ex-ante-Konjunkturkomponente 2017		
(1)	Nominale Produktionslücke Gesamtstaat (in Mio. Euro)	5.100
(2)	Budgetsensitivität Länder	13,0 %
(3)=(1)x(2)	Ex-ante-Konjunkturkomponente	663
(4)	Anteil Hessens an Steuereinnahmen Ländergesamtheit (nach LFA)	7,1 %
(I)=(3)x(4)	Ex-ante-Konjunkturkomponente Hessen (in Mio. Euro)	47,4
2. Ermittlung der Steuerabweichungskomponente 2017		
(5)	Basissteuern 2017 (Steuerschätzung) (in Mio. Euro)	15.029,5
(6)	Steuer-Ist 2017 (in Mio. Euro)	15.584,7
(7)	Auswirkungen Steuerrechtsänderungen (in Mio. Euro)	-109,0
(II)=(5)-(6)+(7)	Steuerabweichungskomponente (in Mio. Euro)	-664,2
3. Ermittlung der Konjunkturkomponente 2017 (ex-post)		
(III)=(I)+(II)	Konjunkturkomponente 2017 insgesamt (in Mio. Euro)	-616,8

Die Konjunkturbereinigung wird in der Haushaltsplanung und Rechnungslegung durchgeführt. In der Haushaltsplanung wird die Ex-ante-Konjunkturkomponente berücksichtigt. Die Rechnungslegung bezieht zusätzlich die Steuerabweichungskomponente ein. Die Ex-ante-Konjunkturkomponente wird nicht nachträglich angepasst. Die Summe aus der Ex-ante-Konjunkturkomponente und der Steuerabweichungskomponente ist im **Konjunkturausgleichskonto** zu erfassen (§ 6 Artikel-141-Gesetz).

Ziel des Konjunkturausgleichskontos ist, die Symmetrieeigenschaft der Konjunkturkomponente hinsichtlich konjunktureller Schwankungen zu beobachten. Negative Werte auf dem Konjunkturausgleichskonto verdeutlichen, dass sich die Konjunktur besser entwickelt hat als bei der Haushaltsaufstellung erwartet, positive hingegen, dass sie sich schlechter entwickelt hat. Über den Zeitverlauf sollten sich positive wie negative Werte miteinander saldieren. An den Bestand des Konjunkturausgleichskontos sind keine Rechtsfolgen geknüpft.

Tabelle 1–6: Ermittlung des Bestands des Konjunkturausgleichskontos zum Ende des Haushaltsjahres 2017

Konjunkturkomponente 2017 (Zuführung zum Konjunkturausgleichskonto)	–616,8 Mio. Euro
Bestand des Konjunkturausgleichskontos zu Beginn des Haushaltsjahres 2017	–1.528,1 Mio. Euro
Bestand des Konjunkturausgleichskontos zum Ende des Haushaltsjahres 2017	–2.144,9 Mio. Euro

Die bei einer positiven Abweichung entstehenden konjunkturbedingten Überschüsse (maximal zulässige Nettokreditaufnahme mit negativem Vorzeichen) sind zur Tilgung bestehender konjunkturbedingter Kredite aus Vorjahren zu verwenden. Danach verbleibende Beträge sind einer zweckgebundenen Rücklage, der Konjunkturausgleichsrücklage, zuzuführen (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 3 Artikel-141-Gesetz).

Im Jahr 2017 errechnete sich eine zulässige Nettokreditaufnahme von 55,2 Mio. Euro (siehe Tabelle 1–4). Diese wurde nicht in Anspruch genommen. Das Ministerium der Finanzen entschied sich vielmehr, zusätzlich sowohl eine Nettokredittilgung von 200 Mio. Euro vorzunehmen als auch eine Zuführung zur Konjunkturausgleichsrücklage von 120 Mio. Euro auszuweisen.

In der Summe ergibt sich damit ein Differenzbetrag von 375,2 Mio. Euro. Diese Differenz wurde dem Kontrollkonto gutgeschrieben.

Begriffserklärung: Kontrollkonto

Das Kontrollkonto wird in § 7 Abs. 1 Artikel-141-Gesetz beschrieben. Es erfasst diejenigen Fälle im Haushaltsvollzug, in denen die tatsächliche Kreditaufnahme zum Ende des Haushaltsjahres von derjenigen Kreditaufnahme abweicht, die unter Berücksichtigung der tatsächlichen Wirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Landeshaushalt zulässig ist. Die in der Rechnungslegung errechnete Abweichung zwischen der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme und der tatsächlichen Nettokreditaufnahme sowie der Zuführung zur Konjunkturausgleichsrücklage wird dem Kontrollkonto gutgeschrieben oder belastet. Bei einem negativen Saldo ist gemäß § 7 Abs. 2 auf einen Ausgleich des Kontrollkontos hinzuwirken.

Tabelle 1–7: Ermittlung des Bestands des Kontrollkontos zum Ende des Haushaltsjahres 2017

Maximal zulässige Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 2017	55,2 Mio. Euro
Tatsächliche Nettokredittilgung im Haushaltsjahr 2017	+200,0 Mio. Euro
Zuführung zur Konjunkturausgleichsrücklage im Haushaltsjahr 2017	+120,0 Mio. Euro
Zuführung zum Kontrollkonto im Haushaltsjahr 2017	375,2 Mio. Euro
Bestand des Kontrollkontos zu Beginn des Haushaltsjahres 2017	+127,0 Mio. Euro
Bestand des Kontrollkontos zum Ende des Haushaltsjahres 2017	502,2 Mio. Euro

Zum Abschluss des Haushaltsjahres 2017 beträgt das Kontrollkonto damit 502,2 Mio. Euro.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass in den Jahren vor Einführung der Schuldenbremse – insbesondere als Folge der letzten Finanzmarktkrise – erhebliche konjunkturbedingte Schulden aufgenommen wurden. Diese fielen noch nicht in die Regelungen des Ausführungsgesetzes zu Art. 141. Der Rechnungshof hätte es daher begrüßt, wenn der konjunkturbedingte Überschuss 2017 in voller Höhe zur Tilgung dieser konjunkturbedingten Altschulden verwendet worden wäre.

Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen

Durch § 13 Abs. 1 Satz 1 HG 2017 wurde das Ministerium der Finanzen ermächtigt, die im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2017 vorgesehenen Kredite aufzunehmen. Die Kreditermächtigungen beliefen sich im Jahr 2017 auf 4.259,5 Mio. Euro (Tabelle 1–8). Zusätzlich ergab sich aus § 13 Abs. 3 HG 2017 aufgrund der vorzeitigen Tilgung von Krediten eine Erhöhung des Ermächtigungsrahmens um 20 Mio. Euro. Die Kreditaufnahmen von 3.729,5 Mio. Euro schöpften die Kreditermächtigung zu 87,1 Prozent aus.

Tabelle 1–8: Kreditermächtigungen und Kreditaufnahmen im Jahr 2017

Kreditermächtigungen nach Haushaltsgesetz (HG 2017) und Kreditaufnahmen im Jahr 2017		Mio. Euro
§ 13 Abs. 1 HG 2017	Im Haushaltsplan (Einzelplan 17) vorgesehene Kreditaufnahmen.	4.259,5
§ 13 Abs. 3 HG 2017	Erhöhung durch zusätzliche Tilgungsausgaben kurzfristiger Kredite	20,0
Kreditermächtigungen		4.279,5
Anrechenbare Kreditaufnahmen		3.729,5
Differenz zwischen Kreditermächtigungen und -aufnahmen		550,0

Darüber hinaus war das Ministerium der Finanzen nach § 16 Satz 1 HG 2017 ermächtigt, zur Verstärkung der Betriebsmittel kurzfristige Kredite (Kassenkredite) bis zur Höhe von 8 Prozent des Haushaltsvolumens (2.823,3 Mio. Euro) aufzunehmen.⁷

Über die Grenze nach § 16 Satz 1 HG 2017 hinaus konnte das Land nach § 16 Satz 3 HG 2017 weitere sogenannte Kassenkredite aufnehmen, um Sicherheiten im Collateral-Management⁸ zu stellen. Die Ermächtigung galt bis zur Höhe dieser Sicherheitsleistungen, ohne dass für diese eine Obergrenze definiert wurde. Gemäß § 16 Satz 3 HG 2017 ist es außerdem möglich, Geldmarktpapiere mit Laufzeiten bis zu einem Jahr zu begeben.

⁷ Daneben bestand eine zusätzliche Ermächtigung zur unterjährigen Aufnahme von Kassenkrediten gemäß § 16 Satz 2 HG 2017. Diese sah vor, dass weitere Kassenkredite aufgenommen werden dürfen, wenn die Kreditermächtigung nach § 13 Abs. 1 HG 2017 noch nicht ausgeschöpft ist.

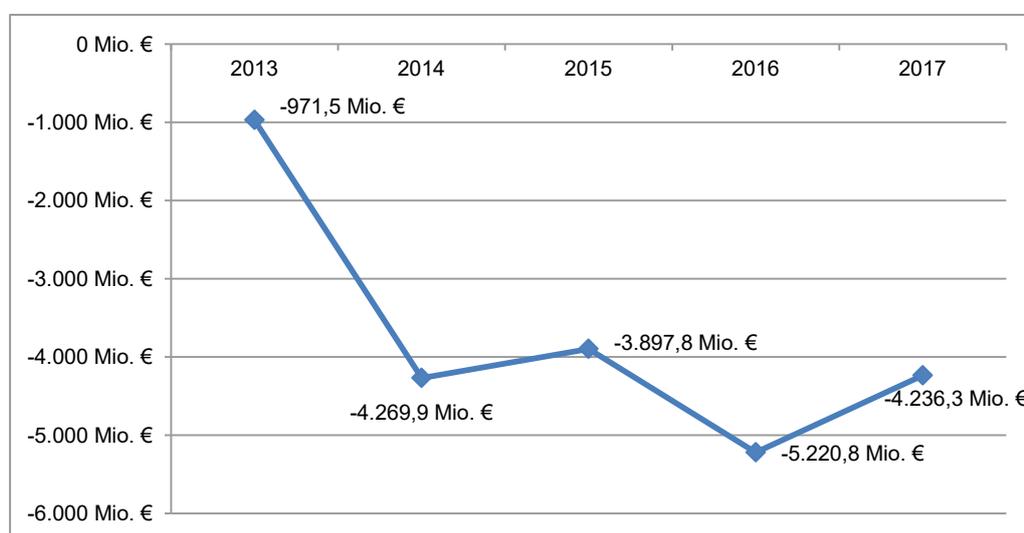
⁸ Vgl. zum Collateral-Management des Landes Hessen: Bericht des Vorsitzenden an den Landesschuldenausschuss über die Prüfung der Schulden im Haushaltsjahr 2014 (64. Schuldenbericht), S. 38, 63; Bericht des Vorsitzenden an den Landesschuldenausschuss über die Prüfung der Schulden im Haushaltsjahr 2013 (63. Schuldenbericht), S. 29 f., 62, 68 ff.; Bericht des Vorsitzenden an den Landesschuldenausschuss über die Prüfung der Schulden im Haushaltsjahr 2012 (62. Schuldenbericht), S. 51, 77 ff.

Der Rechnungshof weist auf ein begriffliches Abgrenzungsproblem hin. Ein Kassenkredit bzw. Kassenverstärkungskredit ist eine kurzfristige Liquiditätsquelle, um eine ordnungsgemäße Kassenwirtschaft sicherzustellen. Er fungiert als kurzfristiger Puffer, um die veranschlagten und fälligen Ausgaben auch dann leisten zu können, wenn die prognostizierten Einnahmen noch nicht fällig sind.⁹

Die Kredite im Collateral-Management haben demgegenüber eine andere Funktion. Das Land hat mit den Banken, mit denen es Derivate abgeschlossen hat, vereinbart, dass bei vorzeitiger Beendigung des Derivats eine Schadensersatzleistung in Höhe des Barwertes zu entrichten ist. Zur Absicherung dieses Anspruchs hat der Vertragspartner, aus dessen Sicht sich ein negativer Barwert des Derivates ergibt, bei dem anderen Vertragspartner eine Sicherheit in entsprechender Höhe zu hinterlegen. Dieser Barwert wird täglich errechnet und die Sicherheit durch Zahlungen bzw. Rückzahlungen aktualisiert.

Das Land musste in den letzten Jahren im Collateral-Management aufgrund der negativen Barwerte der Derivate hohe Sicherheiten stellen:

Abbildung 1–2: Verpflichtung zur Sicherheitsleistungen im Collateral-Management (Quelle: Anlage 9 der Haushaltsrechnungen der Jahre 2013 bis 2017)



Diese Sicherheiten müssen täglich an die aktuelle Marktzinsentwicklung angepasst werden. Für den Ausgleich von kurzfristigen Schwankungen eignen sich grundsätzlich kurzfristige Kredite. Allerdings veranschaulicht die Abbildung 1–2, dass die Sicherheiten längerfristig gestellt werden mussten. Soweit

⁹ Rossi in Gröpl, BHO/LHO § 18 Rn. 42.

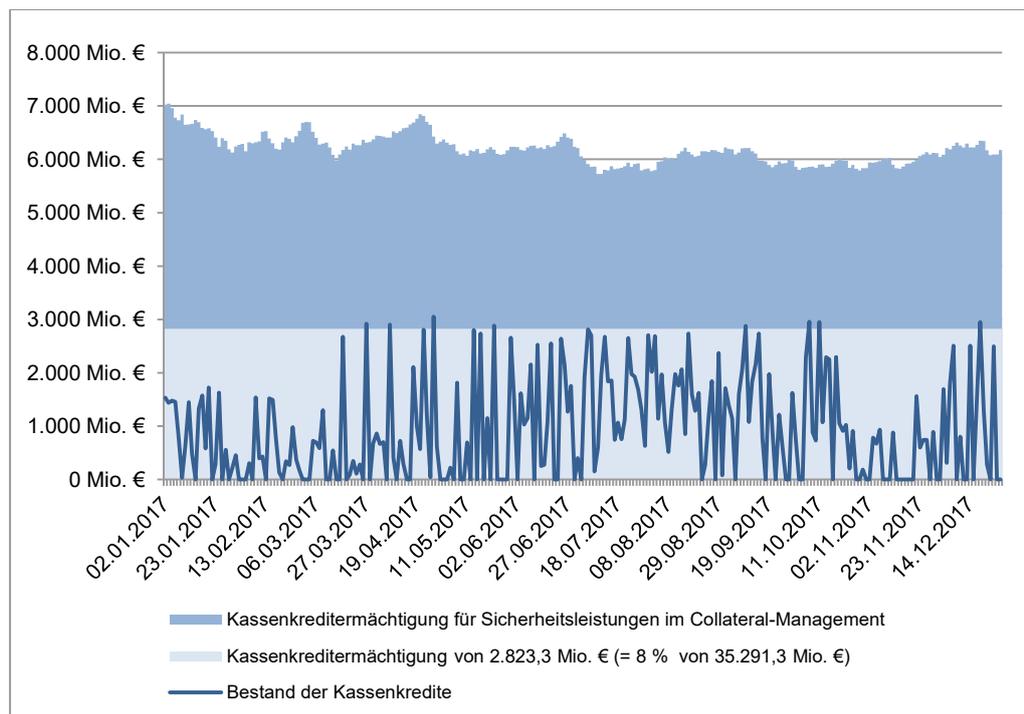
die Finanzierung der Sicherheiten über Kredite erfolgte, waren allein kurzfristige Kredite kein geeignetes Instrument. Dies begründet auch die Ermächtigung in § 16 Satz 3 HG 2017 zur Finanzierung der Sicherheiten auch Geldmarktpapiere mit Laufzeiten bis zu einem Jahr begeben zu dürfen.

Aus Sicht des Landes war der Barwertsaldo (Summe der positiven und negativen Barwerte) des gesamten Derivate-Portfolios im Jahr 2017 weiterhin stark negativ. Er schwankte im Verlauf des Haushaltsjahres in einer Bandbreite von 2.905,8 Mio. Euro bis 4.219,7 Mio. Euro. Die Höhe des negativen Barwerts ist vor allem durch die Zinsentwicklung zu erklären. Die Zinsen lagen auch im Jahr 2017 deutlich unter dem bei Abschluss erwarteten Zinsniveau. Einfluss auf die Höhe des Barwerts hat auch die Laufzeit der Derivate, die teilweise bis zu 40 Jahre beträgt.

Abbildung 1–3 stellt die Ermächtigungen für Kassenkredite aus dem Haushaltsgesetz 2017 dar. Das Ministerium der Finanzen unterscheidet beim Bestand der Kassenkredite nicht, ob diese aufgrund von § 16 Satz 1 HG 2017 (Grenze von 8 Prozent) oder aufgrund von § 16 Satz 3 HG 2017 (Collateral-Management) aufgenommen wurden (s. o.). Die beiden Kassenkreditermächtigungen können daher in Abbildung 1–3 nur in ihrer Gesamtheit betrachtet werden. Die dunkelblaue Linie zeigt den Stand der Kassenkredite.

Die Abgrenzung ist insoweit bedeutsam, da Kassenkredite in Anlage 9 zur Haushaltsrechnung nicht als Kreditverbindlichkeiten des Landes ausgewiesen werden. Daher erklärt sich u. a. die Abweichung bei den Haushaltsschulden, die zwischen dem 31.12. und dem Ende des Haushaltsjahres besteht. Während Kassenkredite zur Sicherung der kurzfristigen Liquidität mit der letzten Kreditaufnahme umgeschuldet werden, fällt der Ausweis der Kredite für die Finanzierung der Collaterals ersatzlos weg. Der Differenzbetrag ergibt sich folglich daraus, dass in den Haushaltsschulden zum Ende des Haushaltsjahres die Kredite zur Finanzierung der Collaterals nicht mehr enthalten sind.

Abbildung 1–3: Entwicklung der Kassenkredite und Kassenkreditermächtigungen im Jahr 2017 (Quelle: Ministerium der Finanzen)



Während die Ermächtigung nach § 16 Satz 1 HG (hellblau gefärbte Fläche) konstant 8 Prozent des Haushaltsvolumens betrug, ging die Ermächtigung für die Collaterals (dunkelblau gefärbte Fläche) tendenziell um 1.000 Mio. Euro zurück.

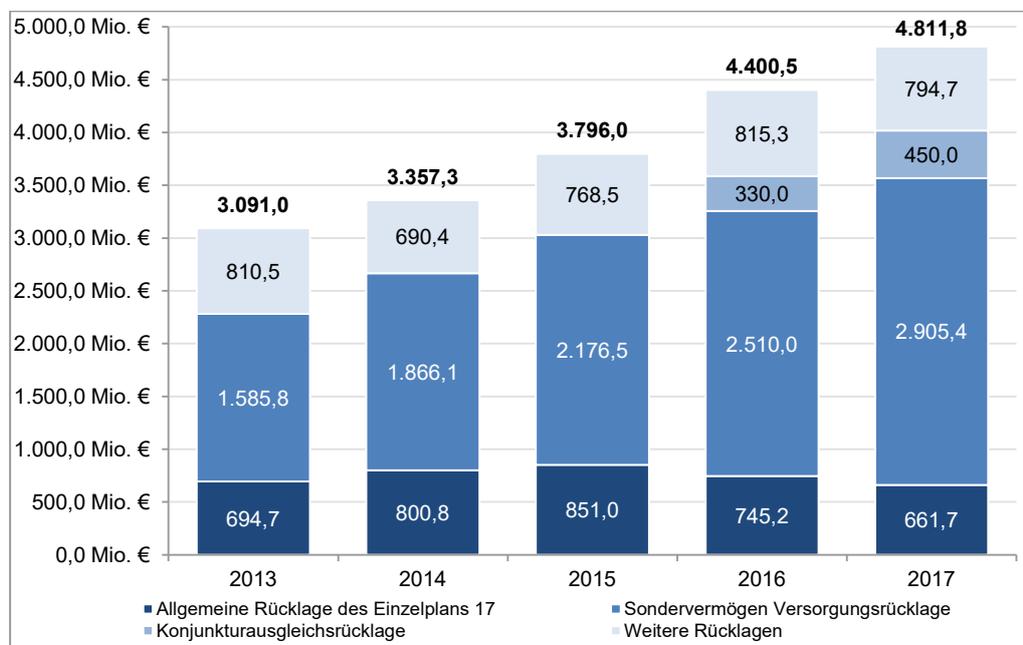
Darüber hinaus zeigt Abbildung 1–3, dass im gesamten Jahr 2017 nicht ausgeschöpfte Kassenkreditermächtigungen von mehreren 1.000 Mio. Euro bestanden. Die nicht ausgeschöpften Kassenkreditermächtigungen schwankten im Jahr 2017 zwischen 6.811,7 Mio. Euro am 9. Januar 2017 und 2.898,9 Mio. Euro am 6. Oktober 2017. Die Sicherheitsleistungen im Collateral-Management wurden 2017 folglich fast nie aus der in § 16 Satz 3 HG 2017 gegebenen Ermächtigung, sondern im Wesentlichen durch im Haushalt vorhandene flüssige Mittel finanziert. Das Land konnte dazu auch die Rücklagen-Mittel (außer Sondervermögen Versorgungsrücklage) verwenden.¹⁰

¹⁰ Vgl. Bemerkungen 2016, S. 175 ff.

Rücklagen und Sondervermögen

Abbildung 1–4 zeigt die Entwicklung der Sondervermögen und Rücklagen:

Abbildung 1–4: Entwicklung der Rücklagen und Sondervermögen zum Ende der Haushaltsjahre 2013 bis 2017 (Quelle: Anlage 2 und 13 der Haushaltsrechnungen der Jahre 2013 – 2017)



Das Sondervermögen Versorgungsrücklage machte im Jahr 2017 mit 2.905,4 Mio. Euro den größten Teil der Sondervermögen und Rücklagen aus. Die Versorgungsrücklage ist ein Sondervermögen, das getrennt vom Vermögen des Kernhaushalts verwaltet wird. Die in die Versorgungsrücklage eingestellten Mittel wurden in Finanzanlagen investiert. Im Jahr 2017 wuchs die Versorgungsrücklage um 395,4 Mio. Euro. Davon entfielen 295,0 Mio. Euro auf die Zuführung, rund 100 Mio. Euro auf Erträge des Sondervermögens.¹¹

Der Rechnungshof begrüßt angesichts einer im Gesamtabchluss zum 31. Dezember 2017 mit 84.716,7 Mio. Euro ausgewiesenen Pensions- und Beihilferückstellung den weiteren Aufbau der Versorgungsrücklage. So wurde das Sondervermögen in den Jahren 2016 und 2017 von 2.510,0 Mio. Euro auf 2.905,4 Mio. Euro aus Finanzierungsüberschüssen aufgebaut. Im Unterschied dazu gab es bis in das Jahr 2015 stets Nettokreditaufnahmen. Der Aufbau der Versorgungsrücklage wurde folglich bis in das Jahr 2015 im Rahmen des Ge-

¹¹ Vgl. Deutsche Bundesbank, Portfolio-Jahresbericht 2017 für die Versorgungsrücklage des Landes Hessen.

samthaushalts kreditfinanziert. Ein durch Kredite finanziertes Sondervermögen würde keine Vorsorgewirkung entfalten. Denn das Sondervermögen und die zu seinem Aufbau verwendeten Kreditschulden stehen sich dann gegenüber.

Schuldenstand

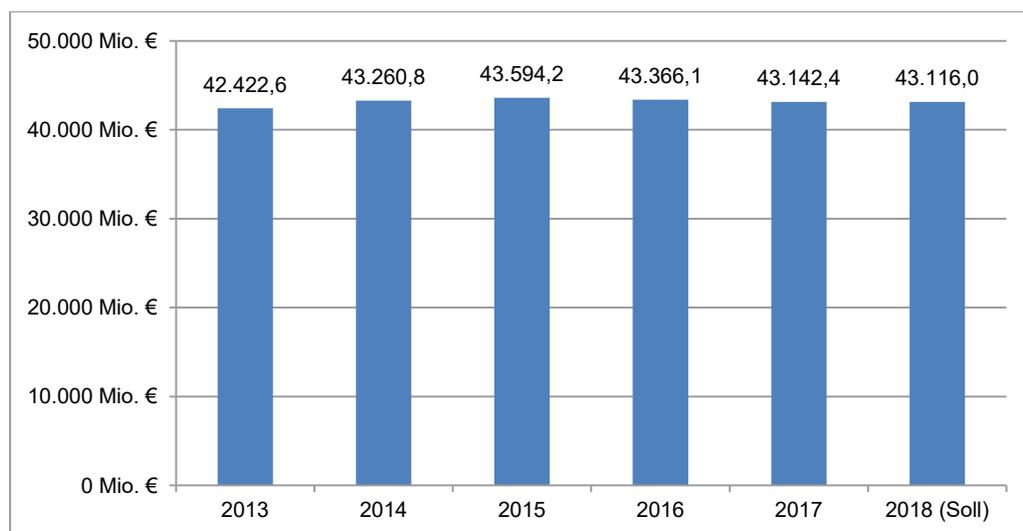
Abbildung 1–5 zeigt die Entwicklung der Kreditschulden seit 2013. Diese umfassen die Schulden am Kreditmarkt und die Schulden im öffentlichen Bereich. Bei den Schulden im öffentlichen Bereich handelt es sich um Darlehen des Bundes für den sozialen Wohnungs- und Siedlungsbau. Etwaige Kassenkredite werden nicht dazu gezählt.¹² Die Schuldenstände beziehen sich jeweils auf das Ende des Haushaltsjahres.

Das Land hat im Jahr 2017 den positiven Finanzierungssaldo dazu genutzt, die Kreditschulden um 223,7 Mio. Euro zu reduzieren. Realisiert wurden eine Nettokredittilgung am Kreditmarkt von 200,0 Mio. Euro und eine Nettotilgung von Schulden im öffentlichen Bereich von 23,7 Mio. Euro.

Zum Ende des Haushaltsjahres 2017 lagen die Kreditverbindlichkeiten des Landes bei 43.142,4 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr entsprach dies einer Reduktion um 0,5 Prozent. Für das Jahr 2018 werden im Haushaltsplan Kreditverbindlichkeiten von 43.116,0 Mio. Euro erwartet. Sie errechnen sich auf Basis des Standes der Kreditverbindlichkeiten zum Ende des Haushaltsjahres 2017 abzüglich der geplanten Nettokredittilgung am Kreditmarkt (–0,2 Mio. Euro) und der geplanten Ausgaben zur Schuldentilgung im öffentlichen Bereich (–26,2 Mio. Euro) für das Jahr 2018.

¹² Beachte aber zur terminologischen Unschärfe der Kreditemächtigung aus § 16 Satz 3 HG 2017 im Collateral-Management die obigen Ausführungen unter der Zwischenüberschrift „Inanspruchnahme der Kreditemächtigungen“. Zum 31. Dezember lagen die Kassenkredite bei 2.460,0 Mio. Euro, zum Ende des Haushaltsjahres 2017 bei 0 Euro.

Abbildung 1–5: Kreditschulden zum Ende der Haushaltsjahre 2013 bis 2018



Die Zinsausgaben des Landes beliefen sich 2017 auf 1.003,1 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr sanken die Zinsausgaben um 2,0 Prozent.

1.1.3 Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßige Ausgaben

Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Haushaltsüberschreitungen, die nicht auf Ermächtigungen im Haushaltsgesetz oder in der LHO zurückgehen, und außerplanmäßige Ausgaben sind nur mit vorheriger Zustimmung des Ministers der Finanzen zulässig (Art. 143 Abs. 1 HV). Er darf seine Zustimmung nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedarfs erteilen. Die Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßigen Ausgaben erfordern nach Art. 143 Abs. 2 HV eine nachträgliche Genehmigung durch den Landtag. Die Genehmigung ist im Laufe des nächsten Rechnungsjahres einzuholen.

Die Anlage 1 der Haushaltsrechnung enthält eine Übersicht zu den über- und außerplanmäßigen Ausgaben im kameralen Haushalt einschließlich der Vorgriffe und ihrer Begründung (§ 85 Nr. 1 LHO). Die Ansätze des Haushaltsplans 2017 wurden um insgesamt 188,9 Mio. Euro überschritten (2016: 402,4 Mio. Euro). Die Überschreitungen entsprechen 0,5 Prozent des Haushaltsvolumens von 35.687,6 Mio. Euro. Im Jahr 2017 gab es folgende Überschreitungen:

Tabelle 1–9: Ermittlung der Gesamtüberschreitung 2017

Überplanmäßige Ausgaben	130,6 Mio. Euro
Außerplanmäßige Ausgaben	+ 37,5 Mio. Euro
Vorgriffe	+ 20,8 Mio. Euro
Gesamtüberschreitung	188,9 Mio. Euro

Bei den Haushaltsüberschreitungen ist zu differenzieren zwischen Überschreitungen, für die im Haushaltsgesetz besondere Ermächtigungen erteilt wurden und sonstigen Überschreitungen, die gemäß § 37 LHO zu behandeln sind. Besondere Ermächtigungen im Haushaltsgesetz gab es im Jahr 2017 für 140,8 Mio. Euro der Gesamtüberschreitung. Diese besonderen Ermächtigungen bestanden zum einen gemäß § 11 Abs. 2 HG 2017 für Vorgriffe zu Zwecken der Vorfinanzierung von Zuweisungen der Europäischen Union bei Förderprogrammen (20,8 Mio. Euro). Eine besondere Ermächtigung gab es zum anderen nach § 14 Abs. 1 HG 2017 für die Zuführung zur Konjunkturausgleichsrücklage (120,0 Mio. Euro).

Für die sonstigen Überschreitungen von 48,1 Mio. Euro hat die Landesregierung im Laufe des folgenden Haushaltsjahres die nachträgliche Genehmigung des Landtags einzuholen (Art. 143 Abs. 2 HV und § 114 Abs. 6 LHO). Die genannten Beträge sind in der Zusammenstellung zu Anlage 1 des Abschlussberichts der Haushaltsrechnung 2017 aufgeführt. Die nachträgliche Genehmigung wird vorbehaltlich der späteren Beschlussfassung über die Bemerkungen des Rechnungshofs erteilt. Sie ist unabhängig von der Betragshöhe für alle Haushaltsüberschreitungen erforderlich. Unterjährig informiert der Minister der Finanzen den Landtag in quartalsbezogenen Mitteilungen über die Haushaltsüberschreitungen ab 50.000 Euro (§ 37 Abs. 4 LHO i. V. m. § 11 Abs. 3 HG 2017).

Über- und außerplanmäßige Gesamtkosten und Mengen

Zu den Haushaltsüberschreitungen zählen auch die im Produkthaushalt entstandenen über- und außerplanmäßigen Gesamtkosten und Mengen. Auf sie ist § 37 LHO entsprechend anzuwenden (§ 2 Abs. 5 und 6 HG 2017). Die Überschreitungen der Gesamtkosten und Mengen je Buchungskreis sowie die über- und außerplanmäßigen Kosten- und Mengenüberschreitungen, ihre je-

weilige Begründung und ggf. vorhandene Einsparungen sind in Anlage 5 zur Haushaltsrechnung dargestellt.

Im Jahr 2017 wurden die Gesamtkosten um 5.629,7 Mio. Euro (2016: 806,4 Mio. Euro) überschritten. Dafür bestanden haushaltsrechtliche Ermächtigungen von 5.605,0 Mio. Euro. Danach verblieben überplanmäßige Gesamtkosten von 20,1 Mio. Euro und außerplanmäßige Gesamtkosten von 4,6 Mio. Euro, die eine nachträgliche Genehmigung des Landtags erforderten. In den Buchungskreisen, für die Menge und Preis verbindlich sind (§ 2 Abs. 6 HG 2017)¹³, gab es vier genehmigungspflichtige Mengenüberschreitungen.

Zum Zeitpunkt der Drucklegung der Bemerkungen lag der Antrag der Landesregierung auf Genehmigung der Haushaltsüberschreitungen, außerplanmäßigen Ausgaben sowie der über- und außerplanmäßigen Gesamtkosten und Mengen noch nicht vor. In den Vorjahren erteilte der Landtag seine Genehmigung vorbehaltlich der späteren Beschlussfassung über die Bemerkungen des Rechnungshofs.

1.1.4 Entlastungsverfahren

Nach Art. 144 Satz 2 HV in Verbindung mit § 80 Abs. 2 LHO hat die Landesregierung über die Einnahmen und Ausgaben sowie über den Produkthaushalt des Landes für das jeweilige Haushaltsjahr Rechnung zu legen. Die Haushaltsrechnung bildet eine Grundlage für die Entlastung der Landesregierung durch den Hessischen Landtag.

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs hat die ihm durch Haushaltsvermerk („Prüfungsvermerk Hessischer Rechnungshof“) übertragene Prüfung der „Jahresrechnung über die Verwendung der Mittel zur Verfügung des Ministerpräsidenten für Zwecke des Informationswesens“ von Kapitel 02 01 vorgenommen. Über den Abschluss des Prüfungsverfahrens gab er die diesen Bemerkungen beigefügte Erklärung (vgl. Anlage) als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung ab.

¹³ Menge und Preis sind für die Universitäten und die Staatstheater verbindlich.

1.2 Gesetzeskonformität

1.2.1 Rechnungslegung über den kameralen Haushalt

Das Ministerium der Finanzen hat die Haushaltsrechnung 2017 mit Datum vom 16. Juli 2018 aufgestellt und mit Schreiben vom 18. Juli 2018 dem Rechnungshof übersandt. Sie umfasst alle in §§ 81 bis 85 LHO genannten Abschlüsse, Erläuterungen und Übersichten sowie den Abschlussbericht. Auch die Übersicht über die Staatsschulden nach § 86 Nr. 2 LHO ist Bestandteil der Haushaltsrechnung.

Verpflichtungsermächtigungen

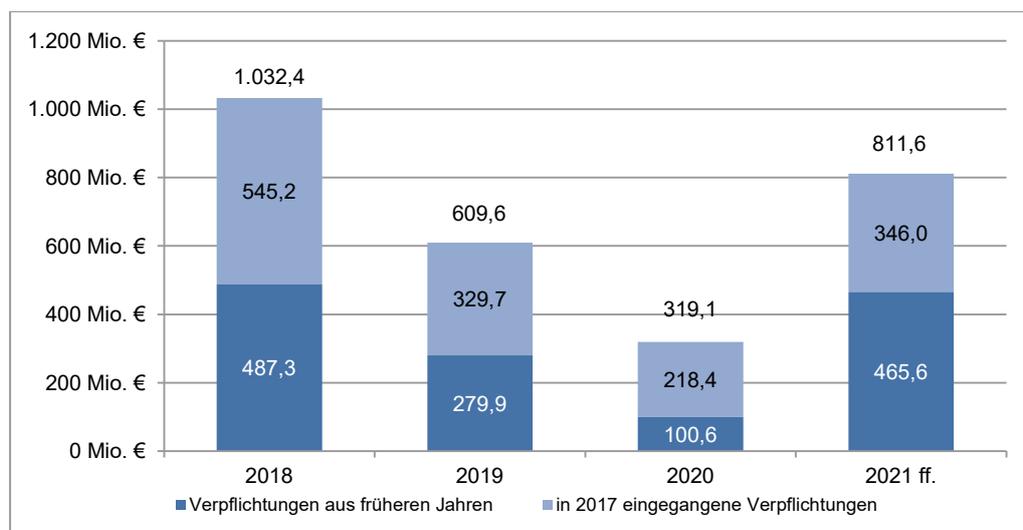
Die Haushaltsrechnung beinhaltet auch eine Übersicht über die im Haushaltsplan veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen und die dazu gegebenen Zusagen.

Begriffserklärung: Verpflichtungsermächtigungen

In einzelnen Fällen kann es notwendig sein, dass sich das Land schon heute dazu verpflichtet, in künftigen Haushaltsjahren Ausgaben zu tätigen. Um solche Zahlungsverpflichtungen für spätere Jahre eingehen zu können, bedarf es einer im Haushaltsplan veranschlagten Verpflichtungsermächtigung. Ausgenommen von dieser Regelung sind Mieterträge, Verpflichtungen aus Staatsverträgen (§ 38 Abs. 5 LHO) und Verpflichtungen aus laufenden Geschäften wie z. B. Beihilfen unterhalb festgelegter Wertgrenzen (§ 38 Abs. 4 LHO).

Die gesamten Verpflichtungsermächtigungen beliefen sich im Jahr 2017 auf 2.507,0 Mio. Euro (2016: 2.212,7 Mio. Euro). Von diesen Verpflichtungsermächtigungen wurden 1.454,3 Mio. Euro in Anspruch genommen (Zusagen). Dies entsprach einem Anteil von 58,0 Prozent der Ermächtigungen. Welche Haushaltsjahre die im Jahr 2017 gegebenen Zusagen belasten und in welcher Höhe Belastungen aus Verpflichtungen der Vorjahre bestehen, dokumentieren Anlage 8 zur Haushaltsrechnung und Abbildung 1–6. Der Gesamtbestand der Zusagen belief sich Ende des Jahres 2017 auf 2.787,8 Mio. Euro.

Abbildung 1–6: Belastungen der Haushaltsjahre 2018 bis 2021 ff. durch Verpflichtungen aus den Vorjahren



Ausgabereste und Vorgriffe

Ausgabereste belasten zukünftige Haushaltsjahre. Beträge, die bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht verausgabt wurden, können bei übertragbaren oder für übertragbar erklärten Ausgaben als Ausgabereste in das Folgejahr vorgezogen werden (§§ 19, 45 LHO). Sie erhöhen das Rechnungssoll des Folgejahres und müssen bei ihrer Inanspruchnahme finanziert werden. Vorgriffe vermindern das Rechnungssoll des Folgejahres. Sie stellen eine Entlastung für den Folgehaushalt dar.

Begriffserklärung: Vorgriff

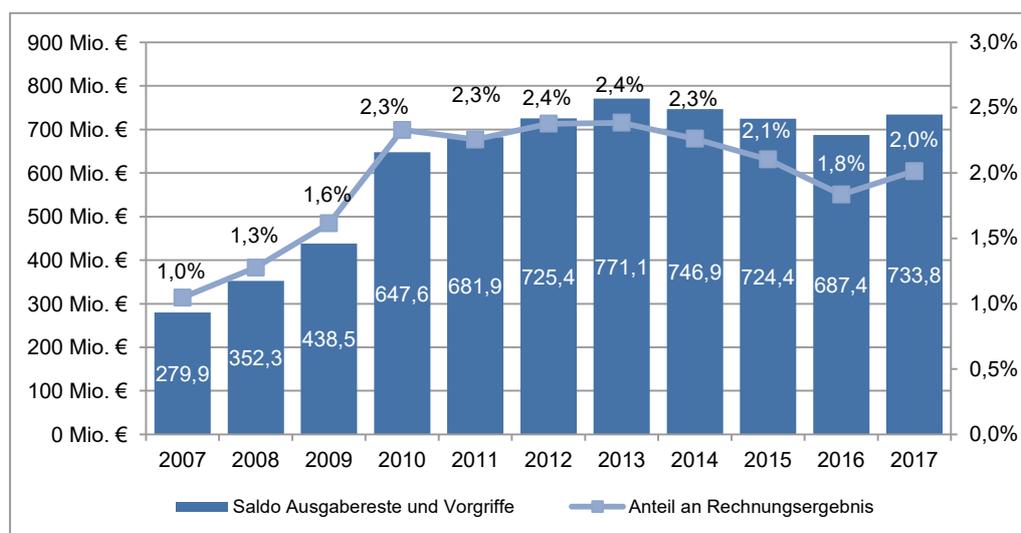
Vorgriffe sind nach § 37 Abs. 6 LHO Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben. Bei Vorgriffen werden künftige Ausgaben mit gleicher Zweckbestimmung vorgezogen. Ein Vorgriff ist zulässig, wenn ein unvorhergesehener und unabweisbarer Bedarf besteht. Darüber hinaus muss bei Vorgriffen im Haushaltsplan des nächsten Haushaltsjahres eine Ausgabe mit der gleichen Zweckbestimmung und im laufenden Haushaltsjahr ein kassenmäßiger Ausgleich vorgesehen sein. Sofern der Minister der Finanzen keine Ausnahme zulässt, ist der Vorgriff auf den nächstjährigen Ausgabeansatz mit der gleichen Zweckbestimmung anzurechnen.

Abbildung 1–7 zeigt die Entwicklung des Saldos der Ausgabereste und Vorgriffe in den Jahren 2007 bis 2017. Das Rechnungssoll des Folgejahres er-

hört sich jeweils um den Saldo aus Ausgaberesten und Vorgriffen. Der überwiegende Teil der Ausgabereste entfiel mit 53,1 Prozent auf den Kommunalen Finanzausgleich.

Im Jahr 2017 machte der Saldo aus Ausgaberesten und Vorgriffen 2,0 Prozent des Rechnungsergebnisses aus. Das Rechnungsergebnis ist die Summe aus den Ist-Ausgaben und den verbleibenden Ausgaberesten.

Abbildung 1–7: Entwicklung des Saldos der Ausgabereste und Vorgriffe in den Jahren 2007 bis 2017



Personalhaushalt

Der Rechnungshof hat bereits wiederholt darauf hingewiesen, dass Informationen über die Ist-Besetzung von Stellen, wie sie beispielsweise zum 30. Juni des Vorjahres in den Stellenplänen der hessischen Kommunen darzulegen sind, für den Landeshaushalt nicht vorliegen.¹⁴ Er hat darauf verwiesen, dass es zur Erhöhung der Transparenz sinnvoll ist, die Ist-Besetzung von Stellen auszuweisen.¹⁵

Nach einer Prüfung der Entwicklung der Personalausgaben und Stellen im Landeshaushalt hat der Rechnungshof gegenüber dem Ministerium der Finanzen u. a. seine Empfehlung bekräftigt, im Haushaltsplan die Ist-Besetzung der Planstellen und Stellen im Vorjahr auszuweisen. Er hat dabei darauf verwiesen, dass derzeit infolge der fehlenden Angaben bei den Stellen – im Ge-

¹⁴ Siehe Bemerkungen 2012, S. 101 und Bemerkungen 2013, S. 51.

¹⁵ Bemerkungen 2013, S. 51.

gensatz zu den Darstellungen bei den veranschlagten Einnahmen und Ausgaben – nicht nachzuvollziehen ist, inwieweit von Ermächtigungen Gebrauch gemacht und bedarfsgerecht veranschlagt wird. Darüber hinaus hat er auf die Praxis des Bundes hingewiesen: Beim Bundeshaushaltsplan wird die Ist-Besetzung der Stellen zum Stichtag 30. Juni des Vorjahres ausgewiesen.

Das Ministerium der Finanzen entgegnete, dass der Personalhaushalt im Wesentlichen über die zur Verfügung stehenden Mittel und weniger über die veranschlagten Stellen gesteuert werde. Daher sei die Bedeutung der Stellenpläne stark in den Hintergrund gerückt. Ob, wann und in welcher Wertigkeit veranschlagte Stellen besetzt werden, sei im Rahmen der dezentralen Budgetierung der Haushaltsermächtigungen den fachlich verantwortlichen Dienststellen übertragen worden. Wirtschaftlichkeitsgrundsätze des § 7 LHO seien zu beachten. Es bestehe die Befürchtung, dass ein Ausweis der Ist-Besetzung die Nichtbesetzung veranschlagter Stellen dergestalt in den Fokus der parlamentarischen Betrachtung rücke, dass die Verwaltung – entgegen ihrer Intention – veranschlagte Stellen auch tatsächlich in den entsprechenden Wertigkeiten besetzen solle. Die Folge sei, dass dadurch weitere Dauerbelastungen für künftige Haushalte geschaffen würden. Zudem rechne man mit einem erheblichen administrativen Zusatzaufwand für die Erstellung der Haushaltspläne, ohne dass dieser Mehraufwand mit entsprechenden Haushaltsverbesserungen korrespondiere. Von einem Ausweis der Ist-Stellenbesetzungen wolle man daher auch künftig Abstand nehmen. Im Übrigen sei zu beachten, dass die gewünschte Darstellung lediglich eine Momentaufnahme der Stellenbesetzung darstelle.

Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das Ministerium auf die Beachtung von § 7 LHO lediglich bei Ausführung des Haushaltsplans hinweist, das Gebot von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gilt jedoch bei Aufstellung des Haushaltsplans gleichermaßen. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass der Ausweis von Plan- und Ist-Stellen für die vollständige Information des Haushaltsgesetzgebers erforderlich ist. An seinem Vorschlag, die Ist-Besetzung der Planstellen und Stellen im Haushaltsplan auszuweisen, hält der Rechnungshof daher uneingeschränkt fest.

1.2.2 Rechnungslegung über den Produkthaushalt

Der Produkthaushalt wurde mit dem Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2017 (HG 2017) vom 15. Dezember 2016 festgestellt. Das HG 2017 konkretisiert die mit § 7a Abs. 3 LHO geschaffene Möglichkeit, den Haushaltsplan leistungsbezogen aufzustellen und abzurechnen.

Nach § 2 Abs. 1 HG 2017 sind die im Haushaltsplan beschriebenen Produkte nach ihrem Zweck und nach Art und Umfang verbindlich. Entsprechendes gilt grundsätzlich für Projekte sowie externe und zwischenbehördliche Leistungen.

Von wenigen Ausnahmen abgesehen (Universitäten und Staatstheater), sind die in den Leistungsplänen der Kapitel bzw. Buchungskreise ausgewiesenen Gesamtkosten eines Produkts verbindlich. Überschreitungen sind bis zu 5 Prozent der Gesamtkosten eines Produkts zulässig¹⁶, wenn ein Ausgleich innerhalb des Buchungskreises sichergestellt werden kann (§ 2 Abs. 3 Satz 1 HG 2017). Der Haushaltsplan kann bestimmen, dass bei einzelnen Produkten eine Überschreitung von mehr als 5 Prozent zulässig ist (§ 2 Abs. 3 Satz 1 HG 2017). Abweichungen bei Kosten, Erlösen oder Kennzahlen im Haushaltsvollzug verändern die Produktabgeltung nicht (§ 2 Abs. 2 Satz 3 HG 2017). Für Überschreitungen der Gesamtkosten eines Produkts sind die Vorschriften zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben (§ 37 Abs. 1, 3 und 4 LHO) entsprechend anzuwenden (§ 2 Abs. 5 HG 2017).

Bei Universitäten und Staatstheatern, für die generell die Menge und der Preis je Mengeneinheit eines Produkts im Haushaltsplan für verbindlich erklärt wurden, reduziert sich bei Mengenunterschreitungen die Produktabgeltung. Bei Mengenüberschreitungen gilt § 37 Abs. 1 LHO zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben entsprechend (§ 2 Abs. 6 HG 2017).

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

¹⁶ Dies gilt nicht für Fördermittelbuchungskreise (vgl. § 2 Abs. 3 Satz 2 HG 2017).

Tabelle 1–10: Bestandteile des Haushaltsplans und der Haushaltsrechnung (§ 7a Abs. 3 LHO)

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

Die Leistungspläne werden auf Kapitel- bzw. Buchungskreisebene aufgestellt und durch Gegenüberstellung der Leistungsberichte abgerechnet. Eine Aggregation auf Einzel- und Gesamtplanebene ist bisher nicht Bestandteil der Haushaltsrechnung. Gleiches gilt für die Erfolgspläne und die Ergebnisrechnungen. Auf Bitten des Unterausschusses für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung stellt das Ministerium der Finanzen dem Ausschuss seit dem Jahr 2015 aggregierte Zahlen zur Verfügung.

1.3 Prüfung und Feststellung des Gesamtabschlusses

Testat der Wirtschaftsprüfer

Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht des Landes zum 31. Dezember 2017 wurden von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft BDO AG mit Datum vom 11. Juni 2018 uneingeschränkt testiert. Der Bestätigungsvermerk bescheinigt dem Land, dass die Prüfung zu keinen Einwendungen geführt hat. Er testiert dem Gesamtabschluss, den rechtlichen Vorschriften sowie deren konkretisierenden Verwaltungsregelungen zu entsprechen und unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Landes zu vermitteln. Zum Gesamtlagebericht wurde bestätigt, dass er in Einklang mit dem Gesamtabschluss steht, den gesetzlichen Vorschriften entspricht und die Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklung des Landes zutreffend darstellt.

Feststellung des Rechnungshofs

Der Rechnungshof stellte Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht mit Datum vom 12. Juni 2018 fest. Durch die laufend enge Begleitung der Prüfung standen ihm die Vertreter der beauftragten Wirtschaftsprüfer sowie die obersten Landesbehörden für Fragen zur Verfügung. Nach abschließender eigener Prüfung schloss sich der Rechnungshof in der Feststellung dem Prüfungsurteil des Sachverständigen an.

Beschleunigte Erstellung, Prüfung und Feststellung

Seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz 2009 veröffentlicht die Landesregierung jährlich den Gesamtabschluss des Landes, beginnend mit dem Gesamtabschluss des Jahres 2009 im Jahr 2010.

Tabelle 1–11: Daten zur Veröffentlichung des Gesamtabschlusses

Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht	Zeichnung	Testat	Feststellung	Pressekonferenz
2009	9. Sept. 2010	9. Sept. 2010	21. Sept. 2010	2. Nov. 2010
2010	12. Sept. 2011	19. Sept. 2011	21. Sept. 2011	9. Nov. 2011
2011	13. Aug. 2012	17. Aug. 2012	7. Sept. 2012	15. Okt. 2012
2012	11. Sept. 2013	18. Sept. 2013	2. Okt. 2013	27. Dez. 2013
2013	5. Sept. 2014	5. Sept. 2014	23. Sept. 2014	28. Okt. 2014
2014	14. Aug. 2015	14. Aug. 2015	1. Sept. 2015	20. Okt. 2015
2015	2. Aug. 2016	2. Aug. 2016	23. Aug. 2016	21. Sept. 2016
2016	21. Juni 2017	21. Juni 2017	6. Juli 2017	2. Okt. 2017
2017	11. Juni 2018	11. Juni 2018	12. Juni 2018	15. Juni 2018

Die Landesregierung und der Rechnungshof verfolgen seit zwei Jahren konsequent das Ziel, den Gesamtabschluss beschleunigt zu erstellen und zu prüfen, um eine möglichst frühzeitige Information von Landtag und Öffentlichkeit über die finanzielle Lage des Landes zu gewährleisten. Angesichts der Tatsache, dass nichts so irrelevant ist wie veraltete Informationen, schafft die zum Haushaltsjahr zeitnahe Erstellung und Prüfung die Voraussetzungen, dass die veröffentlichten Informationen zur Vermögens-, Finanz- und Ertragslage von politischen Mandatsträgern, der Verwaltung und den Bürgern als Grundlage für Entscheidungen verwendet werden können.

Tabelle 1–11 zeigt, dass zu Beginn des Reformpfades des Landes die Abschlüsse knapp ein Jahr nach Ende des Geschäftsjahres veröffentlicht wurden. Der Rechnungshof berichtete im Anschluss in seinen Bemerkungen des darauffolgenden Jahres über die Prüfungen dieser Abschlüsse. Die Beschleunigung bei Erstellung und Prüfung ermöglicht es dem Rechnungshof, seit den Bemerkungen 2016 unmittelbar im Folgejahr seine Bemerkungen zu veröffentlichen.

Im Jahr 2018 wurde mit der erstmaligen Veröffentlichung des Gesamtabschlusses des Landes vor der parlamentarischen Sommerpause ein weiterer Meilenstein erreicht. Das Ministerium der Finanzen und der Rechnungshof haben gemeinsam bekundet, an diesem ehrgeizigen Zeitplan auch in Zukunft festhalten zu wollen.

Grundlage für die Beschleunigung war eine enge und konstruktive Abstimmung zwischen den obersten Landesbehörden, den beteiligten Wirtschaftsprüfern und dem Rechnungshof, bei der die entsprechenden Geschäftsprozesse zunächst optimiert und anschließend festgelegt wurden. Der Rechnungshof erkennt an, dass diese Beschleunigung nur durch ein hohes Maß an Flexibilität und Leistungsbereitschaft aller Beteiligten möglich war.

§ 71a Hessische LHO – ein Erfolgsmodell

Bei der Erstellung des Gesamtabschlusses und des Gesamtlageberichts werden gemäß § 71a der LHO die Vorschriften des Handelsrechts sinngemäß angewendet und durch Verwaltungsvorschriften konkretisiert und ergänzt. Die handelsrechtlichen Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) sind hierbei für das Ministerium der Finanzen und den Rechnungshof der grundlegende Maßstab für die Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit des Gesamtabschlusses und des Gesamtlageberichts.

In Hessen sieht § 71a der LHO des Weiteren vor, dass das Ministerium der Finanzen als Abschlussersteller die Einzelheiten der Rechnungslegung des Landes im Einvernehmen mit dem Rechnungshof als Abschlussprüfer regelt. Die Vorschrift gewährleistet durch den ersten Verfahrensschritt, dass das Ministerium der Finanzen die Belange des Abschlusserstellers bei der Regelanwendung einbringt; im zweiten Verfahrensschritt gewährleistet die Vorschrift, dass bei der Regelanwendung die GoB gewahrt bleiben.

Die langjährigen Erfahrungen im Land mit § 71a LHO zeigen, dass diese Vorschrift zu einem laufenden konstruktiven Dialogprozess zwischen dem Ministerium der Finanzen und dem Rechnungshof geführt hat, bei dem für sämtliche Herausforderungen tragfähige Lösungen gefunden wurden. Anzuführen sind hier insbesondere die Festlegung des Zeitpunkts der Eröffnungsbilanz des Landes, die Übernahme der Standards staatlicher Doppik in Landesrecht, die Verschlankungen bei der Abschlusserstellung sowie die Beschleunigung der Abschlussprüfung.

Das Ministerium der Finanzen hat dem Rechnungshof in der Schlussbesprechung zum Gesamtabschluss 2017 mitgeteilt, dass es weitere Optimierungen im Abschlusserstellungsprozess anstrebe und nach Wegen suche, wie der doppelte Haushaltsausgleich für die Landesregierung umgesetzt werden könne.

Auch der Rechnungshof sieht weitere Optimierungsmöglichkeiten bei der Abschlusserstellung und bei der Abschlussprüfung. Er wird zusammen mit den beauftragten Wirtschaftsprüfungsgesellschaften für weitere Abstimmungen mit der Landesregierung zur Verfügung stehen.

In diesem Zusammenhang weist der Rechnungshof auf derzeit im Land angewandte Bilanzierungs- und Bewertungsregelungen hin, die er vor dem Hintergrund des doppelten Haushaltsausgleichs als nicht zweckmäßig erachtet und die nach seiner Auffassung innerhalb des geltenden Rechtsrahmens angepasst werden könnten (vgl. Abschnitt 3.4). Der Rechnungshof sieht darin einen Beitrag, die Voraussetzungen für den doppelten Haushaltsausgleich in der neuen LHO zu verbessern.

Die Prüfung des Gesamtabschlusses und des Gesamtlageberichts erfolgt in analoger Anwendung der Vorschriften des Handelsgesetzbuches (§§ 316 ff. HGB). Hierbei findet der sogenannte risikoorientierte Prüfungsansatz Anwendung, der eine jährliche Prüfung des Buchungsstoffes, der Verarbeitung der Daten im Rahmen der IT, der Abbildung im Jahresabschluss sowie der Funktionsfähigkeit des internen Kontrollsystems umfasst. Für eine derart umfassende Prüfung in einem kurzen Zeitraum von wenigen Wochen ist ein vergleichsweise großes Team von Spezialisten erforderlich.

Die Zusammenarbeit mit den Wirtschaftsprüfern ermöglicht es dem Rechnungshof, aufgrund der breiten Erfahrungen über die Prüfungsfeststellungen hinaus Empfehlungen und Hinweise für weitere Qualitätsverbesserungen in den Bereichen Rechnungswesen, Abschlusserstellung und Finanzberichterstattung zu geben.

2 Produkthaushalt

Die Abrechnung des Produkthaushalts 2017 weist bei einer ressortübergreifenden Betrachtung gegenüber dem Haushaltsplan Gesamtkostenüberschreitungen von 4.746 Mio. Euro und Mehrerlöse von 956 Mio. Euro aus. Saldiert resultiert hieraus ein um 3.790 Mio. Euro schlechteres Leistungsergebnis als geplant.

Gleichzeitig ergibt sich im Haushaltsvollzug unter Berücksichtigung der zentralen Finanzierungsvorgänge aus Einzelplan 17 ein in der Ergebnisrechnung ausgewiesenes Jahresergebnis von –5.187 Mio. Euro. Dem steht ein geplantes Jahresergebnis von –2.396 Mio. Euro gegenüber.

Die Abweichung von 2.791 Mio. Euro im Haushaltsvollzug resultiert im Wesentlichen aus dem höheren Personalaufwand. Besoldungs- und Versorgungssteigerungen sowie gestiegene Kosten im Beihilfebereich führten bei der Bewertung der Pensions- und Beihilferückstellungen zu zusätzlichen Zuführungsaufwendungen. Gegenläufig wirken sich die höheren sonstigen Erträge aus, die sich überwiegend aus der Auflösung von Rückstellungen ergeben.

2.1 Abrechnung des Produkthaushalts

2.1.1 Anzahl der Produkte, Projekte, externen und zwischenbehördlichen Leistungen

Aus den Angaben der Soll-Ist-Vergleiche zwischen den Leistungsplänen und den Leistungsberichten der einzelnen Buchungskreise bzw. Kapitel (Haushaltsrechnung 2017, Anlage 5) kann die Anzahl der Produkte, Projekte, externen und zwischenbehördlichen Leistungen im Produkthaushalt 2017 des Landes ermittelt werden.¹⁷

¹⁷ Die Ministerien werden im Kapitel „Produkthaushalt“ wie folgt abgekürzt: Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (HMdIS), Hessisches Kultusministerium (HKM), Hessisches Ministerium der Justiz (HMdJ), Hessisches Ministerium der Finanzen (HMdF), Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung (HMWEVL), Hessisches Ministerium für Soziales und Integration (HMSI), Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUKLV), Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (HMWK).

Tabelle 2–1: Anzahl der Produkte, Projekte, externen und zwischenbehördlichen Leistungen im Produkthaushalt 2017

Einzelpläne		Produkte	Projekte	Externe Leistungen	Zwischenbehördliche Leistungen
01	Landtag	7	4	1	6
02	Ministerpräsident	22	0	0	5
03	HMdIS	22	0	4	31
04	HKM	30	0	0	25
05	HMdJ	22	0	7	20
06	HMdF	15	3	6	27
07	HMWEVL	72	1	3	5
08	HMSI	98	0	0	0
09	HMUCLV	89	0	1	8
10	Staatsgerichtshof	1	0	0	0
11	Rechnungshof	3	0	3	1
15	HMWK	137	18	5	34
17	Allgemeine Finanzverwaltung	44	0	0	0
18	Hochbau	12	0	0	0
Land gesamt		574	26	30	162

Im Einzelplan 17 weisen die Vorsorgekasse und der Fördermittelbuchungskreis Produkte aus. Für den Finanzierungsbuchungskreis wird kein Produkthaushalt aufgestellt.

2.1.2 Gesamtergebnis des Produkthaushalts

Um einen Überblick über die Abweichungen bei Gesamtkosten, Erlösen und Produktabteilungen des Produkthaushalts 2017 zu erhalten, hat der Rechnungshof die Soll-Ist-Vergleiche aller Leistungspläne und Leistungsberichte über alle Buchungskreise hinweg zusammengefasst und mit dem Ministerium der Finanzen abgestimmt:

Tabelle 2–2: Soll-Ist-Vergleich des Produktthaushalts 2017

Einzelpläne	Ist-Gesamtkosten	Soll-Gesamtkosten	Ist-Erlöse	Soll-Erlöse	Ist-Produktabgeltung	Soll-Produktabgeltung	Ist-Ergebnis	Soll-Ergebnis	Abw. Ergebnis
	in Mio. Euro								
	1	2	3	4	5	6	7=3+5-1	8=4+6-2	9=7-8
01 Landtag	69,0	70,4	4,5	4,4	66,1	66,1	1,5	0,0	1,5
02 Ministerpräsident	82,8	87,6	4,8	2,6	85,0	84,9	7,0	0,0	7,0
03 HMdIS	2.560,5	2.756,0	878,8	1.028,9	1.732,7	1.728,8	51,1	1,7	49,4
04 HKM	5.238,7	5.260,0	210,1	198,8	5.058,1	5.061,1	29,5	0,0	29,5
05 HMdJ	1.457,0	1.460,1	618,4	635,3	854,0	824,8	15,5	0,0	15,5
06 HMdF	1.803,9	1.836,2	951,6	979,7	854,1	859,1	1,8	2,6	-0,8
07 HMWEVL	1.684,5	1.671,1	977,5	877,5	791,2	793,1	84,2	-0,4	84,6
08 HMSI	2.109,5	2.230,5	239,3	186,0	2.028,8	2.042,3	158,6	-2,2	160,8
09 HMuKLV	1.099,6	1.037,1	833,3	481,1	559,2	553,9	292,9	-2,1	294,9
10 Staatsgerichtshof	1,0	1,0	0,0	0,0	1,0	1,0	0,0	0,0	0,0
11 Rechnungshof	22,7	23,4	0,1	0,0	23,2	23,4	0,6	0,0	0,6
15 HMWK	4.985,6	4.940,5	2.255,4	2.066,6	2.864,4	2.868,3	134,2	-5,6	139,8
17 Allgemeine Finanzverwaltung	17.102,2	12.098,3	5.256,1	4.857,6	12.135,0	7.240,8	288,9	0,0	288,9
18 Hochbau	95,9	94,8	44,9	0,1	51,0	94,7	0,0	0,0	0,0
Land gesamt	38.312,9	33.567,0	12.274,8	11.318,6	27.103,8	22.242,3	1.065,7	-6,1	1.071,8

Die in der Haushaltsrechnung (Anlage 5) ausgewiesenen Produktergebnisse summieren sich im Haushaltsjahr 2017 auf insgesamt 1.065,7 Mio. Euro. Gegenüber der Planung bedeutet dies ein um 1.071,8 Mio. Euro besseres Ergebnis. Ohne Berücksichtigung der über Einzelplan 17 (Finanzierungsbuchungskreis) bereitgestellten Produktabgeltungen ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 2–3: Soll-Ist-Vergleich des Produktthaushalts 2017 ohne Produktabteilungen

Einzelpläne		Ist-Gesamtkosten	Soll-Gesamtkosten	Ist-Erlöse	Soll-Erlöse	Ist-Ergebnis	Soll-Ergebnis	Abw. Ergebnis
		in Mio. Euro						
		1	2	3	4	5=3-1	6=4-2	7=5-6
01	Landtag	69,0	70,4	4,5	4,4	-64,5	-66,1	1,5
02	Ministerpräsident	82,8	87,6	4,8	2,6	-78,0	-84,9	6,9
03	HMdIS	2.560,5	2.756,0	878,8	1.028,9	-1.681,6	-1.727,1	45,5
04	HKM	5.238,7	5.260,0	210,1	198,8	-5.028,6	-5.061,1	32,5
05	HMdJ	1.457,0	1.460,1	618,4	635,3	-838,6	-824,8	-13,8
06	HMdF	1.803,9	1.836,2	951,6	979,7	-852,3	-856,5	4,2
07	HMWEVL	1.684,5	1.671,1	977,5	877,5	-707,1	-793,5	86,5
08	HMSI	2.109,5	2.230,5	239,3	186,0	-1.870,2	-2.044,5	174,4
09	HMUCLV	1.099,6	1.037,1	833,3	481,1	-266,3	-556,0	289,7
10	Staatsgerichtshof	1,0	1,0	0,0	0,0	-1,0	-1,0	0,0
11	Rechnungshof	22,7	23,4	0,1	0,0	-22,6	-23,4	0,8
15	HMWK	4.985,6	4.940,5	2.255,4	2.066,6	-2.730,2	-2.873,9	143,6
17	Allgemeine Finanzverwaltung	17.102,2	12.098,3	5.256,1	4.857,6	-11.846,1	-7.240,8	-4.605,3
18	Hochbau	95,9	94,8	44,9	0,1	-51,0	-94,7	43,7
Land gesamt		38.312,9	33.567,0	12.274,8	11.318,6	-26.038,1	-22.248,4	-3.789,7

Die personalintensiven Einzelpläne 03 HMdIS, 04 HKM, 15 HMWK, der mit den Kosten zur Bewältigung der Flüchtlingskrise belastete Einzelplan 08 HMSI und der Fördermittelbuchungskreis des HMdF aus Einzelplan 17 verursachen die betragsmäßig größten negativen Ergebnisbeiträge im Produktthaushalt. Insgesamt ist das Ergebnis ohne Berücksichtigung der Produktabteilung im Haushaltsvollzug 3.789,7 Mio. Euro schlechter als geplant. Die negative Abweichung resultiert im Wesentlichen aus dem Produkt „Versorgung und Vorsorge“ aus Einzelplan 17, das dem Buchungskreis Vorsorgekasse (Kapitel 17 18) zugeordnet ist.

Die saldierten Gesamtkostenüberschreitungen von 3.789,7 Mio. Euro ergeben sich aus gegenüber der Planung um 4.745,9 Mio. Euro höheren Kosten bei um 956,2 Mio. Euro höheren Erlösen.

2.1.3 Wesentliche Kostenüberschreitungen

Tabelle 2-4: Produkte mit den (saldiert) größten Soll-Ist-Abweichungen (Überschreitungen) bei Kosten und Erlösen im Produktthaushalt 2017

Produkte	Ist-Gesamtkosten	Soll-Gesamtkosten	Ist-Erlöse	Soll-Erlöse	Ist-Produktabgeltung	Soll-Produktabgeltung	Ist-Ergebnis	Abw. Gesamtkosten inkl. abw. Erlöse
	In Mio. Euro							
	1	2	3	4	5	6	7=(3+5)-1	8=(3-4)-(1-2)
1 Versorgung und Vorsorge	11.095,1	5.958,8	3.359,8	3.117,8	7.735,3	2.841,1	0,0	-4.894,2
2 Leistungen für unbegleitete Kinder und Jugendliche (umA) nach SGB VIII	440,4	80,0	80,3	0,0	80,0	80,0	-280,1	-280,1
3 Allgemeine Finanzzuweisungen, Investitionspauschalen im ländlichen Raum, Kosten und Entschädigungen nach dem Konnexitätsgesetz	3.458,6	3.376,1	73,5	86,0	3.290,1	3.290,1	-95,0	-95,0
4 Krankenhausfinanzierung - Förderung durch Einzelbewilligung im Rahmen des Sonderprogramms Darlehensfinanzierung	82,0	60,0	11,0	27,7	32,3	32,3	-38,7	-38,7
5 Bildung und Erziehung in der Grundschule	892,6	858,0	2,8	0,6	857,4	857,4	-32,4	-32,4
6 Krankenhausfinanzierung - Förderung durch pauschale Mittelzuweisung	145,9	145,0	43,0	67,1	77,9	77,9	-25,0	-25,0
7 Allgemeine Vollzugsaufgaben	674,4	649,3	11,4	9,3	643,6	640,0	-19,4	-23,0
8 Zuweisungen im Rahmen des GVFG (Kompensationsbetrag)	282,7	129,5	263,0	129,5	0,0	0,0	-19,7	-19,7
9 Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock	101,8	83,3	0,4	0,0	83,3	83,3	-18,1	-18,1
10 Kriminalitätsbekämpfung	511,9	492,8	6,2	4,1	491,3	488,7	-14,4	-17,0
Summe	17.685,3	11.832,9	3.851,3	3.442,1	13.291,2	8.390,7	-542,8	-5.443,3

Die zehn Produkte mit den saldiert größten Kostenüberschreitungen gegenüber dem Haushaltsplan sind in Summe für Abweichungen in Höhe von 5.443,3 Mio. Euro (Vorjahr: 660,5 Mio. Euro) verantwortlich. Kostenüberschreitungen, die als über- oder außerplanmäßige Kosten genehmigungspflichtig sind, befanden sich nicht hierunter. Der überwiegende Teil der Abweichungen wurde über zusätzlich gewährte Produktabgeltungen und Deckungsvermerke ausgeglichen.

Das Produkt „Versorgung und Vorsorge“ ist Einzelplan 17 (HMdF, Kapitel 17 18 Vorsorgekasse) zugeordnet. Das Produkt umfasst u. a. die Festsetzung und Zahlbarmachung der Versorgungsbezüge, der Beihilfen und Pflegegelder an die Bediensteten des Landes Hessen sowie den bilanziellen Ausweis des Sondervermögens „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“. Die saldierten Kostenüberschreitungen von 4.894,2 Mio. Euro ergeben sich hauptsächlich aus gegenüber der Planung höheren Kosten. Bei der Bewertung der Pensions- und Beihilferückstellungen führten Besoldungs- und Versorgungssteigerungen sowie gestiegene Kosten im Beihilfebereich zu zusätzlichen Zuführungsaufwendungen. Zum Ausgleich der saldierten Kostenüberschreitungen wurde eine zusätzliche Produktabgeltung gewährt.

In Einzelplan 08 (HMSI, Kapitel 08 05 Verpflichtende Transferleistungen) ist das Produkt „Leistungen für unbegleitete ausländische Kinder und Jugendliche (umA) nach SGB VIII“ abgebildet. Das Produkt weist saldierte Kostenüberschreitungen von 280,1 Mio. Euro aus. Hintergrund ist die Neuregelung der Kostenträgerschaft für die Unterbringung und Versorgung von unbegleiteten minderjährigen Ausländern zum 1. November 2015. Die Erstattungsansprüche der hessischen Jugendämter gegenüber dem Land wurden überwiegend erst 2017 geltend gemacht und abgerechnet; hier im Wesentlichen für den Zeitraum der Unterbringung vom 1. November 2015 bis zum 30. Juni 2017. Der Ausgleich erfolgte über Bewirtschaftungsvermerke bei den Produkten „Flüchtlinge, Spätaussiedler, Wiedergutmachung“ (Kapitel 08 01) und „Leistungen an Flüchtlinge“ (Kapitel 08 05) (vgl. auch Abschnitt 2.1.4).

Das Förderprodukt „Allgemeine Finanzausweisungen, Investitionspauschalen im ländlichen Raum, Kosten und Entschädigungen nach dem Konnexitätsgesetz“ ist Einzelplan 17 (Produkt 7, Fördermittelbuchungskreis des HMdF, Kapitel 17 20 Zuweisungen aus dem KFA im Bereich des HMdF) zugeordnet. Die saldierten Kostenüberschreitungen von 95,0 Mio. Euro sind buchungstechnisch verursacht. Die Mittel zur Abmilderung von Übergangshärten aus der Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs wurden in der Haushaltsplanung 2017 bei dem Förderprodukt 65 „Zuweisungen zur Abmilderung von Übergangshärten“ (Kapitel 17 42) veranschlagt. Die Abrechnung in der Haushaltsrechnung erfolgte über Förderprodukt 7. Hieraus resultiert bei Förderprodukt 7 eine Gesamtkostenüberschreitung, die der Gesamtkostenunter-schreitung bei Förderprodukt 65 entspricht. Der Ausgleich war über entspre-

chende Bewirtschaftungsvermerke in voller Höhe aus dem Förderprodukt 65 möglich (vgl. auch Abschnitt 2.1.4).

Ebenfalls in Einzelplan 17 (HMdF, Kapitel 17 36 Kommunalen Finanzausgleich Zuweisungen und Zuschüsse nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und dem Hessischen Krankenhausgesetz) ist das Förderprodukt „Krankenhausfinanzierung – Förderung durch Einzelbewilligung im Rahmen des Sonderprogramms Darlehensfinanzierung“ abgebildet. Es dient der Abwicklung des im Jahr 2015 veranschlagten Sonderkrankenhausbauprogramms, bei dem die Zuwendungssumme über einen Zeitraum von zehn Jahren ausgezahlt wird. Die Gesamtüberschreitungen von 38,7 Mio. Euro ergeben sich zum einen aus gegenüber der Planung höheren Gesamtkosten von 22,0 Mio. Euro aufgrund der Inanspruchnahme von Bewilligungsresten aus Vorjahren; zum anderen aus um 16,7 Mio. Euro niedrigeren Erlösen, da diese mit einem nicht aktuellen Verteilungsschlüssel auf die Produkte abgerechnet wurden. Für die Folgejahre haben das Ressort und das Hessische Competence Center für Neue Verwaltungssteuerung (HCC) die Verteilungsschlüssel bereits angepasst. Die Überschreitungen wurden aus dem Förderprodukt „Finanzierung von Nahverkehrseinrichtungen“ (Kapitel 17 30, Zuweisungen aus dem KFA im Bereich des HMWEVL) gedeckt (vgl. auch Abschnitt 2.1.4).

Das Produkt „Bildung und Erziehung in der Grundschule“ ist dem Schulbuchungskreis des Einzelplans 04 (HKM, Kapitel 04 59 Schulen) zugeordnet. Das Produkt weist saldierte Gesamtkostenüberschreitungen in Höhe von 32,4 Mio. Euro aus, die im Wesentlichen aus der gestiegenen Anzahl der Schüler insbesondere in den Ballungsgebieten resultieren. Die Klassenneubildungen führten zu einem erhöhten Personaleinsatz und somit zu höheren Personalkosten sowie höheren Personal- und sonstigen Sachgemeinkosten. Die Überschreitungen wurden durch das Produkt „Förderung von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund“ (Kapitel 04 59 Schulen) in voller Höhe ausgeglichen (vgl. auch Abschnitt 2.1.4).

Das Förderprodukt „Krankenhausfinanzierung – Förderung durch pauschale Mittelzuweisung“ ist Einzelplan 17 (HMdF, Kapitel 17 36 Kommunalen Finanzausgleich Zuweisungen und Zuschüsse nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und dem Hessischen Krankenhausgesetz) zugeordnet. Die saldierten Kostenüberschreitungen in Höhe von 25,0 Mio. Euro resultieren im

Wesentlichen aus Mindererlösen von 24,1 Mio. Euro. Ursächlich hierfür ist die Verteilung der Erlöse auf die Produkte aufgrund eines nicht aktuellen Verteilungsschlüssels. Der Verteilungsschlüssel für die Folgejahre wurde seitens des Ressorts und des HCCs bereits angepasst. Die Überschreitungen wurden aus dem Förderprodukt „Finanzierung von Nahverkehrseinrichtungen“ (Kapitel 17 30, Zuweisungen aus dem KFA im Bereich des HMWEVL) gedeckt (vgl. auch Abschnitt 2.1.4).

Die saldierten Gesamtkostenüberschreitungen von 23,0 Mio. Euro bei dem Produkt „Allgemeine Vollzugsaufgaben“ in Einzelplan 03 (HMdIS, Kapitel 03 81 Polizeibehörden) resultieren im Wesentlichen aus gegenüber dem Planansatz um 25,1 Mio. Euro höheren Gesamtkosten. Diese ergeben sich hauptsächlich aus einer Neuberechnung der Rückstellungen für die Lebensarbeitszeitkonten (LAK) aufgrund von Dynamisierungseffekten und der Anpassung der Hessischen Arbeitszeitverordnung, der gesteigerten Vergütung von Überstunden sowie einer geänderten Eingruppierung von Wachpolizisten. Hierbei handelt es sich in Höhe von 13,1 Mio. Euro um nicht zahlungswirksame Kostenüberschreitungen nach § 2 Abs. 5 Satz 5 HG 2017, die als Verlust auf neue Rechnung vorgetragen werden. Aufgrund der Erhöhung der Beamten- und Versorgungsbezüge um 2 Prozent zum 1. Juli 2017 hat der zentrale Finanzierungsbuchungskreis gemäß Erlass des HMdF vom 6. Juli 2017 eine zusätzliche Produktabgeltung in Höhe von 3,6 Mio. Euro gewährt; der Restbetrag von 6,3 Mio. Euro wurde bei anderen Produkten eingespart.

Der Bund gewährt den Ländern Finanzhilfen nach Art. 104 b GG für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden. Das entsprechende Förderprodukt „Zuweisungen im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (Kompensationsbetrag)“ ist Einzelplan 17 (Fördermittelbuchungskreis des HMdF, Kapitel 17 52 Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden) zugeordnet. Die saldierten Kostenüberschreitungen in Höhe von 19,7 Mio. Euro sind insbesondere auf höhere Kosten für die Bahnsteigmodernisierung des Hauptbahnhofes Frankfurt a. M. und den Umbau des zentralen Omnibusbahnhofes im Bahnhofsumfeld Korbach zurückzuführen. Es handelt es sich um Kostenüberschreitungen nach § 2 Abs. 5 Satz 5 HG 2017, die als Verlust auf neue Rechnung vorgetragen werden.

Das Förderprodukt „Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock“ ist in Einzelplan 17 (Produkt 17, Fördermittelbuchungskreis des HMdF, Kapitel 17 24 Zuweisungen aus dem KFA im Bereich des HMdIS) abgebildet. Die saldierten Gesamtkostenüberschreitungen von 18,1 Mio. Euro sind im Umfang von 5,3 Mio. Euro auf höhere Einzelzuwendungen und in Höhe von 13,2 Mio. Euro auf die Auf- und Abzinsung von Rückstellungen zurückzuführen. Dies betrifft insbesondere die Rückstellungen für Investitionsprogramme und für die Zinsverpflichtungen nach dem Hessischen Kommunalen Schutzschirmgesetz. Dem stehen Mehrerträge von 0,4 Mio. Euro gegenüber. Die Überschreitungen wurden aus dem Förderprodukt „Finanzierung von Nahverkehrseinrichtungen“ (Kapitel 17 30, Zuweisungen aus dem KFA im Bereich des HMWEVL) gedeckt (vgl. auch Abschnitt 2.1.4).

In Einzelplan 03 (HMdIS, Kapitel 03 81 Polizeibehörden) ist das Produkt „Kriminalitätsbekämpfung“ abgebildet. Die saldierten Kostenüberschreitungen von 17,0 Mio. Euro resultieren im Wesentlichen aus gegenüber der Planung höheren Gesamtkosten. Diese sind in Höhe von 14,4 Mio. Euro aus einer nicht ausgabewirksamen Rückstellungszuführung für das Lebensarbeitszeitkonto (LAK) entstanden und wurden als Verlust gemäß § 2 Abs. 5 Satz 5 HG 2017 auf neue Rechnung vorgetragen. Aufgrund der Erhöhung der Beamten- und Versorgungsbezüge um 2 Prozent zum 1. Juli 2017 hat der zentrale Finanzierungsbuchungskreis gemäß Erlass des HMdF vom 6. Juli 2017 eine zusätzliche Produktabgeltung in Höhe von 2,6 Mio. Euro gewährt.

2.1.4 Wesentliche Kostenunterschreitungen

Tabelle 2–5: Produkte mit den (saldiert) größten Soll-Ist-Abweichungen (Unterschreitungen) bei Kosten und Erlösen im Produkthaushalt 2017

Produkte		Ist-Gesamtkosten	Soll-Gesamtkosten	Ist-Erlöse	Soll-Erlöse	Ist-Produktabgeltung	Soll-Produktabgeltung	Ist-Ergebnis	Abw. Gesamtkosten inkl. Abw. Erlöse
		in Mio. Euro							
		1	2	3	4	5	6	7= (3+5)–1	8= (3-4)– (1-2)
1	Finanzierung von Nahverkehrseinrichtungen	22,1	300,5	15,2	0,0	300,5	300,5	293,6	293,6
2	Zulassung und Überwachung kerntechnischer Anlagen, Strahlenschutz, Zulassung und Überwachung außerhalb kerntechnischer Anlagen	9,4	10,2	254,4	3,5	6,6	6,6	251,6	251,6
3	Flüchtlinge, Spätaussiedler, Wiedergutmachung	272,0	453,0	0,3	0,3	443,9	452,7	172,2	181,0
4	Leistungen an Flüchtlinge	619,3	751,8	3,8	0,0	751,8	751,8	136,4	136,4
5	Zuweisungen zur Abmilderung von Übergangshärten	0,0	95,0	0,0	0,0	95,0	95,0	95,0	95,0
6	Krankenhausfinanzierung - Förderung durch Einzelbewilligung im Rahmen des Krankenhausbauprogramms	30,7	30,0	58,8	11,6	18,4	18,4	46,5	46,5
7	Trägerzuschüsse an Universitätsklinik	42,2	79,9	8,4	0,0	79,3	79,9	45,6	46,1
8	Förderung von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund	217,1	260,3	4,9	7,0	253,3	253,3	41,1	41,1
9	Frühkindliche Bildung, Erziehung und Betreuung	128,7	162,7	0,3	0,0	161,9	162,7	33,4	34,2
10	Abschreibungen Infrastrukturvermögen	191,0	205,0	20,0	0,0	205,0	205,0	34,0	34,0
Summe		1.532,5	2.348,3	366,1	22,4	2.315,8	2.325,9	1.149,4	1.159,5

Die zehn Produkte mit den saldiert größten Kostenunterschreitungen gegenüber dem Haushaltsplan sind in Summe für Abweichungen in Höhe von 1.159,5 Mio. Euro verantwortlich. Kostenunterschreitungen sind haushaltsrechtlich bisher nicht erläuterungspflichtig. Die nachfolgenden Ausführungen wurden mit dem HMdF abgestimmt:

Das Förderprodukt „Finanzierung von Nahverkehrseinrichtungen“ ist in Einzelplan 17 (Fördermittelbuchungskreis des HMdF, Kapitel 17 30 Zuweisungen

aus dem KFA im Bereich des HMWEVL) ausgewiesen. Die saldierten Kostenunterschreitungen belaufen sich auf 293,6 Mio. Euro. Bei der Haushaltsplanaufstellung im Jahr 2016 war davon auszugehen, dass das GVFG-Bundesprogramm bei der S-Bahn-Linie S6 für die Strecke zwischen Frankfurt West und Bad Vilbel (1. Baustufe) nach 2019 entfällt. Tatsächlich wird das Bundesprogramm durch Gesetzesänderung nach 2019 unbegrenzt weitergeführt, sodass das Übernahmerisiko durch das Land von ca. 120,0 Mio. Euro entfällt. Zusätzlich wurde die Mittelbindung für den Bau der Nordmainischen S-Bahn in Höhe von ca. 160,0 Mio. Euro aufgehoben.

Die saldierten Kostenunterschreitungen bei dem Produkt „Zulassung und Überwachung kerntechnischer Anlagen, Strahlenschutz, Zulassung und Überwachung außerhalb kerntechnischer Anlagen“ in Einzelplan 09 (HMUKLV, Kapitel 09 01 Ministerium) in Höhe von 251,6 Mio. Euro resultieren hauptsächlich aus der Auflösung der Rückstellung für Prozess- und Prozesskostenrisiken für die Schadensersatzklage der RWE Power AG. Durch die Rücknahme der Klage entfiel das Inanspruchnahmerisiko.

Das Fachprodukt „Flüchtlinge, Spätaussiedler, Wiedergutmachung“ ist in Einzelplan 08 (HMSI, Kapitel 08 01 Ministerium) abgebildet. Es war im Jahr 2016 unter den zehn wesentlichen Kostenüberschreitungen ausgewiesen und weist im Jahr 2017 saldiert eine Kostenunterschreitung von 181,0 Mio. Euro auf. Diese resultiert aus den Minderausgaben für die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen in den Hessischen Erstaufnahmeeinrichtungen (HEAE). Die Belegung in den Erstaufnahmeeinrichtungen sank aufgrund des geringeren Flüchtlingszugangs. Zudem wirkte sich die Reduzierung von Standorten zur Standortoptimierung im Jahr 2016 aufwandsmindernd aus.

Ebenfalls Einzelplan 08 (HMSI, Kapitel 08 05 Verpflichtende Transferleistungen) zugeordnet ist das Produkt „Leistungen an Flüchtlinge“. Es beinhaltet gesetzliche Leistungen zur Unterbringung von Flüchtlingen. Das positive Ergebnis in Höhe von 136,4 Mio. Euro resultiert überwiegend aus den gegenüber der Planung niedrigeren Gesamtkosten. Die Zahl der Erstattungsfälle nach dem Lastenausgleichsgesetz (LAG) blieb im Jahr 2017 gegenüber den Annahmen der Planung zurück (71.923 zu 75.000).

Das Förderprodukt „Zuweisungen zur Abmilderung von Übergangshärten“ ist Einzelplan 17 (Produkt 65, Fördermittelbuchungskreis des HMdF, Kapitel 17 42 Leistungen an die Kommunen zur Abmilderung von Übergangshärten) zugeordnet. Die Kostenunterschreitungen von 95,0 Mio. Euro sind buchungs-technisch verursacht. Die Mittel zur Deckung der Übergangshärten und der Belastungen aus der Asylthematik wurden in der Haushaltsplanung 2017 bei diesem Produkt veranschlagt. Die Abrechnung in der Haushaltsrechnung erfolgte über Förderprodukt 7 (Kapitel 17 20). Hieraus resultiert bei Förderprodukt 65 eine Gesamtkostenunterschreitung, die der Gesamtkostenüberschreitung bei Förderprodukt 7 entspricht. Über entsprechende Bewirtschaftungsvermerke wurde der Ausgleich aus Förderprodukt 65 geleistet (vgl. auch Abschnitt 2.1.3).

Das Förderprodukt „Krankenhausfinanzierung – Förderung durch Einzelbewilligung im Rahmen des Krankenhausbauprogramms“ ist Einzelplan 17 (HMdF, Kapitel 17 36 Kommunalen Finanzausgleich Zuweisungen und Zuschüsse nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und dem Hessischen Krankenhausgesetz) zugeordnet. Die saldierten Kostenunterschreitungen belaufen sich auf 46,5 Mio. Euro und ergeben sich im Wesentlichen aus gegenüber der Planung höheren Erlösen. Ursächlich hierfür ist die Verteilung der Erlöse auf die Produkte aufgrund eines nicht aktuellen Verteilungsschlüssels. Das Ressort und das HCC haben die Verteilungsschlüssel für die Folgejahre bereits angepasst.

Bei dem Förderprodukt „Trägerzuschüsse an Universitätsklinika“, abgebildet in Einzelplan 15 (HMWK, Kapitel 15 02 Förderung der Wissenschaft und Forschung), resultieren die saldierten Gesamtkostenunterschreitungen in Höhe von 46,1 Mio. Euro aus geringeren Gesamtkosten von 37,7 Mio. Euro und aus 8,4 Mio. Euro ungeplanten Erlösen. Die niedrigeren Gesamtkosten sind in Höhe von ca. 29 Mio. Euro durch Bauzeitenverzögerungen zweier Baumaßnahmen für das Universitätsklinikum Frankfurt (UKF) bedingt, da die Mittel dem Baufortschritt und dem tatsächlichen Mittelbedarf entsprechend bewilligt und zugewiesen werden. Außerdem wurde der – aufgrund der Garantiefahrtung des Landes – an das UKF zu zahlende Sanierungszuschuss in Höhe von 10,0 Mio. Euro zur Rückführung der bilanziellen Überschuldung und Tilgung von Darlehensverbindlichkeiten im Jahr 2017 nicht geleistet. Voraussetzung dafür war, dass das UKF ab dem Jahr 2015 vor Sanierungszuschuss ein min-

destens ausgeglichenes Betriebsergebnis erzielt. Die ungeplanten Erlöse haben sich aus der Auflösung von Rückstellungen für ungebundene Ausgabe-
reste ergeben.

In dem Schulbuchungskreis des Einzelplans 04 (HKM, Kapitel 04 59 Schulen) ist das Produkt „Förderung von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund“ abgebildet. Die saldierten Kostenüberschreitungen in Höhe von 41,1 Mio. Euro sind im Wesentlichen auf gegenüber dem Planansatz geringere Gesamtkosten zurückzuführen. Die Minderausgaben sind dem Umstand geschuldet, dass die geplanten zusätzlichen 1.082 Lehrerstellen aufgrund geringerer Zuwanderungsraten nicht vollumfänglich in Anspruch genommen und die Stellen den Schulen bedarfsorientiert zugewiesen wurden. Darüber hinaus ist ein Teil der Ressourcen in die Beschulung von Seiteneinsteigern geflossen, die bereits in Regelklassen gewechselt sind. Dieser Anteil der Ist-Kosten wird in den schulformbezogenen Produkten ausgewiesen.

Das Förderprodukt „Frühkindliche Bildung, Erziehung und Betreuung“ ist Einzelplan 08 (HMSI, Kapitel 08 06 Freiwillige Transferleistungen) zugeordnet. Es beinhaltet Leistungen zur Umsetzung und Weiterentwicklung des Bildungs- und Erziehungsplans, Modellvorhaben, Förderungen von Fachberatungen, Fachdiensten im Bereich Kinderbetreuung und Zuführungen an den Einzelplan 17. Die saldierten Kostenüberschreitungen von 34,2 Mio. Euro resultieren im Wesentlichen aus gegenüber der Planung niedrigeren Gesamtkosten. Der Mittelbedarf für Maßnahmen, die den Zugang von Kindern mit Flüchtlingshintergrund zur frühen Bildung erleichtern sollen sowie zur Integration der Kinder aus Flüchtlingsfamilien fiel im Jahr 2017 niedriger aus als Mittel vom Bund für diesen Zweck zur Verfügung gestellt wurden. Die überbleibenden Mittel wurden in Höhe von 28,9 Mio. Euro zur Finanzierung von Maßnahmen in den Folgejahren der zweckgebundenen Rücklage Kinderförderungsgesetz (KiföG) zugeführt.

In Einzelplan 07 (HMWEVL, Kapitel 07 20 Hessen Mobil – Straßen- und Verkehrsmanagement) ist das Produkt „Abschreibungen Infrastrukturvermögen“ abgebildet. Die Landesbehörde Hessen Mobil Straßen- und Verkehrsmanagement bilanziert das aus Straßen, Brücken, Radwegen, Ingenieurbauwerken und sonstiger Straßenausstattung bestehende Infrastrukturvermögen. Die jährliche Abschreibungshöhe definiert den aus kaufmännischer Sicht entstan-

denen Wertverlust des Infrastrukturvermögens und wird aus der Produktabgeltung finanziert. Das Produkt enthält auch die Erlöse aus aktivierten Eigenleistungen für die Bearbeitung von werterhöhenden Baumaßnahmen des Landesstraßeninfrastrukturvermögens. Es weist saldiert eine Kostenunterschreitung in Höhe von 34,0 Mio. Euro aus. Diese ergibt sich einerseits aus gegenüber dem Planansatz um 14,0 Mio. Euro niedrigeren Abschreibungen; andererseits aus um 20,0 Mio. Euro höheren Erlösen, die aus der Aktivierung von Eigenleistungen bei werterhöhenden Baumaßnahmen resultieren. Die geringeren Abschreibungen sind dem Umstand geschuldet, dass sich die Fertigstellung von einigen Anlagen im Bau verzögert hat.

2.2 Überleitung vom Leistungsergebnis zum Jahresergebnis der Ergebnisrechnung

2.2.1 Aggregierter Erfolgsplan und aggregierte Ergebnisrechnung

Ein aggregierter Erfolgsplan bzw. eine aggregierte Ergebnisrechnung sind in Hessen bisher nicht Bestandteil des Haushaltsplans bzw. der Haushaltsrechnung. Der Rechnungshof und das HMdF haben die Erfolgspläne aller Buchungskreise aus dem Haushaltsplan für das Jahr 2017 und alle Ergebnisrechnungen aus der Haushaltsrechnung 2017 zusammengefasst. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der Erfolgsplan des Kapitels 17 01 Allgemeine Finanzierungsvorgänge (Finanzierungsbuchungskreis) nicht verbindlich ist.¹⁸ Aus diesem Grund findet sich in der Haushaltsrechnung keine Ergebnisrechnung für das Kapitel 17 01 Allgemeine Finanzierungsvorgänge. Der Rechnungshof hat die entsprechenden Werte aus dem Haushaltsvollzug zu Vergleichszwecken ergänzt.

Bei der Interpretation der Daten ist zu berücksichtigen, dass die justizspezifischen Erträge und Aufwendungen aus dem Verfahrensbereich und bestimmte Erträge und Aufwendungen der Legislative in dieser Darstellung nicht enthalten sind. Auf das Jahresergebnis hat dies keinen Einfluss, da die genannten Erträge und Aufwendungen per Saldo keinen Ergebnisbeitrag leisten. Außer-

¹⁸ In Kapitel 17 01 Allgemeine Finanzierungsvorgänge ist kein Produkthaushalt ausgeprägt. Vorherrschend ist die kamerale Sichtweise mit Einnahmen und Ausgaben. Außerdem ist im Wirtschaftsplan des Kapitels 17 01 das Kapitel 17 03 Kommunalinvestitionsprogramme des Bundes und des Landes enthalten. Für das Kapitel 17 03 wird daher auf einen eigenen Wirtschaftsplan verzichtet.

dem handelt es sich – im Gegensatz zur Ergebnisrechnung des Gesamtab- schlusses – um nicht konsolidierte Werte.

Tabelle 2–6: Gegenüberstellung von Ergebnisrechnung und Erfolgsplan auf Landesebene

Erträge/Aufwendungen	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Abw. Mio. Euro	Abw. in %
Steuererträge und steuerähnliche Erträge	23.811,8	23.081,0	730,8	3,2
Erträge aus Finanzausgleichsbeziehungen	216,9	233,7	-16,9	-7,2
Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen	4.292,1	4.415,5	-123,4	-2,8
Erträge aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse	33.386,4	28.515,0	4.871,4	17,1
Bestandsveränderungen/ aktivierte Eigenleistungen	22,3	2,7	19,5	714,5
Sonstige Erträge	3.186,3	1.377,1	1.809,2	131,4
Summe Erträge	64.915,7	57.625,1	7.290,6	12,7
Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit	31.491,7	27.113,3	4.378,4	16,1
Personalaufwand	18.308,5	13.390,6	4.918,0	36,7
Abschreibungen	618,5	602,6	15,8	2,6
Aufwendungen aus Finanzausgleichsbeziehungen	7.266,4	6.866,0	400,4	5,8
Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse	8.089,2	8.000,5	88,7	1,1
Sonstige Aufwendungen	1.178,2	1.180,8	-2,7	-0,2
Summe Aufwendungen	66.952,5	57.153,8	9.798,7	17,1
Verwaltungsergebnis	-2.036,8	471,3	-2.508,1	-532,2
Erträge aus Beteiligungen	1.338,5	391,5	947,0	241,9
Erträge aus anderen Wertpapieren und Ausleihungen des Finanzanlagevermögens	188,9	80,7	108,2	134,1
Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	225,0	30,1	195,0	648,4
Abschreibungen aus Finanzanlagen und Wert- papiere des Umlaufvermögens	46,5	15,4	31,0	201,0
Aufwendungen aus Verlustübernahmen	166,2	14,4	151,8	1.054,4
Zinsen und ähnliche Aufwendungen	3.550,2	3.222,0	328,2	10,2
Finanzergebnis	-2.010,3	-2.749,6	739,2	-26,9
Ergebnis der gewöhnlichen Verwaltungstätigkeit	-4.047,1	-2.278,3	-1.768,8	77,6
Steuern	25,0	15,6	9,4	60,3
Erträge aus Verlustübernahme/ Aufwendungen aus Gewinnabführung	-970,2	-150,0	-820,2	546,8
Jahresüberschuss/ Jahresfehlbetrag vor Rücklagenbildung	-5.042,3	-2.443,9	-2.598,4	106,3
Erträge aus der Auflösung von Rücklagen	298,4	146,7	151,7	103,4
Aufwendungen aus der Zuführung von Rücklagen	442,8	98,8	344,0	348,1
Jahresüberschuss/ Jahresfehlbetrag	-5.186,8	-2.396,0	-2.790,8	116,5

Das Jahresergebnis ist mit –5.186,8 Mio. Euro negativ und weicht gegenüber dem Haushaltsplan um –2.790,8 Mio. Euro ab. Das negative Planergebnis in Höhe von –2.396,0 Mio. Euro spiegelt die im Haushaltsplan 2017 erwartete Eigenkapitalveränderung wider.

Die Plan-Abweichungen im Haushaltsvollzug resultieren im Wesentlichen aus dem Verwaltungsergebnis, das um –2.508,1 Mio. Euro schlechter ist als geplant. Die Posten Erträge aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse und Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit enthalten jeweils die in Anspruch genommene bzw. gewährte Produktabgeltung und können bei einer konsolidierten Betrachtungsweise außer Acht gelassen werden. Letzteres gilt auch für die Posten Erträge aus Beteiligungen, Aufwendungen aus Verlustübernahmen und Erträge aus Verlustübernahme/Aufwendungen aus Gewinnabführung.

2.2.2 Erläuterung wesentlicher Plan-Ist-Abweichungen

Die festgestellten Plan-Abweichungen resultieren überwiegend aus Einzelplan 17:

Tabelle 2–7: Gegenüberstellung von Ergebnisrechnung und Erfolgsplan für Einzelplan 17

Erträge/Aufwendungen	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Abw. Mio. Euro	Abw. in %
Steuererträge und steuerähnliche Erträge	23.774,8	23.052,7	722,1	3,1
Erträge aus Finanzausgleichsbeziehungen	216,9	233,7	–16,9	–7,2
Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen	2.147,4	2.327,5	–180,1	–7,7
Erträge aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse	14.326,1	9.443,8	4.882,3	51,7
Bestandsveränderungen/ aktivierte Eigenleistungen	0,0	0,0	0,0	–
Sonstige Erträge	2.471,0	946,6	1.524,4	161,0
Summe Erträge	42.936,2	36.004,4	6.931,8	19,3
Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit	26.949,2	22.105,5	4.843,7	21,9
Personalaufwand	7.987,3	3.092,9	4.894,4	158,2
Abschreibungen	0,0	0,0	0,0	–
Aufwendungen aus Finanzausgleichsbeziehungen	7.266,4	6.866,0	400,4	5,8
Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse	3.009,4	2.884,7	124,7	4,3
Sonstige Aufwendungen	745,1	706,9	38,2	5,4
Summe Aufwendungen	45.957,4	35.656,0	10.301,4	28,9
Verwaltungsergebnis	–3.021,2	348,4	–3.369,5	–967,3
Erträge aus Beteiligungen	1.338,3	389,6	948,7	243,5

Erträge/Aufwendungen	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Abw. Mio. Euro	Abw. in %
Erträge aus anderen Wertpapieren und Ausleihungen des Finanzanlagevermögens	184,1	78,4	105,7	134,7
Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	220,3	26,6	193,7	728,2
Abschreibungen aus Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens	45,7	5,3	40,4	757,4
Aufwendungen aus Verlustübernahmen	166,2	14,4	151,8	1.054,4
Zinsen und ähnliche Aufwendungen	3.476,8	3.144,5	332,2	10,6
Finanzergebnis	-1.946,0	-2.669,6	723,7	-27,1
Ergebnis der gewöhnlichen Verwaltungstätigkeit	-4.967,1	-2.321,3	-2.645,9	114,0
Steuern	18,4	12,7		
Erträge aus Verlustübernahme/ Aufwendungen aus Gewinnabführung	-383,1	-60,3	-322,7	534,9
Jahresüberschuss/ Jahresfehlbetrag vor Rücklagenbildung	-5.368,6	-2.394,3	-2.974,3	124,2
Erträge aus der Auflösung von Rücklagen	0,0	0,0	0,0	-
Aufwendungen aus der Zuführung von Rücklagen	53,1	0,0	53,1	-
Jahresüberschuss/ Jahresfehlbetrag	-5.421,8	-2.394,3	-3.027,5	126,4

Die Plan-Abweichungen im Haushaltsvollzug um -3.027,5 Mio. Euro liegen im Wesentlichen im Verwaltungsergebnis begründet, das um -3.369,5 Mio. Euro schlechter ist als geplant. Dies ist auf zwei gegenläufige Effekte zurückzuführen:

Der Personalaufwand liegt um 4.894,4 Mio. Euro über dem Planansatz. Im Rahmen der Bewertung der Pensions- und Beihilferückstellungen führten Besoldungs- und Versorgungssteigerungen sowie gestiegene Kosten im Beihilfebereich zu zusätzlichen Zuführungsaufwendungen (vgl. Abschnitt 3.3). Gegenläufig wirken sich die um 1.524,4 Mio. Euro höheren sonstigen Erträge aus, die überwiegend aus der Auflösung von Rückstellungen für Pensionen und Beihilfen sowie von sonstigen Rückstellungen resultieren.

2.2.3 Überleitung des Jahresergebnisses von der Haushaltsrechnung zum Gesamtabchluss des Landes

Das in Abschnitt 2.1.2 erläuterte Leistungsergebnis aus dem Vollzug des Produktthaushalts hat ohne Kenntnis der in Abschnitt 2.2.2 dargestellten Ergebnisbeiträge aus Einzelplan 17 nur eine eingeschränkte Aussagekraft. Insbesondere die in Kapitel 17 01 abgebildeten ergebniswirksamen Finanzierungsvorgänge haben maßgeblichen Einfluss auf das Jahresergebnis. Die Angaben

in der Haushaltsrechnung können nur mit einigem Aufwand zusammengefasst und in das Jahresergebnis des Gesamtabchlusses überführt werden.

Tabelle 2–8: Überleitung des Jahresergebnisses 2017

	Ist 2017 Mio. Euro	
Leistungsergebnis		1.065,7
Jahresergebnis Finanzierungsbuchungskreis (Kapitel 17 01)		–5.402,1
Sonstige nicht im Leistungsergebnis erfasste Ergebnisbeiträge		–850,4
Jahresergebnis Haushaltsrechnung		–5.186,8
Aktualisierungen (LBIH)	–6,8	
Konsolidierungsbedingte Anpassungen	236,9	
Summe weitere Anpassungen		230,1
Jahresergebnis Gesamtabchluss		–4.956,7

Die sonstigen nicht im Leistungsergebnis erfassten Ergebnisbeiträge sowie die konsolidierungsbedingten Anpassungen werden bisher nicht in der Haushaltsrechnung erläutert. Bei den sonstigen nicht im Leistungsergebnis erfassten Ergebnisbeiträgen handelt es sich im Wesentlichen um die Aufwendungen aus Gewinnabführungen an den Finanzierungsbuchungskreis.

3 Ergebnisausweis

Das Land schließt das Jahr 2017 im kameralen Rechnungswesen mit einem Finanzierungssaldo in Höhe von 511 Mio. Euro, im Gesamtabchluss mit einem Jahresergebnis in Höhe von –4.957 Mio. Euro ab.

Die Gegenüberstellung der kameralen Ausgaben und Einnahmen mit den Aufwendungen und Erträgen aus dem Gesamtabchluss zeigt, dass die wesentlichen Abweichungen aus im Einzelnen identifizierbaren Ursachen resultieren. Hierzu zählen die unterschiedliche Abgrenzung des Haushaltsjahres, der unterschiedliche Einbeziehungskreis des Kernhaushaltes und des Gesamtabchlusses sowie Bewertungseffekte im Jahresergebnis, die vor allem aus den finanzmathematischen Bewertungsverfahren für die Pensions- und Beihilferückstellungen resultieren.

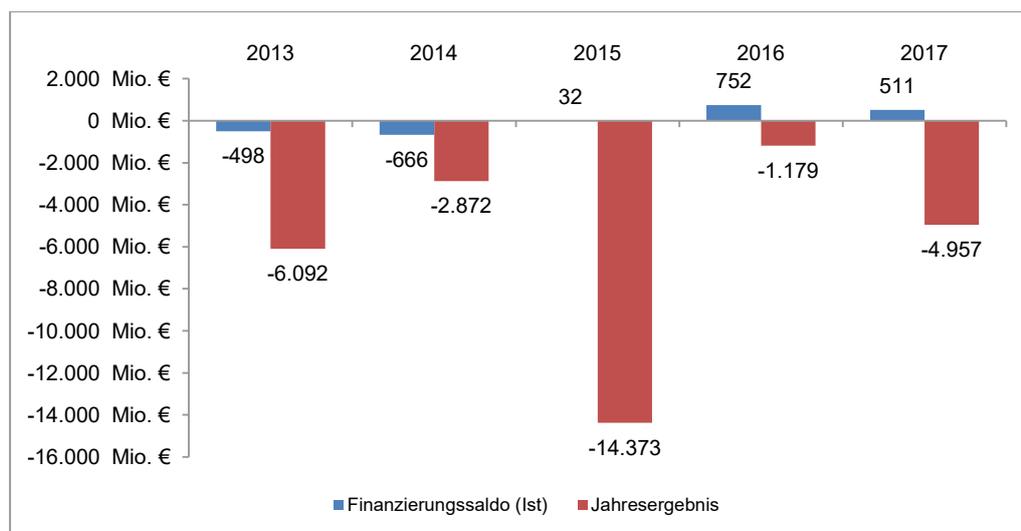
Der Rechnungshof wiederholt seine Empfehlung, das bilanziell ermittelte Jahresergebnis verstärkt als Steuerungsgröße zu verwenden. Entsprechend regt er an, das Ziel eines doppischen Haushaltsausgleiches bei der anstehenden Novellierung der LHO gesetzlich zu verankern.

Der Rechnungshof zeigt auf, welche Möglichkeiten er im Rahmen des § 71a LHO sieht, die geltenden Bilanzierungs- und Bewertungsregelungen anzupassen, um die Steuerungsrelevanz eines doppischen Haushaltsausgleichs zu verbessern.

3.1 Kameralistik und Doppik

Das Land schließt das Jahr derzeit sowohl mit dem kameralen Finanzierungssaldo als auch mit dem aus der doppelten Buchführung ermittelten Jahresergebnis ab.

Abbildung 3–1: Entwicklung des Finanzierungssaldos und des Jahresergebnisses des Landes



Das Jahresergebnis war – im Gegensatz zum Finanzierungssaldo – im Betrachtungszeitraum negativ. Der Unterschied ergibt sich insbesondere daraus, dass das Jahresergebnis die im Haushaltsjahr entstandenen Rückstellungen bzw. Rückstellungszuwächse berücksichtigt. So ist im Jahresergebnis 2015 ein Effekt in Höhe von –14.078,2 Mio. Euro aus der Anpassung des Diskontierungszinses bei den Pensions- und Beihilferückstellungen enthalten. Die Abweichung im Jahr 2013 war hingegen insbesondere auf Zuwächse aus dem Tarifabschluss und dem kommunalen Schutzschirm im Umfang von zusammen 2.864,5 Mio. Euro zurückzuführen. Wie im Jahr 2015 belasteten auch im Jahr 2017 wieder Anpassungen bei der Bewertung der Pensions- und Beihilferückstellungen mit insgesamt –3.793,2 Mio. Euro das Jahresergebnis. Zwar stellt sich die Haushaltslage aus kameraler Perspektive seit 2015 positiv dar, doch zeigt das doppelte Jahresergebnis, dass die darauffolgenden Jahresergebnisse weiter gestiegen sind. Der Rechnungshof empfiehlt, konsequent ein ausgeglichenes Jahresergebnis anzustreben.

Weitere Unterschiede zwischen Finanzierungssaldo und Jahresergebnis resultieren aus der Abgrenzung des Geschäfts- bzw. Haushaltsjahres und aus der Abgrenzung des Einbeziehungskreises in den Kernhaushalt einerseits und den Gesamtabchluss andererseits. So sieht das kamerale Rechnungswesen vor, dass Kreditaufnahmen des Folgejahres zum Zweck des Haushaltsausgleichs auf Rechnung im alten Jahr erfasst werden; solche Kredite sind hingegen nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung erst im Jahr ihrer

Aufnahme zu verbuchen. Hinsichtlich des Einbeziehungskreises ist der kamerale Kernhaushalt enger gefasst als der Konsolidierungskreis des Gesamtabchlusses. Anders als in der Kameralistik werden insbesondere die hessischen Hochschulen und die Landesbetriebe voll in den Gesamtabchluss einbezogen.

3.2 Vergleich der Einnahmen und Erträge

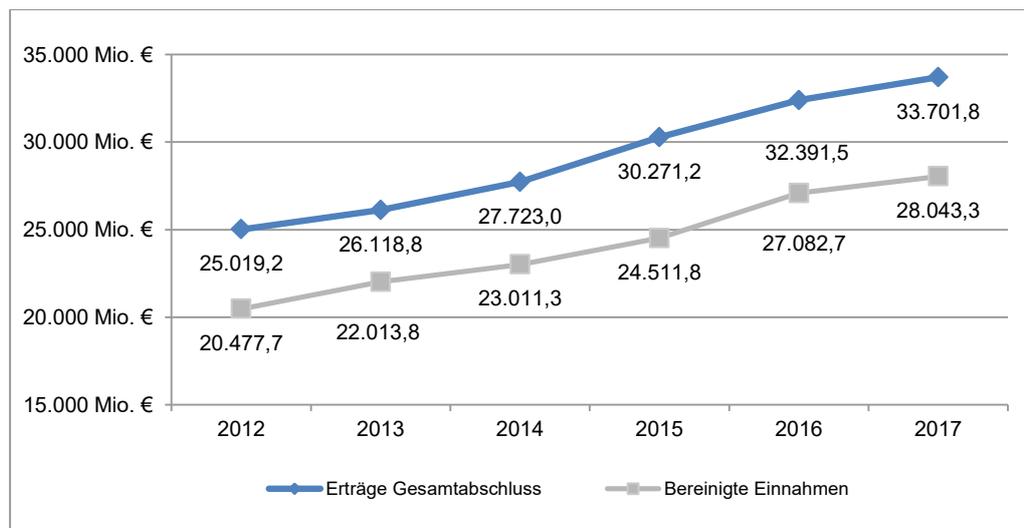
Begriffe: Einnahmen versus Erträge

Einnahmen sind Zuflüsse an liquiden Mitteln. Wesentlich für das kamerale Rechnungswesen ist, dass haushaltstechnische Verrechnungen und bestimmte Rücklagenentnahmen als Einnahmen gebucht werden, ohne dass liquide Mittel zufließen.

Erträge umfassen neben Zuflüssen an liquiden Mitteln auch weitere Vermögenszuflüsse des Haushaltsjahres, die aber noch nicht liquiditätswirksam waren wie Steuerforderungen und Ordnungswidrigkeiten. So wurden beispielsweise im Jahr 2017 Erträge in Höhe von 250,4 Mio. Euro aus der Auflösung der Rückstellungen für die RWE-Klage ausgewiesen, weil der Grund für die Bildung der Rückstellung entfallen ist.

Die nachfolgende Abbildung 3–2 zeigt die Entwicklung der Einnahmen des Landeshaushalts in den Jahren 2013 bis 2017 sowie die entsprechende Entwicklung der Erträge im Gesamtabchluss des Landes.

Abbildung 3–2: Entwicklung der bereinigten Einnahmen des Landeshaushalts und der Erträge des Gesamtabchlusses



Die bereinigten Einnahmen erhält man durch Abzug der Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, der haushaltstechnischen Verrechnungen und der Entnahmen aus Rücklagen von den unbereinigten Einnahmen (vgl. Abschnitt 1.1.1, Tabelle 1–1).

Das kamerale Rechnungswesen weist Einnahmen aus haushaltsrechtlichen Verrechnungen zwischen den Ressort-Einzelplänen aus. Dagegen werden die Verflechtungen zwischen den Teilkonzernabschlüssen der obersten Landesbehörden bei der Erstellung des Gesamtabchlusses des Landes eliminiert (konsolidiert) und somit die entsprechenden Erträge nicht ausgewiesen.¹⁹

3.3 Vergleich der Ausgaben und Aufwendungen

Begriffe: Ausgaben versus Aufwendungen

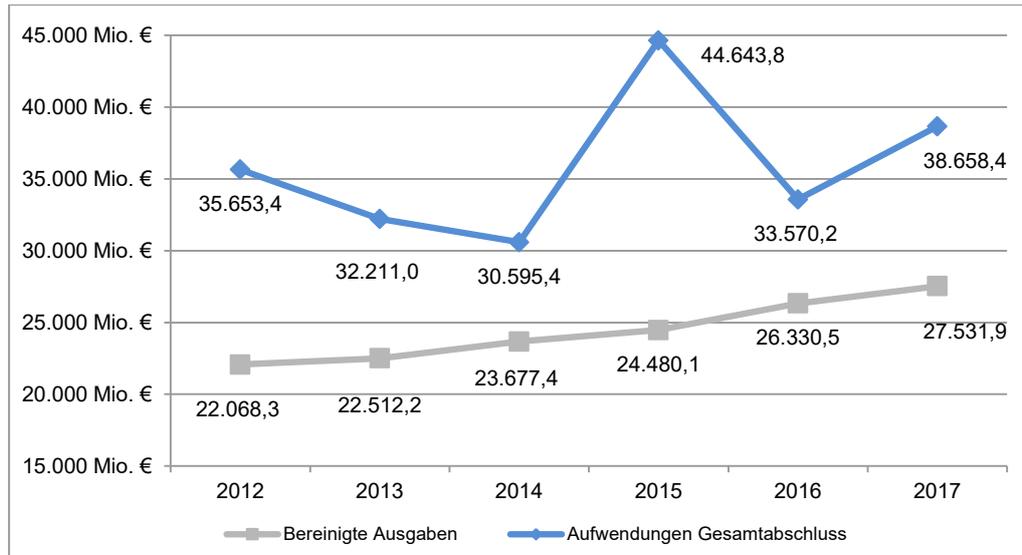
Ausgaben sind Abflüsse liquider Mittel. Kennzeichnend für das kamerale Rechnungswesen ist, dass Rücklagenzuführungen als Ausgaben erfasst werden, ohne dass liquide Mittel abfließen.

Aufwendungen umfassen neben Abflüssen liquider Mittel auch weitere Vermögensabflüsse des Haushaltsjahres, die aber noch nicht liquiditätswirksam waren (z. B. Abschreibungen, Zuführungen zu Pensionsrückstellungen).

¹⁹ Vgl. zum strukturellen Unterschied zwischen bereinigten Einnahmen und Erträgen Bemerkungen 2016, S. 213.

Die nachfolgende Abbildung 3–3 zeigt die Entwicklung der bereinigten Ausgaben des kameranalen Landeshaushalts in den Jahren 2012 bis 2017 sowie die entsprechende Entwicklung der Aufwendungen im Gesamtabchluss des Landes.

Abbildung 3–3: Entwicklung der bereinigten Ausgaben des Landeshaushalts und der Aufwendungen des Gesamtabchlusses



Die bereinigten Ausgaben erhält man durch Abzug der Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, der haushaltstechnischen Verrechnungen und der Zuführungen an Rücklagen von den unbereinigten Ausgaben (vgl. Abschnitt 1.1.1, Tabelle 1–1).

Das kamerale Rechnungswesen weist Ausgaben aus haushaltstechnischen Verrechnungen zwischen den Ressort-Einzelplänen aus. Dagegen werden die Verflechtungen zwischen den Teilkonzernabschlüssen der obersten Landesbehörden im Rahmen der Erstellung des Gesamtabchlusses des Landes eliminiert (konsolidiert) und somit die entsprechenden Aufwendungen nicht ausgewiesen.

In den Jahren 2012, 2015 und 2017 resultieren die vergleichsweise hohen Abweichungen der Gesamtaufwendungen von den Gesamtausgaben im We-

sentlichen aus Änderungen des Diskontierungszinssatzes und Anpassung von Trendannahmen bei den Pensions- und Beihilferückstellungen.²⁰

Personalausgaben und Personalaufwand

Begriffe: Personalausgaben versus Personalaufwand

Die Personalausgaben setzen sich zusammen aus den Ausgaben für die aktiv Beschäftigten und die Ausgaben für Versorgungsempfänger.

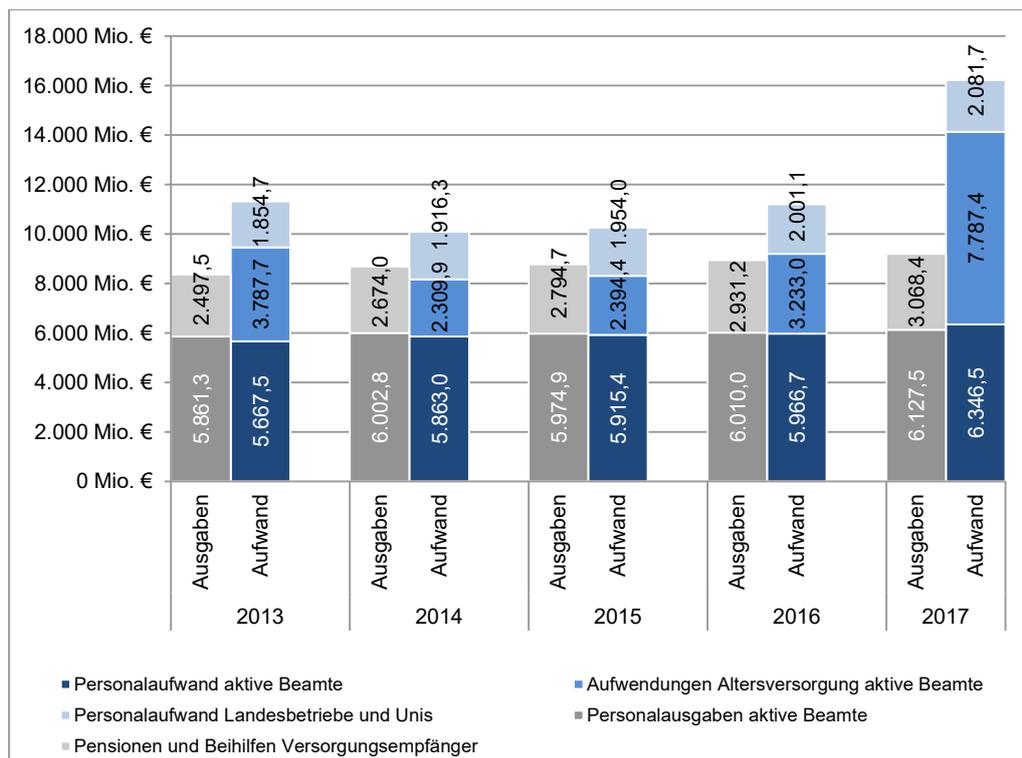
Im Personalaufwand werden neben den Personalausgaben auch die nicht zahlungswirksamen Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen aufgrund der im Haushaltsjahr entstandenen Anwartschaften und des Diskontierungseffekts erfasst.

Während im kameralen Rechnungswesen sämtliche Personalausgaben ergebniswirksam in den Finanzierungssaldo einfließen, bleiben die Pensions- und Beihilfezahlungen an die Versorgungsempfänger in der Doppik ergebnisneutral, weil in entsprechender Höhe die Rückstellungen in Anspruch genommen und dagegen gebucht werden.

Ein weiterer Unterschied zwischen Personalausgaben und Personalaufwand resultiert daraus, dass im Gesamtabchluss – anders als im Kernhaushalt – auch der Personalaufwand der Landesbetriebe und Hochschulen voll einbezogen wird.

²⁰ Vgl. zum strukturellen Unterschied zwischen bereinigten Ausgaben und Aufwendungen Bemerkungen 2016, S. 220.

Abbildung 3–4: Entwicklung der Personalausgaben und des Personalaufwands



Bei Betrachtung der kameralen Personalausgaben und des doppelten Personalaufwands werden Unterschiede von Kameralistik und Doppik deutlich: Im kameralen Haushaltsjahr werden neben den Personalausgaben für die aktiven Beamten auch die Pensionen und Beihilfen der Versorgungsempfänger zahlungswirksam. Der Überlegung folgend, dass die Anwartschaften für Pensionen und Beihilfe gegenwärtig erdient werden, findet in der doppelten Buchführung zusätzlich eine ergebniswirksame Zuführung zu Pensions- und Beihilferückstellungen statt. Wenn die heute aktiven Beamten im Ruhestand sind, werden die Rückstellungen in Anspruch genommen. Den Auszahlungen steht eine entsprechende Rückstellungsminderung entgegen. Dieser Vorgang bleibt damit ergebnisneutral. Die Doppik bildet somit den gesamten durch die aktiven Beamten verursachten Aufwand periodengerecht im Geschäftsjahr ab.

Unmittelbar vergleichbar sind nur die Personalausgaben sowie der Personalaufwand für aktive Beamte. Aufgrund der unterschiedlichen Einbeziehung von Einheiten sind im Personalaufwand die Landesbetriebe und Universitäten herauszurechnen, da diese im Kernhaushalt ebenfalls fehlen.

Im Vergleich des Jahres 2017 mit der Vorperiode fällt auf, dass im Wesentlichen die Aufwendungen für Altersversorgung für aktive Beamte auf 7.787 Mio. Euro (Vorjahr 3.233 Mio. Euro) angestiegen sind. Dies ist im Wesentlichen durch eine Anpassung der Bewertungsparameter der Pensions- und Beihilferückstellungen begründet. Hier sind die Anpassungen des Gehalts- und Rententrends von 1,5 Prozent p. a. im Vorjahr auf 1,7 Prozent p. a. im Jahr 2017 und der Kostendynamik bei der Beihilfe von 2,6 Prozent p. a. im Vorjahr auf 2,9 Prozent p. a. im Jahr 2017 zu nennen.

Die Aufwendungen aus der Zuführung zu den Rückstellungen für Altersteilzeit, Lebensarbeitszeit, Überstunden und Urlaub werden im Personalaufwand für aktive Beamte erfasst, da ihnen der Vorsorgecharakter fehlt. Grund für den Anstieg auf 6.346 Mio. Euro (Vorjahr 5.966 Mio. Euro) ist im Wesentlichen eine Änderung der Hessischen Arbeitszeitverordnung zum 1. August 2017. Diese führte dazu, dass für aktive Beamte der Personalaufwand über den Personalauszahlungen lag. Da noch keine Zahlungen ausgelöst werden, fehlen vergleichbare Erhöhungen der Personalausgaben.

Steuererträge und Personalaufwand

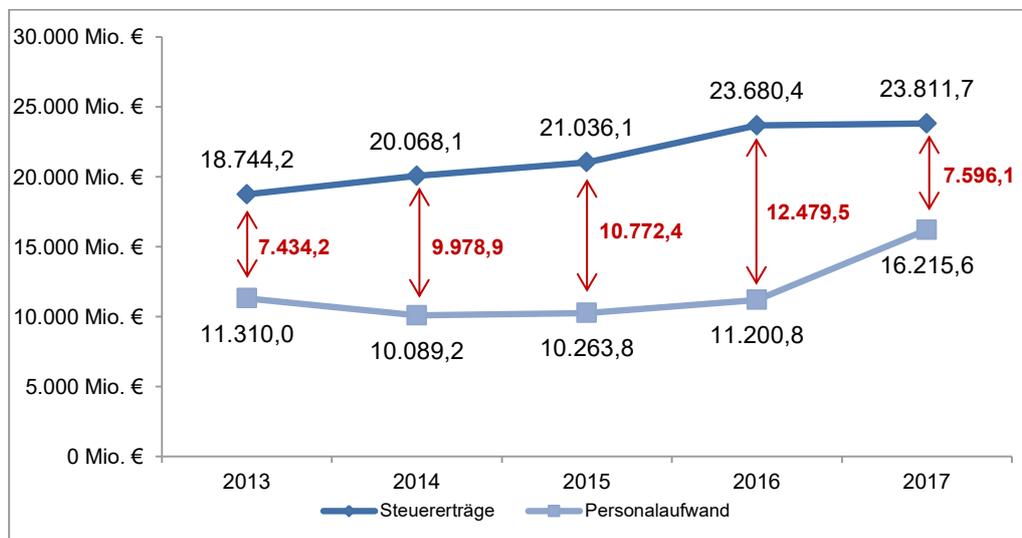
Die Ertragslage des Landes wird maßgeblich durch die Steuererträge und den Personalaufwand geprägt. Entsprechend üben Änderungen der Steuererträge sowie Änderungen beim Entgelt der Beamten und Angestellten einen direkten Einfluss auf das Jahresergebnis aus.

Tabelle 3–1: Steuern und steuerähnliche Erträge (Quelle: Geschäftsbericht 2017, S. 108)

	2017 in Mio. Euro
Lohnsteuer	9.138,1
+ Umsatzsteuer	4.748,5
+ Übrige Verkehrs- und Besitzsteuern	2.903,4
+ Einfuhrumsatzsteuer	1.960,5
+ veranlagte Einkommensteuer	1.508,5
+ Körperschaftsteuer	1.673,3
+ nicht veranl. Steuern v. Ertrag ohne Abgeltungsteuer	1.393,9
+ Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge (vormals Zinsabschlag)	399,6
+ Zwangsgelder, Verspätungs- und Säumniszuschläge im Zusammenhang mit Steuern	85,9
= Gesamtsumme	23.811,7

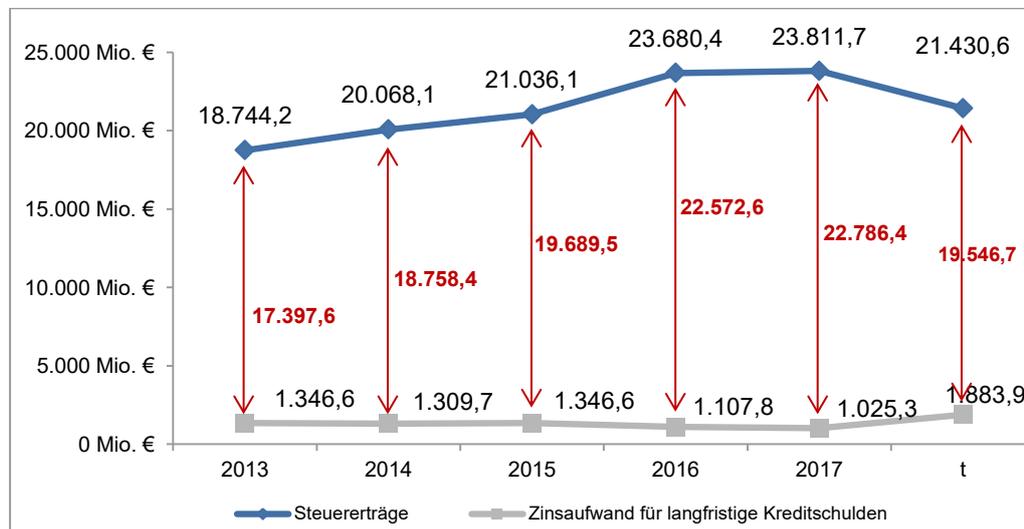
Der Anstieg des Personalaufwands von 11.200,8 Mio. Euro im Jahre 2016 auf 16.215,6 Mio. Euro im Jahre 2017 ist vor allem auf die Erhöhung der Aufwendungen für die Altersversorgung zurückzuführen. Abbildung 3–5 zeigt exemplarisch den hierdurch reduzierten Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers. Da sich die Steuererträge auf einem vergleichsweise hohen Niveau bewegen und ihnen im Personalbereich voraussichtlich steigende Aufwendungen gegenüberstehen, besteht das Risiko, dass sich der finanzielle Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers in den nächsten Jahren weiter einschränken könnte.

Abbildung 3–5: Entwicklung von Steuererträgen und Personalaufwand



Szenarioanalyse sinkender Steuererträge und steigender Zinsaufwendungen

Abbildung 3–6: Entwicklung von Steuererträgen und Zinsaufwand für langfristige Kreditschulden



Im Jahr 2017 betragen die Steuererträge 23.811,7 Mio. Euro. Dem standen Zinsaufwendungen für langfristige Kreditschulden in Höhe von 1.025,3 Mio. Euro gegenüber. Sollten die Steuererträge um 10 Prozent sinken und sich der Zinsaufwand gleichzeitig um 2 Prozentpunkte erhöhen²¹, betragen die Steuererträge 21.430,6 Mio. Euro und die Zinsaufwendungen 1.883,9 Mio. Euro. In diesem Szenario wäre die Differenz zwischen Steuererträgen und Zinsaufwendungen um 3.239,7 Mio. Euro kleiner als heute²². Um diesen Betrag würde sich also der Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers reduzieren. Der Rechnungshof mahnt vor diesem Hintergrund ein schon heute sparsames Verhalten an, insbesondere bei solchen Maßnahmen, die auch zukünftige Haushaltsjahre belasten.

²¹ Der Durchschnittszins ergibt sich aus dem Verhältnis der Zinsaufwendungen für langfristige Kreditschulden zur Summe der langfristigen Kreditschulden. Bei der Projektion wird von einem gleichbleibenden Kreditschuldenbestand ausgegangen.

²² Die Differenz von 3.239,7 Mio. Euro ergibt sich aus 22.786,4 Mio. Euro – 19.546,7 Mio. Euro.

Kamerale und doppische Investitionen

Investitionsbegriffe

Kamerale Investitionen umfassen neben den Sachinvestitionen auch Finanzierungshilfen. Finanzierungshilfen sind geleistete Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen Dritter, Darlehensgewährungen sowie erworbene Beteiligungen und sonstiges Kapitalvermögen.

Doppische Investitionen sind Zugänge von immateriellen Vermögensgegenständen des Anlagevermögens und von Gegenständen des Sach- und des Finanzanlagevermögens. Sie lassen sich aus dem Anlagenspiegel im Anhang des Gesamtabchlusses entnehmen.

Das kamerale Rechnungswesen definiert in § 13 Abs. 3 LHO einzelne Maßnahmen als Investitionen und erfasst die jährlich hierfür geleisteten Ausgaben. Im Jahr der Ausgabe fließen die Investitionen in den Finanzierungssaldo ein.

In der Doppik kennzeichnet dagegen nicht der Anfall von Ausgaben die Investitionen, sondern die Erlangung eines Vermögensgegenstandes. Dementsprechend stellen Investitionen solche Vermögenszugänge dar, die eine dauernde Nutzung ermöglichen (Anlagevermögen). Investitionen werden zum Zeitpunkt des Vermögenszugangs zunächst ergebnisneutral erfasst (Anschaffung als Vermögensumschichtung). Ergebniswirksam werden die Investitionen erst durch ihre Abschreibungen während der Nutzungsdauer.

Der Vergleich zeigt, dass kameral nicht nur eigene, sondern auch fremde Investitionen abgebildet werden. Hierzu zählen auch Finanzierungshilfen, die als Investitionszuweisungen und -zuschüsse an Dritte geleistet wurden. Insoweit sind die kameralen Investitionen weiter gefasst als die doppischen, die ausschließlich eigene Investitionen meinen. So sind beispielsweise die Finanzierungshilfen des Jahres 2017 in den Förder-Ressorts Umwelt und Wirtschaft größer als die doppischen Investitionen.

Umgekehrt gibt es auch doppische Investitionen, die im kameralen Haushalt nicht als Investitionen erfasst werden. Im Jahr 2017 war dies beispielsweise die Zuführung zum Sondervermögen Versorgungsrücklage, die lediglich im Gesamtabchluss als Investition ausgewiesen wurde.

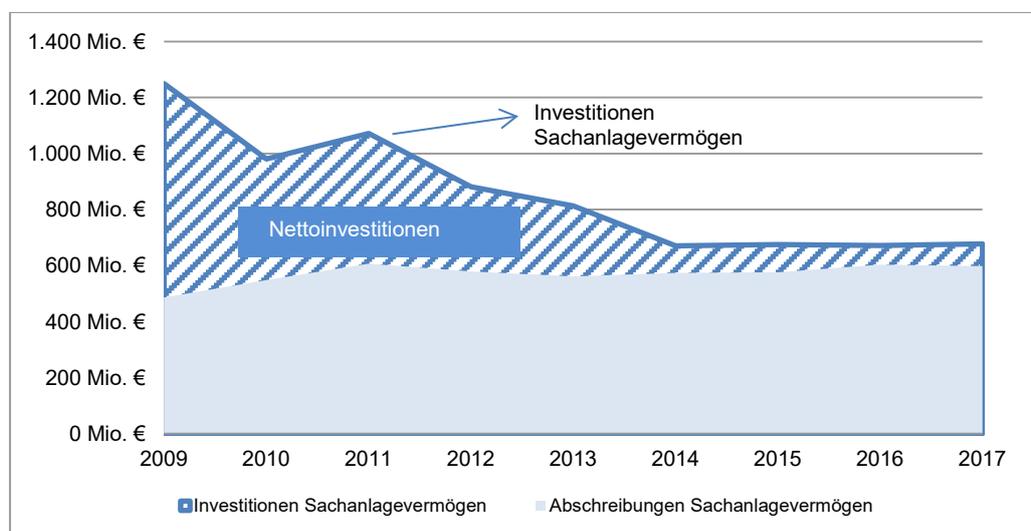
Insgesamt gesehen ist der kamerale Investitionsbegriff kasuistisch, während sich der bilanzielle Investitionsbegriff systematisch aus der Bilanz herleitet. Die Kasuistik eröffnet dem Anwender Auslegungs- bzw. Ermessensspielräume. Weitere Ermessensspielräume entstehen beim kameralen Investitionsbegriff durch die Zahlungsstromorientierung. Beispielsweise lässt sich durch die vereinbarten Zahlungsmodalitäten (z. B. Zahlung auf Ziel, Ratenzahlung) die Ergebniswirksamkeit im Finanzierungssaldo gestalten, gegebenenfalls mit entsprechenden Verlagerungen der Investitionsausgaben auf künftige Haushaltsjahre.

Entwicklung der doppischen Investitionen und der Abschreibungen

Die wertmäßige Fortführung der Investitionen in der doppelten Buchführung ermöglicht es, weitere steuerrelevante Informationen zu generieren. Werden die bilanziellen Investitionen mit den Abschreibungen auf das Anlagevermögen verglichen, ergeben sich hieraus die Nettoinvestitionen (Erweiterungsinvestitionen). Sie zeigen an, ob der Bestand des Anlagevermögens im Geschäftsjahr erhalten wurde (Substanzerhalt i. e. S.).

Der Substanzerhalt i. e. S. zeigt sich vor allem bei dem Sachanlagevermögen, weil dies einer vergleichsweise starken Nutzung unterliegt und entsprechend planmäßig abgeschrieben wird. Abbildung 3–7 stellt den Investitionen in das Sachanlagevermögen die Abschreibungen gegenüber und zeigt so die Nettoinvestitionen (Erweiterungsinvestitionen) in das Sachanlagevermögen.

Abbildung 3–7: Entwicklung der Investitionen in das Sachanlagevermögen und der Abschreibungen



Es zeigt sich, dass seit dem Jahr 2014 die Investitionen des Landes in das Sachanlagevermögen nicht weiter gefallen sind und der Substanzerhalt i. e. S. in den Jahren 2014 bis 2016 gewahrt blieb.

Ein Blick in die Zusammensetzung des Sachanlagevermögens offenbart Unterschiede in der Investitionstätigkeit: So waren die Nettoinvestitionen im Jahr 2017 insbesondere beim Infrastrukturvermögen (–127,9 Mio. Euro) negativ. Dem stehen positive Nettoinvestitionen etwa bei den Gebäuden mit rund 190,6 Mio. Euro gegenüber.

3.4 Jahresergebnis als Steuerungsgröße

Jahresergebnis als Indikator für die Nachhaltigkeit der Haushaltswirtschaft

Das bilanziell ermittelte Jahresergebnis ist ein Indikator für die Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit der öffentlichen Haushaltswirtschaft im abgelaufenen Jahr: Erst wenn die verursachten Aufwendungen durch entsprechende Erträge des Jahres gedeckt sind, wirtschaftet das Land nicht mehr zu Lasten künftiger Haushalte.

Der Rechnungshof wiederholt seine Empfehlung, das bilanziell ermittelte Jahresergebnis als Steuerungsgröße zu verwenden und infolgedessen das Ziel eines doppischen Haushaltsausgleiches bei Novellierung der LHO gesetzlich zu verankern.²³

Beeinträchtigung der Steuerungsfunktion des Jahresergebnisses durch Effekte aus der Bewertung der Pensionen und Beihilfen

Im laufenden Diskussionsprozess über die gesetzliche Verankerung des doppischen Haushaltsausgleichs zeigt sich, dass sich vor allem der handelsrechtliche Bewertungsmaßstab für Pensions- und Beihilferückstellungen nicht sinnvoll auf die öffentliche Haushaltswirtschaft übertragen lässt. So war das Jahresergebnis 2017 zu über 75 Prozent von Effekten geprägt, die aus Anpassungen von Schätzgrößen bei der Bewertung der Pensions- und Beihilfeverpflichtungen resultieren. Dies entwertet das Jahresergebnis hinsichtlich seiner Steuerungsfunktion, weil es in wesentlichen Teilen nicht mehr Resultat des Regierungshandelns ist.

²³ Vgl. Bemerkungen 2014 des Hessischen Rechnungshofs, Drucksache 19/1809, S. 99f.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die derzeit im Land angewandten Regelungen zur Bewertung der Pensions- und Beihilferückstellungen der angestrebten Steuerungsfunktion eines doppisch ausgeglichenen Jahresergebnisses als Zielgröße noch nicht vollumfänglich entsprechen. Er sieht auf der Grundlage von § 7a Abs. 2 HGrG und den Zwecken der öffentlichen Rechnungslegung eine Notwendigkeit für von § 253 Abs. 2 HGB abweichende Bewertungsregelungen. Er weist jedoch zugleich auf die Voraussetzungen von § 7a Abs. 2 HGrG hin, wonach das Land darzulegen hat, dass die von § 253 Abs. 2 HGB abweichenden Bewertungsregelungen aufgrund von Besonderheiten der öffentlichen Haushaltswirtschaft erforderlich sind. Der Rechnungshof erkennt die Bewertung der Pensions- und Beihilferückstellungen als Besonderheit der öffentlichen Haushaltswirtschaft an.

Der Rechnungshof wird auf dieser Grundlage seine Bemühungen fortsetzen, im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen ein für die Zwecke des doppischen Haushaltsausgleichs geeignetes Verfahren zur Bewertung der Pensions- und Beihilfeverpflichtungen zu entwickeln. So hat der Rechnungshof bereits in den letzten beiden Jahren – in Abweichung zum geltenden Handelsrecht – der Fixierung des Diskontierungszinses bei Pensions- und Beihilferückstellungen auf 2,65 Prozent zugestimmt, um Ergebniseinflüsse aus kurzfristigen Zinsänderungen zu vermeiden. Solange das Standardisierungsgremium keine verbindliche Regelung zum Diskontierungszins verabschiedet hat, regt der Rechnungshof an, die Fixierung des Diskontierungszinses zukünftig auf Basis einer vorsichtigen Renditeschätzung des Sondervermögens Versorgungsrücklage vorzunehmen. Gleichzeitig erachtet der Rechnungshof eine Fixierung des Gehaltstrends für sinnvoll; hierbei wäre eine Überprüfung der Parameter geboten.

Auf Grundlage des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes (BilMoG) berücksichtigte das Land zum 1. Januar 2010 erstmals Bezüge- und Kostentrends bei der Bewertung der Pensions- und Beihilferückstellungen. Art. 67 Abs. 1 Satz 1 EGHGB sieht vor, dass der durch die Anpassung der Bewertung entstehende Effekt in jedem Geschäftsjahr zu mindestens einem Fünfzehntel anzusammeln ist. Das Land verteilte demnach den Einmaleffekt in Höhe von 10,5 Mrd. Euro auf 15 Jahre und weist seither jährlich 696,6 Mio. Euro ergebniswirksam aus. Der zum 31. Dezember 2017 noch nicht bilanzierte Teil der Pensions- und Beihilferückstellungen beträgt ca. 4,9 Mrd. Euro. Um zukünftige

Haushaltsjahre von Ergebniseffekten aus der Vergangenheit freizuhalten, empfiehlt der Rechnungshof, diese verbliebene Restgröße im Gesamtabchluss 2018 vollständig ergebniswirksam zu berücksichtigen und die Rückstellungen entsprechend zu erhöhen.

Nichtbilanzierung bestimmter Dauerleistungsverpflichtungen

Weitere Optimierungsmöglichkeiten der im Land angewandten Bilanzierungsregelungen im Rahmen von § 71a LHO sieht der Rechnungshof bei der Bilanzierung bestimmter rechtlicher Dauerleistungsverpflichtungen. Betroffen könnten Verpflichtungen im Umfang von 453,4 Mio. Euro sein (Rückstellungen für Bewilligungen). So wird beispielsweise das bewilligte Wohngeld derzeit vollumfänglich als Rückstellung bilanziert. Außerdem wurden die im Jahr 2017 eingegangenen vertraglichen Verpflichtungen bezüglich des sog. Schülertickets vollumfänglich passiviert, weil sich das Land diesen Verpflichtungen nicht mehr entziehen kann.

Mit der Rückstellungsbilanzierung werden sämtliche bewilligten bzw. vertraglich vereinbarten Verpflichtungen dem gegenwärtigen Haushaltsjahr als Aufwand angelastet. Geht das Land diese Verpflichtungen ein, um seine laufenden Aufgaben zu erfüllen, so könnte grundsätzlich auch eine laufende Aufwandserfassung in Betracht gezogen werden. Dies kann angenommen werden, wenn die Bürger selbst Leistungsempfänger sind und nicht Dritte (wie z. B. Unternehmen, Körperschaften, Stiftungen, Anstalten oder Kommunen) und sich die Leistungszuflüsse z. B. durch Zahlungen oder konkret gewährte Nutzungen objektiviert nachweisen lassen. Bei einer sinngemäßen Anwendung der Vorschriften des Handelsgesetzbuches hält es der Rechnungshof für erforderlich, die nicht bilanzierten Dauerleistungsverpflichtungen weiterhin zu ermitteln und ergänzend im Anhang unter den sonstigen finanziellen Verpflichtungen auszuweisen.

4 Finanzrechnung

Die in der Finanzrechnung ermittelte zahlungswirksame Veränderung des Finanzmittelfonds belief sich im Jahr 2017 auf –1.009 Mio. Euro. Der Finanzmittelfonds lag damit bei –1.959 Mio. Euro. Er setzte sich zusammen aus den flüssigen Mitteln abzüglich der kurzfristigen Kassenkredite. Der Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit lag bei 3.181 Mio. Euro.

Die Kameralistik und die Doppik bieten gleichermaßen eine zahlungsorientierte Perspektive auf die Landesfinanzen. Die Doppik bildet mit den Ein- und Auszahlungen in der Finanzrechnung ähnliche Größen ab wie die Kameralistik mit den Einnahmen und Ausgaben. So ist es beispielsweise möglich, aus dem doppelischen Cashflow aus Finanzierungstätigkeit die kamerale Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt herzuleiten.

Die Landesregierung steht vor der Herausforderung, die Kameralistik mit der Doppik zu harmonisieren. Die kameral veranschlagten Mittelzuflüsse und -abflüsse könnten perspektivisch in der doppelischen Finanzrechnung abgerechnet werden. Etwaige systembezogene Unterschiede können nach Auffassung des Rechnungshofs durch eine nach den haushaltsrechtlichen Erfordernissen gegliederte Finanzrechnung behoben werden.

4.1 Finanzlage

Begriffserklärung: Einzahlungen, Auszahlungen und Cashflow

Die Einzahlungen und Auszahlungen bezeichnen den Zufluss bzw. Abfluss liquider Mittel. Sie werden in der Finanzrechnung ausgewiesen. Die Einzahlungen und Auszahlungen sind das doppelische Pendant zu den kameralen Einnahmen und Ausgaben.

Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen heißt Cashflow. Die Finanzrechnung des Landes unterscheidet zwischen dem Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit, dem Cashflow aus Investitionstätigkeit und dem Cashflow aus Finanzierungstätigkeit.

Tabelle 4–1: Kurzdarstellung der Finanzrechnung 2017

	2017 in Mio. Euro
Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit	3.181,3
+ Cashflow aus Investitionstätigkeit	–1.565,7
+ Cashflow aus Finanzierungstätigkeit	–2.624,2
= Zahlungswirksame Veränderungen des Finanzmittelfonds	–1.008,6
+ Finanzmittelfonds am 1. Januar 2017	–950,2
= Finanzmittelfonds am 31. Dezember 2017	–1.958,9

Die Finanzrechnung bietet eine nach Cashflows strukturierte Übersicht über die Ein- und Auszahlungen des Haushaltsjahres und somit über die Veränderung der liquiden Mittel des Landes.

Der **Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit** wird in Hessen über die „indirekte Methode“²⁴ hergeleitet. Bei der indirekten Methode bildet das Jahresergebnis den Ausgangspunkt der Berechnungen. Es belief sich im Jahr 2017 auf –4.956,7 Mio. Euro. Um ausgehend vom Jahresergebnis den Cashflow aus der laufenden Verwaltungstätigkeit zu errechnen, wird das Jahresergebnis um die nicht zahlungsrelevanten Erträge (z. B. Auflösung von Rückstellungen) vermindert und die nicht zahlungsrelevanten Aufwendungen (z. B. Abschreibungen, Erhöhung der Rückstellungen) erhöht. Der Cashflow aus der laufenden Verwaltungstätigkeit lag im Jahr 2017 bei 3.181,3 Mio. Euro.

Im Berichtsjahr stand den höheren Steuerzahlungen ein Anstieg der Auszahlungen für Zuweisungen und Zuschüsse, den Kommunalen Finanzausgleich und für Personal und Versorgung gegenüber. Dennoch erhöhte sich im Saldo der Cashflow aus der laufenden Verwaltungstätigkeit um 28,6 Prozent auf 3.181,3 Mio. Euro (Vorjahr 2.474,0 Mio. Euro).

Der **Cashflow aus Investitionstätigkeit** setzt sich aus dem Saldo aller Ein- und Auszahlungen in das Anlagevermögen zusammen (z. B. Einzahlungen aus Investitionszuschüssen, Auszahlungen für Investitionen). Neben den Investitionen in das Sachanlagevermögen finden sich in diesem Cashflow z. B. auch Investitionen in die Versorgungsrücklage, die der Finanzierung künftiger Versorgungsverpflichtungen dient. Im Vergleich zum Vorjahr veränderte sich

²⁴ Grundsätzlich existieren zwei Methoden zur Ermittlung des Cashflows aus Verwaltungstätigkeit. Bei der direkten Methode wird der Cashflow aus Verwaltungstätigkeit nicht vom Jahresergebnis abgeleitet, sondern aus den laufenden Einzahlungs- und Auszahlungsbuchungen ermittelt.

der Cashflow aus Investitionstätigkeit von –709,6 Mio. Euro auf –1.565,7 Mio. Euro.

Der **Cashflow aus Finanzierungstätigkeit** umfasst neben den Ein- und Auszahlungen in Zusammenhang mit langfristigen Kreditschulden auch die Zinsen für diese Kredite. Ohne diese Zinsen betrug der Saldo der Ein- und Auszahlungen für langfristige Kreditschulden –1.653,2 Mio. Euro (ohne Tilgung und Neuverschuldung, siehe Tabelle 4–2).

Die Summe aus den Cashflows aus laufender Verwaltungstätigkeit, Investitionstätigkeit und Finanzierungstätigkeit ergab die **zahlungswirksame Veränderung des Finanzmittelfonds** in Höhe von –1.008,6 Mio. Euro. Zum 31. Dezember 2017 summierte sich der **Finanzmittelfonds** damit auf –1.958,9 Mio. Euro. Er setzte sich aus dem Geldbestand auf Bankkonten und in Kassen des Landes von 501,1 Mio. Euro (flüssige Mittel)²⁵ abzüglich kurzfristiger Kassenkredite von 2.460,0 Mio. Euro zusammen.

4.2 Überleitung zur Nettoneuverschuldung

Die Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt ist in der Kameralistik eine häufig verwendete Kennzahl zur Beurteilung der Finanzlage. Sie berechnet sich als Saldo der Einnahmen aus der Aufnahme von Krediten und den Ausgaben zur Tilgung von Krediten. Der Schuldenstand des Landes reduzierte sich auch im Haushaltsjahr 2017. Die Nettoneuverschuldung belief sich auf –200,0 Mio. Euro; es handelt sich also um eine Nettokredittilgung. Der Cashflow aus Finanzierungstätigkeit lag im Jahr 2017 bei –2.624,2 Mio. Euro. Zwischen dem Cashflow aus Finanzierungstätigkeit und der Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt bestehen vier Unterschiede.

²⁵ In den flüssigen Mitteln sind die für Zwecke der Stellung von Sicherheiten im Collateral Management verwendeten Finanzmittel nicht enthalten. Sie werden in der Vermögensrechnung unter den sonstigen Vermögensgegenständen in Höhe von 3.352,5 Mio. Euro ausgewiesen.

Tabelle 4–2: Überleitung vom Cashflow aus Finanzierungstätigkeit zur Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt

		2017 in Mio. Euro
1.	Cashflow aus Finanzierungstätigkeit im Kalenderjahr 2017	–2.624,2
2.	+ Berücksichtigte Zinszahlungen	971,0
3.	= Zwischensumme	–1.653,2
4.	– Kreditaufnahme im Kalenderjahr 2017 für das Haushaltsjahr 2016	964,9
5.	+ Kreditaufnahme im Kalenderjahr 2018 für das Haushaltsjahr 2017	2.394,4
6.	+ Tilgung Bundesdarlehen	23,7
7.	= Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt im Haushaltsjahr 2017	–200,0

Wie die Nettoneuverschuldung enthält auch der Cashflow aus Finanzierungstätigkeit die Kreditaufnahmen und Kredittilgungen am Kreditmarkt. Im Gegensatz zur Nettoneuverschuldung umfasst der Cashflow aus Finanzierungstätigkeit jedoch erstens auch die Kreditaufnahmen und Kredittilgungen im öffentlichen Bereich (siehe Zeile 6) sowie zweitens die Kreditaufnahmen und Kredittilgungen von Landesbetrieben und Universitäten.

Ein dritter Unterschied besteht in abweichenden Betrachtungszeiträumen. So betraf der Cashflow aus Finanzierungstätigkeit das Geschäftsjahr 2017, während die Nettoneuverschuldung das Haushaltsjahr 2017 abdeckte. Das Geschäftsjahr 2017 entspricht dem Kalenderjahr 2017. Das Haushaltsjahr 2017 begann am 1. Januar 2017 und endete am 30. April 2018. Die abweichenden Betrachtungszeiträume führten dazu, dass einzelne Kreditaufnahmen im Kalenderjahr 2018 dem Haushaltsjahr 2017 zuzurechnen waren (siehe Zeile 5). Für das Vorjahr verhielt es sich analog (siehe Zeile 4).

Viertens wurden im Cashflow aus Finanzierungstätigkeit (siehe Zeile 1) auch die Zinszahlungen in Zusammenhang mit (langfristigen) Krediten abgebildet (siehe Zeile 2). Die Zinsen für Kassenkredite und andere Zinsen bleiben dem Cashflow aus Verwaltungstätigkeit zugeordnet. Im kameralen Haushalt werden die Zinsen für Kassenkredite und langfristige Kredite teilweise auf den gleichen Titeln abgebildet. Deshalb ist im Bereich der Zinsen keine titelgenaue Überleitung vom Cashflow aus Finanzierungstätigkeit auf den Haushalt möglich.

Das Land steht vor der Herausforderung, die Kameralistik mit der Doppik zu harmonisieren. Nach Auffassung des Rechnungshofs sollten beispielsweise

die Mittelzuflüsse und Mittelabflüsse eines Jahres in der doppelischen Finanzrechnung abgerechnet werden. Hierbei auftretende systembezogene Unterschiede zwischen kameral veranschlagten Mitteln und doppelischer Rechnungslegung sollten nach Auffassung des Rechnungshofs gegebenenfalls in einer auf die besonderen Erfordernisse des Haushaltsrechts gegliederten Finanzrechnung behoben werden.

5 Vermögensrechnung

Die Vermögensrechnung weist einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag zum 31. Dezember 2017 in Höhe von 110.727 Mio. Euro (Vorjahr: 105.770 Mio. Euro) aus. In dieser Höhe bestehen zukünftige Zahlungsverpflichtungen, die zum Betrachtungszeitpunkt nicht durch Vermögenswerte gedeckt sind. Die Vermögensrechnung fungiert als „Frühwarnsystem“, indem sie diese zukünftigen Haushaltsbelastungen ankündigt.

Im Anlagevermögen weist das Land Hessen unter der Position sonstige Ausleihungen ein langfristiges Festgeld in Höhe von 750 Mio. Euro aus. Es handelt sich um Mittel der Hochschulen, die als solche nicht Bestandteil des Kernhaushalts sind.

Die größten Passiva bilden die Pensions- und Beihilfeverpflichtungen des Landes. Der Rechnungshof befürwortet, dass die Landesregierung auf der Grundlage der bilanziell ermittelten „Nachhaltigkeitslücke“ bei der Finanzierung der Pensionen einen Gesetzentwurf erarbeitet hat, der einen weiteren Aufbau des Sondervermögens Versorgungsrücklage vorsieht, um die Belastungen künftiger Haushalte durch die Pensionen abzufedern.

Der Anhang erläutert umfassend die nicht bilanzierten Risiken des Landes wie beispielsweise aus Bürgschaften und schwebenden Geschäften und rundet damit das in der Vermögensrechnung vermittelte Bild der Vermögenslage des Landes ab.

Das Leitbild einer nachhaltigen und generationengerechten Haushaltswirtschaft fordert, dass der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag nicht weiter ansteigt. Vermögensrechnungen können das Ziel einer generationengerechten Haushaltswirtschaft unterstützen, indem bei der Haushaltsplanung und im Haushaltsvollzug auf die Vermögenserhaltung geachtet wird.

Die laufende doppelte Buchführung des Landes ist ein leistungsstarkes Informationssystem, das den Abgeordneten in Bezug auf die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage umfassende Informationen liefert.

5.1 Vermögenslage

Tabelle 5–1 stellt die Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2017 in Kurzform dar.²⁶

Tabelle 5–1: Kurzdarstellung der Vermögensrechnung

Aktiva			Passiva		
	31.12.2017 Mio. Euro	31.12.2016 Mio. Euro		31.12.2017 Mio. Euro	31.12.2016 Mio. Euro
Anlagevermögen	28.165	26.769	Eigenkapital	-	-
Umlaufvermögen	13.101	13.454	Sonderposten für Investitionen	677	650
Aktive Rechnungsabgrenzung	409	396	Rückstellungen	93.757	87.637
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	110.727	105.770	Verbindlichkeiten	57.887	58.020
			Passive Rechnungsabgrenzung	80	81
Summe Aktiva	152.402	146.388	Summe Passiva	152.402	146.388

Im Anlagevermögen weist das Land Hessen unter der Position sonstige Ausleihungen ein langfristiges Festgeld in Höhe von 750 Mio. Euro aus. Es handelt sich um Mittel der Hochschulen, die als solche nicht Bestandteil des Kernhaushalts sind. Sie dürfen weder für Zwecke der allgemeinen Rücklage noch für Schuldentilgung des Landes verwendet werden.

Die Vermögensrechnung weist einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag aus, der daraus resultiert, dass die Passiva das Aktivvermögen übersteigen. Dieser nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag erhöhte sich im Berichtsjahr von 105.770 Mio. Euro auf 110.727 Mio. Euro. Die Erhöhung resultiert im Wesentlichen (ca. 75 Prozent) aus Anpassungseffekten aus der Bewertung der Pensions- und Beihilferückstellungen. Der weitere Anstieg ist ein wichtiger Indikator dafür, dass auch im Jahr 2017 zu Lasten künftiger Haushalte gewirtschaftet wurde und ein Vermögenserhalt nicht gelungen ist. Das Ziel einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft sollte sein, einen doppisch ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.

²⁶ Die vollständige Vermögensrechnung kann dem Geschäftsbericht 2017 des Landes entnommen werden.

Vermögensrechnung als „Frühwarnsystem“

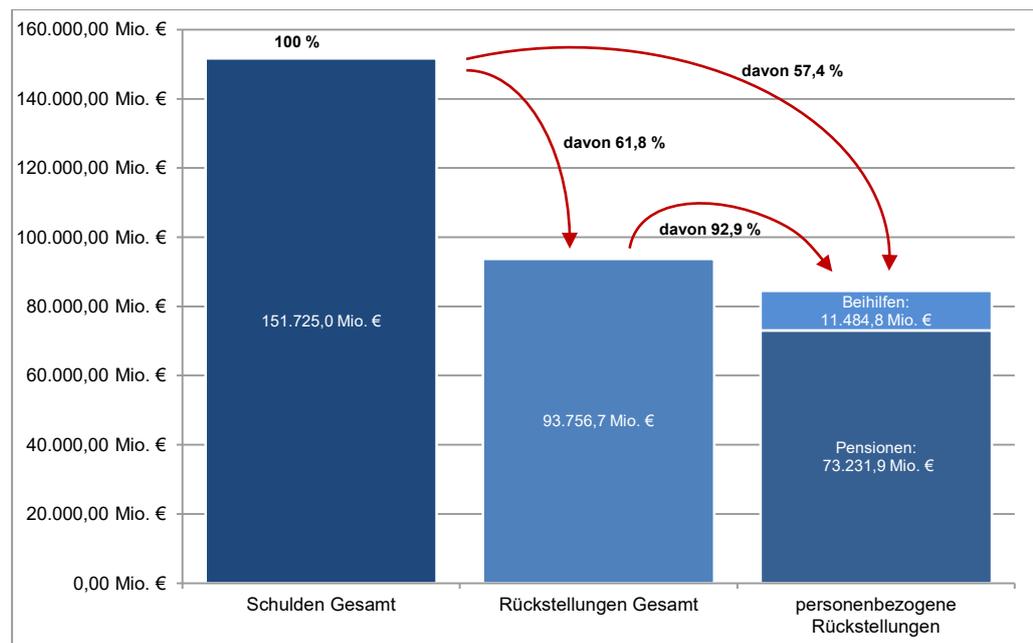
Auf der Passivseite zeigt die Vermögensrechnung mit den Rückstellungen und Verbindlichkeiten die bis zum Stichtag entstandenen Schulden des Landes, die absehbar in künftigen Haushaltsjahren zahlungsrelevant werden. Die Vermögensrechnung fungiert in diesem Sinne als eine Art „Frühwarnsystem“, indem sie künftige Haushaltsbelastungen vorausschauend ankündigt. Diese Informationen sollten verstärkt in der Haushaltsplanung berücksichtigt werden. So begrüßt es der Rechnungshof, dass mit dem Gesetzentwurf zur Neuregelung von Sondervermögen zur Sicherung der Versorgungsleistungen (Versorgungssicherungsgesetz) die bilanziell ermittelte „Nachhaltigkeitslücke“ (vgl. Abbildung 5–2) reduziert werden soll.²⁷ Dieses Sondervermögen kann nur dann eine Vorsorgewirkung entfalten, wenn die Zuführungen nicht kreditfinanziert sind.

Auf der Passivseite zeigt sich innerhalb der Rückstellungen, dass die Verpflichtungen des Landes gegenüber seinen Beschäftigten dominieren. Diese personenbezogenen Rückstellungen (Pensionen, Beihilfe, Lebensarbeitszeitkonten, Urlaub, Überstunden und Altersteilzeit) stehen für 57,4 Prozent der gesamten Schulden des Landes (Rückstellungen, Verbindlichkeiten und passive Rechnungsabgrenzungsposten). Die Pensions- und Beihilferückstellungen bilden mit insgesamt 84.716,7 Mio. Euro den größten Posten. Nach Abzug der Rückstellungen für Versorgungsleistungen der Legislative in Höhe von 194,2 Mio. Euro verbleiben Beihilfe- und Pensionsrückstellungen von 84.522,5 Mio. Euro. Bei Einstellung neuer Beamtinnen und Beamten sollten daher neben den Bezügen auch diese finanziellen Verpflichtungen mit berücksichtigt werden.

Die Abbildung 5–1 zeigt die Verpflichtungen des Landes gegenüber seinen Beschäftigten im Verhältnis zu den gesamten bilanziell ausgewiesenen Rückstellungen sowie den gesamten Schulden des Landes.

²⁷ Vgl. Stellungnahme des Rechnungshofs zum Versorgungssicherungsgesetz.

Abbildung 5–1: Verpflichtungen des Landes gegenüber seinen Beschäftigten²⁸

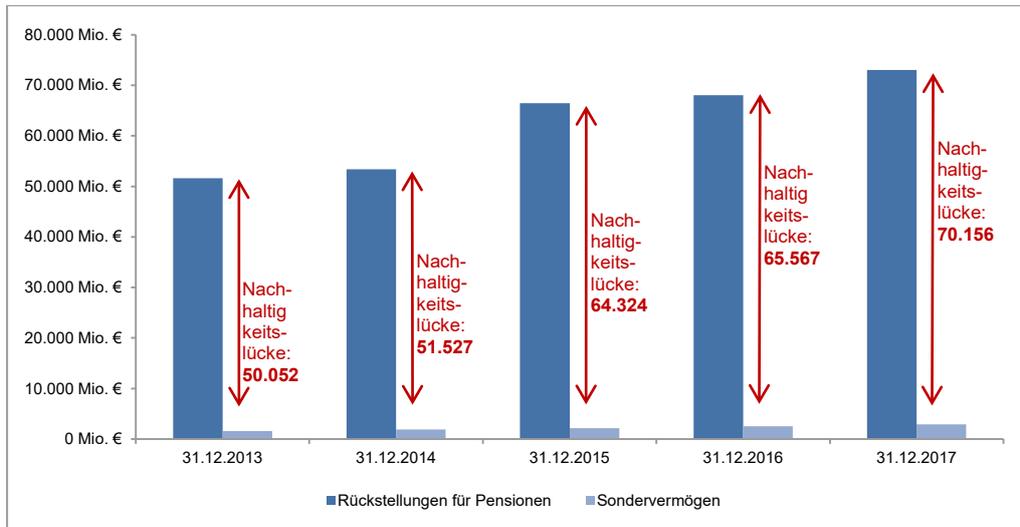


Die Aktivseite zeigt im Anlagevermögen diejenigen Positionen, die dem Land zur Erfüllung seiner Aufgaben dauerhaft zur Verfügung stehen: Der Staatswald (2.386,0 Mio. Euro), die Straßeninfrastruktur (4.044,9 Mio. Euro), die Kulturgüter und Sammlungen (4.816,7 Mio. Euro), die Unternehmensbeteiligungen (1.921,6 Mio. Euro) und die Sonstigen Ausleihungen (3.833,5 Mio. Euro).

Abbildung 5–2 zeigt die Entwicklung der „Nachhaltigkeitslücke“ bei der Finanzierung der Pensionen, die sich aus dem Unterschiedsbetrag zwischen Pensionsrückstellungen und Sondervermögen Versorgungsrücklage ergibt.

²⁸ In den personenbezogenen Rückstellungen sind zusätzlich zu den Pensions- und Beihilferückstellungen Sonstige Rückstellungen (1.193,97 Mio. Euro) und LAK-Rückstellungen (1.203,76 Mio. Euro) enthalten.

Abbildung 5–2: Entwicklung des Sondervermögens Versorgungsrücklage und der Pensionsrückstellungen



Des Weiteren zeigt die Vermögensrechnung im Umlaufvermögen liquide bzw. liquiditätsnahe Positionen. Im Jahr 2017 waren dies Forderungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben (6.769,9 Mio. Euro). Diese Forderungen bilden diejenigen Ansprüche ab, die im Haushaltsjahr dem Grunde nach bereits entstanden, aber noch nicht eingegangen sind. Des Weiteren werden die vom Land im Rahmen des Collateral Managements bei Kreditinstituten hinterlegten Barsicherheiten im Umlaufvermögen in Höhe von 3.352,5 Mio. Euro ausgewiesen. Sie verkörpern Rückforderungsansprüche des Landes gegenüber den Kreditinstituten.

Bei einer Gesamtschau zeigt das Abbild der Vermögensrechnung die „bilanzielle Überschuldung“ des Landes. Zwar stellt dies kein bestandsgefährdendes Risiko für das Land dar, das die nachhaltige Erfüllung der öffentlichen Aufgaben gefährdet; doch zeigt nicht zuletzt der weitere Blick auf die Ertragslage des Landes die eingeschränkten finanziellen Spielräume in der Haushaltswirtschaft (vgl. Abschnitt 3.3).

Die Vermögensrechnung weist aggregierte Zahlen aus. Weiterführende Erläuterungen und Aufgliederungen zu einzelnen Vermögens- und Schuldpositionen enthält der Anhang des Gesamtabchlusses. Außerdem finden sich in diesem Anhang sonstige Angaben zur Vermögenslage des Landes unter den Positionen Haftungsverhältnisse (z. B. Bürgschaften), schwebende Geschäfte, sonstige finanzielle Verpflichtungen und derivative Finanzinstrumente. Sie

machen deutlich, dass die Vermögensrechnung des Landes nicht sämtliche Risiken ausweist und runden somit das Bild der Vermögenslage des Landes ab.

Nicht bilanzierte Verpflichtungen des Landes

Haftungsverhältnisse sind im Land zumeist Bürgschaften und Garantien. Sie werden so lange nicht in der Vermögensrechnung erfasst, wie das Land nicht mit einer Inanspruchnahme rechnen muss.

Schwebende Geschäfte (z. B. Mietverhältnisse) werden so lange nicht bilanziert, wie die sich daraus ergebenden Ansprüche und Verpflichtungen ausgeglichen sind. Drohende Verluste aus schwebenden Geschäften (z. B. aus derivativen Finanzinstrumenten) werden unter den Rückstellungen ausgewiesen.

Unter den **sonstigen finanziellen Verpflichtungen** weist das Land beispielsweise die Verpflichtungen aus Öffentlich-Privaten-Partnerschaften mit den jeweiligen Restlaufzeiten aus.

Bei den **derivativen Finanzinstrumenten** wird über die Art der Sicherungsbeziehung und die stichtagsbezogenen Marktwerte informiert.

5.2 Steuerungsziel Vermögenserhaltung

Das mit der Vermögensrechnung verbundene Steuerungsziel ist die Vermögenserhaltung. Die Vermögensrechnung macht negative Auswirkungen in Bezug auf Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit sichtbar. Demnach ist die öffentliche Haushaltswirtschaft dann nachhaltig, wenn das bilanzielle Eigenkapital im gegenwärtigen Haushaltsjahr nicht geschmälert wird. Dies zeigt sich in der Vermögensrechnung, wenn das Eigenkapital erhalten wird bzw. der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag nicht weiter ansteigt.

Leitbild der Generationengerechtigkeit

Vermögensrechnungen werden erstellt, um den Vermögensstatus des Landes aufzuzeigen. Der Vergleich mit dem Vorjahr zeigt die Vermögensände-

rungen im Haushaltsjahr.

Vermögensrechnungen können das Ziel der generationengerechten Haushaltswirtschaft unterstützen, indem bei der Haushaltsplanung und im Haushaltsvollzug auf die Vermögenserhaltung geachtet wird.

Die öffentliche Haushaltswirtschaft wird im Kontext der Vermögensrechnung als generationengerecht bezeichnet, wenn das ausgewiesene Eigenkapital im Haushaltsjahr mindestens erhalten wurde bzw. der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag nicht weiter ansteigt.

Die Vermögensrechnung gibt die Vermögenslage des Landes in aggregierter Form wieder, insbesondere um die interessierten Bürger bzw. Abgeordneten zu informieren. Die Informationsansprüche der Abgeordneten reichen jedoch weiter und umfassen weitaus detailliertere Einblicke in die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage. Um sie zu erfüllen, kann auf Informationen aus sämtlichen Konten der laufenden doppelten Buchführung zurückgegriffen werden.

Hinsichtlich der Vermögenslage des Landes bedeutet dies, dass im Rahmen des parlamentarischen Budgetrechts Einblick in sämtliche aktive und passive Bestandskonten gewährt werden muss, damit gegebenenfalls die wertmäßigen Zu- und Abgänge im Einzelnen nachvollzogen werden können. So lassen sich beispielsweise Informationen über bestimmte Grundstücks- und Gebäudeveräußerungen erstellen. Dabei wird ersichtlich, ob und in welchem Umfang stille Reserven realisiert wurden. Des Weiteren sind summarische Aufstellungen über Investitionsvolumina oder offene Posten (Außenstände) möglich. Im Rahmen der Ermittlung der personenbezogenen Rückstellungen gibt es außerdem stichtagsbezogene Informationen über die geleisteten Überstunden und ausstehenden Urlaubstage je Buchungskreis. Schließlich kann die Entwicklung jeder einzelnen Vermögens- und Schulddposition in Mehrjahresvergleichen dargestellt werden.

Nicht zuletzt im Hinblick auf eine wirksame parlamentarische Kontrolle der Landesregierung bietet die doppelte Buchführung des Landes ein umfassenderes und leistungsstärkeres Informationssystem als das der Kameralistik.

**Teil II –
Bemerkungen zu den Einzelplänen**

Teil II Bemerkungen zu den Einzelplänen

6 Mehrausgaben bei einem IT-Großprojekt

Einzelpläne 02 bis 09 und 15

Landesweit sollten zwischen 2013 und 2016 in dem Projekt HessenPC 68.000 PC-Arbeitsplätze standardisiert werden. Das Land hat sich nicht für eine koordinierende Gesamtprojektleitung und eine ressortübergreifende Projektorganisation entschieden. Es hat keinen verbindlichen Zeitplan beschlossen. Den Ministerien blieb es überlassen, ob und wann sie die neuen PCs einführen.

Das Projekt wurde nicht innerhalb der vorgesehenen vier Jahre abgeschlossen. Dadurch entstanden dem Land zusätzliche Ausgaben. Bei der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung fielen Mehrausgaben von mindestens 1,7 Mio. Euro an.

Der Rechnungshof empfiehlt, ressortübergreifende Projekte durch eine Gesamtprojektleitung zu steuern sowie die erforderlichen Kompetenzen und Finanzmittel zuzuweisen.

Nicht alle Ministerien schließen sich der Auffassung des Rechnungshofs an. Die Aufgaben könnten auch im Tagesgeschäft umgesetzt werden. Sie verweisen auf ihre Unabhängigkeit im Rahmen der Ressorthoheit.

6.1 Ausgangslage

Im E-Government-Masterplan 2009 – 2014 formulierte die Landesregierung das Ziel, einen standardisierten PC-Arbeitsplatz, den „HessenPC“, einzuführen. Mit diesem IT-Infrastrukturprojekt sollte eine einheitliche Basis für das digitale Verwaltungshandeln für alle Bediensteten bereitgestellt werden. Das Projekt umfasst die Einführung zentralisierter Beschaffungsprozesse bei Hard- und Software, die Einführung einer standardisierten Softwareverteilung, ein zentrales professionelles Lizenzmanagement und insbesondere eine verbesserte IT-Sicherheit, somit die Ablösung einer heterogenen IT-Landschaft in Hessen. Es wurde angestrebt, alle der rund 68.000 PC-Arbeitsplätze über eine zentrale Software-Verteilerplattform mit Updates zu versorgen. Ziel war es, die Sicherheit zu verbessern und Kosten zu senken. Im Juni 2012 be-

schloss der Kabinettsausschuss für Verwaltungsmodernisierung, den HessenPC einzuführen. Die Arbeitsplätze sollten schrittweise innerhalb von vier Jahren von der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (HZD), dem zentralen IT-Dienstleister des Landes, umgerüstet werden. Die jährlichen Kosten betragen rund 52 Mio. Euro.

6.2 Prüfungsergebnisse

Der Kabinettsausschuss für Verwaltungsmodernisierung hat sich nicht für eine koordinierende Gesamtprojektleitung und eine ressortübergreifende Projektorganisation entschieden. Stattdessen sollten die Ministerien und deren nachgeordnete Dienststellen das Projekt mit eigenen Projektstrukturen, eigenen Finanzmitteln und eigenem Personal umsetzen.

Die Einführung des HessenPCs war für den Zeitraum von 2013 bis 2016 geplant. Der Kabinettsausschuss für Verwaltungsmodernisierung beschloss für Teile der Landesverwaltung eine Staffelpassung für 2013 und 2014. Alle verbleibenden Dienststellen sollten danach umgestellt werden. Dazu traf der Kabinettsausschuss keine weiteren Festlegungen. Die Umsetzung sollte nur im Einvernehmen mit den Ressorts erfolgen. Da es keine verbindliche Zeitplanung für die einzelnen Landesdienststellen gab, musste die HZD frühzeitig Personal- und IT-Ressourcen vorhalten. Zudem wurde deutlich, dass die bereits 2008 durchgeführte Bedarfsermittlung unvollständig war. Die umfangreichen Fachverfahren in den einzelnen Ressorts waren nicht berücksichtigt worden. Dies verzögerte und verhinderte teilweise die Einführung des HessenPCs ab 2013.

Das Ziel, das Projekt innerhalb von vier Jahren landesweit abzuschließen, wurde nicht erreicht. 2016 war zwar die Hardware im Wesentlichen ausgetauscht. Hingegen waren von den vorgesehenen 68.000 HessenPC nur 12.600 (18 Prozent) an die zentrale Software-Verteilerplattform angeschlossen.

Durch die zeitliche Streckung musste das Projektteam länger als vorgesehen bestehen bleiben. Für internes und externes Personal sowie den Betrieb der zentralen Software-Verteilerplattform entstanden bei der HZD Mehrausgaben von rund 1,7 Mio. Euro.

Die Landesregierung geht nun davon aus, das Projekt bis Ende 2019 abschließen zu können.

6.3 Bewertung

Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, dass die finanzielle und strategische Bedeutung des Vorhabens eine Gesamtprojektleitung erfordert. Die dezentrale Organisation ist ein Faktor, der zu einer längeren Laufzeit und damit zu vermeidbaren Kosten beigetragen hat. Projekte sollten deshalb zentral gesteuert und finanziert, die Beteiligten frühzeitig eingebunden und verbindliche Ziele vereinbart werden. Nur damit kann es gelingen, die technischen und finanziellen Risiken großer, ressortübergreifender IT-Projekte im Vorfeld zu erkennen und dadurch zu minimieren sowie Kosten einzusparen.

6.4 Stellungnahme der Staatskanzlei und der Ministerien

Die Staatskanzlei teilt mit, dass sie das Projekt in ihrem Zuständigkeitsbereich mit entsprechender Struktur umgesetzt habe. Die operative Steuerung erfolge nach dem Grundsatz der Ressorthoheit in den einzelnen Buchungskreisen. Die HZD habe aufgrund der vom damaligen Kabinettsausschuss für Verwaltungsmodernisierung beschlossenen Vorgehensweise unmittelbar eine professionelle Projektorganisation eingerichtet. Dort seien die Informationen über den Stand der Arbeiten in den Buchungskreisen zusammengelaufen. Es sei nicht vorhersehbar gewesen, dass sich durch die Vielzahl der Fachverfahren die Projektlaufzeit verlängere. Auf Abweichungen zur ursprünglichen Rollout-Planung habe die HZD reagiert und bevorstehende Weiterentwicklungen des HessenPCs vorgezogen. Der Kabinettsausschuss sei seiner Controllingfunktion nachgekommen, indem er im Juli 2013 einen Bericht des Bevollmächtigten für E-Government und Informationstechnologie zur Kenntnis nahm. Die erfolgreiche Abwicklung eines derart komplexen Großprojektes wäre ohne den Einsatz von Projektmanagementmethoden weder möglich noch erfolgreich gewesen. Mangels vergleichbarer Infrastrukturvorhaben der öffentlichen Hand hätte nicht auf Erfahrungswerte zurückgegriffen werden können.

Das Ministerium des Innern und für Sport teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass es einer Gesamtprojektleitung mit Entscheidungskompetenzen bedürfe. Bei künftigen Projekten werde dies mit dem Bevollmächtigten für E-Government und Informationstechnologie abgestimmt und berücksichtigt.

Allerdings sei die Unabhängigkeit der Ministerien (Ressorthoheit) zu berücksichtigen. Mittlerweile hätten sich die Ministerien selbst verpflichtet, die Zeitplanung zu beachten und das Projekt bis Ende 2019 abzuschließen. Man selbst habe ein zentrales Projekt aufgesetzt, um das Vorhaben fortzusetzen.

Das Landesprojekt hätte sich nicht nur wegen der fehlenden Gesamtprojektleitung verzögert. Viele Dienststellen hätten mehr zeitliche und personelle Ressourcen benötigt als ursprünglich einkalkuliert waren. Dies hätte zum Teil zu unvorhersehbaren Verzögerungen geführt. Es hätte sich bewährt, dass die Ressorts unter Anleitung und Begleitung der HZD die Einführung überwiegend in eigener Verantwortung durchführten. Der Bevollmächtigte für E-Government und Informationstechnologie habe die übergeordnete Steuerung und Koordinierung wahrgenommen, wodurch eine ständige Berichterstattung an die zuständigen Gremien zu jeder Zeit gewährleistet gewesen sei. Die vollständig zentral gesteuerte Einführung durch eine Gesamtprojektleitung hätte bei der Planung der Ressourcen nicht zwingend eine Verbesserung bedeutet. Die sich 2011 verschlechternde Cybersicherheitslage habe ein zügiges Handeln notwendig gemacht.

Das Ministerium der Finanzen stimmt zu, dass zentral finanzierte große IT-Projekte leichter gesteuert werden könnten. Es finanziere deshalb heute schon eine Vielzahl von IT-Projekten zentral. Auch in Zukunft werde es im Vorfeld prüfen, ob eine zentrale Finanzierung in Betracht komme.

Im Übrigen hätten sich die Mehrausgaben relativiert, da die HZD für den Rollout geplante Ressourcen für eine vorgezogene Modernisierung des HessenPCs eingesetzt habe. Das Ministerium der Finanzen habe Zweifel, ob eine andere Projektorganisation den Verlauf begünstigt hätte.

Das Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz berichtet, es habe ein Gesamtprojekt zur Einführung des HessenPCs im Geschäftsbereich mit verschiedenen Teilprojekten initiiert. Dieses solle die Einführung des HessenPCs in den Dienststellen des Ressorts einheitlich vorbereiten. Die Dienststellen würden den HessenPC auf Basis dieser Ergebnisse in eigenen Projekten einführen.

Das Ministerium der Justiz teilt mit, dass das gesamte Justizressort an die zentrale Software-Verteilerplattform angebunden werden soll.

Das Ministerium für Soziales und Integration teilt mit, man habe auf eine Projektgruppe verzichtet, da kein nachgeordneter Bereich bestehe. Das Kultusministerium hat das Projekt mit eigenem IT-Personal realisiert. Es hält neben einem Projektleiter eine zusätzliche Projektorganisation nicht für erforderlich.

Das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung teilt mit, dass das Projekt beim Ministerium, der Hessischen Eichdirektion und bei Hessen Mobil durch eigenes IT-Personal umgesetzt wurde. Seit Mitte 2016 bestehe eine hausinterne Projektleitung. Es sei eine behördenübergreifende, ressortinterne Koordination ausgeprägt worden.

6.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof sieht die Standardisierung und Zentralisierung von IT-Infrastrukturen als alternativlos an. Er begrüßt, dass einige Ministerien interne Strukturen aufgebaut haben. Er begrüßt auch, dass das Ministerium des Innern und für Sport das Projekt koordinieren und sich mit dem Bevollmächtigten für E-Government und Informationstechnologie abstimmen möchte. Darüber hinaus hält er eine Gesamtprojektleitung weiterhin für notwendig, um das Projekt bis Ende 2019 abschließen zu können. Diese sollte mit Kompetenzen ausgestattet werden sowie die erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen erhalten. Die Projektleitungen in den Ministerien und der HZD unterstützen sie dabei. Sie können auf technische und sicherheitsrelevante Anforderungen zügig und individuell reagieren.

Bei landesweiten IT-Infrastrukturprojekten sieht der Rechnungshof den Grundsatz der Unabhängigkeit der Ministerien (Ressorthoheit) nicht betroffen. Die fachliche Zuständigkeit bleibt davon unberührt.

Einzelplan 04:

Hessisches Kultusministerium

7 Probleme Selbstständiger Schulen mit der Bewirtschaftung des Großen Schulbudgets

Kapitel 04 59

Selbstständige Schulen mit Großem Schulbudget verfügten in den Jahren 2012 bis 2015 über ungenutzte Mittel in Höhe von 15,6 Mio. Euro, die sie den Rücklagen zuführten. Rund 90 Prozent dieser Rücklagen wurden von den Selbstständigen beruflichen Schulen aufgebaut. Die im Jahr 2012 gebildeten Rücklagen in Höhe von 4,5 Mio. Euro konnten zum großen Teil nicht in Anspruch genommen werden und verfielen nach drei Jahren. Das Ministerium sollte den Berechnungsmodus des Großen Schulbudgets für freie Personalmittel überdenken, um unnötige Rücklagenbildungen zu vermeiden.

Selbstständige Schulen beachteten häufig nicht die Ausgabenzwecke. Sie sollten nachvollziehbar dokumentieren, inwieweit mit einer Ausgabe Landesaufgaben erfüllt werden. Die Staatlichen Schulämter sollten dies im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit überprüfen und dadurch eine Finanzierung von kommunalen Schulträgeraufgaben ausschließen.

7.1 Ausgangslage

Seit dem Jahr 2012 können öffentliche Schulen einen Antrag stellen, um sich in eine Selbstständige Schule umwandeln zu lassen. Ziel dieses Prozesses ist die Weiterentwicklung der pädagogischen Arbeit. Lern- und Lehrbedingungen an Schulen sollen verbessert und die Unterrichtsqualität gesteigert werden. Selbstständige Schulen erhalten mehr Entscheidungsfreiheit in pädagogischen, personellen, finanziellen und organisatorischen Fragen. Als Hilfsmittel dient die Bewirtschaftung eines Großen Schulbudgets (GSB), das sich aus folgenden Teilbudgets zusammensetzt:

1. den Mitteln zur Gewährleistung der Lernmittelfreiheit,
2. den Mitteln zur Gewährleistung der Verlässlichen Schule,

3. den Mitteln zur Gewährung des pädagogischen IT-Supports,
4. den Mitteln für die Fortbildung der Lehrkräfte und
5. den freien Personalmitteln.

Das Ministerium errechnet zu Beginn des Jahres die Höhe der Teilbudgets 1 bis 4 (Kleines Schulbudget²⁹) und teilt sie den Selbstständigen Schulen für das gesamte Jahr mit. Für die Berechnung des Teilbudgets „freie Personalmittel“ wird zu vier Stichtagen im Jahr festgestellt, in welchem Umfang die tatsächlich an Lehrkräfte vergebenen Wochenstunden von den mit der Lehrkräftezuweisung festgelegten Wochenstunden abweichen. Für jede nicht vergebene Stunde erhöht sich der Verfügungsrahmen der Selbstständigen Schule um einen Satz von 1.440 Euro pro Wochenstunde und Jahr. Umgekehrt reduziert er sich bei personeller Überbesetzung.

Die Selbstständigen Schulen erfassen ihre schulspezifischen Bedarfe und priorisieren die zu tätigenden Ausgaben. Solange das Gesamtbudget eingehalten wird, können Einsparungen in Teilbudgets für Mehrausgaben in anderen Teilbudgets genutzt werden. Wenn alle Verpflichtungen, die sich aus den fünf Teilbudgets ergeben, erfüllt sind, können Selbstständige Schulen Restmittel für „Sonstige Landesaufgaben“ verwenden. Das sind aus dem Schulprogramm und dem Schulprofil abgeleitete Maßnahmen, für die kein eigenes Budget zur Verfügung steht. Des Weiteren können am Jahresende nicht verbrauchte Mittel einer Rücklage zugeführt werden, sofern das Ministerium der Finanzen zustimmt und das Gesamtbudget des Buchungskreises Schulen nicht überschritten wurde. Nimmt die Selbstständige Schule diese Rücklagen nicht innerhalb von drei Jahren in Anspruch, verfallen sie.

7.2 Prüfungsergebnisse

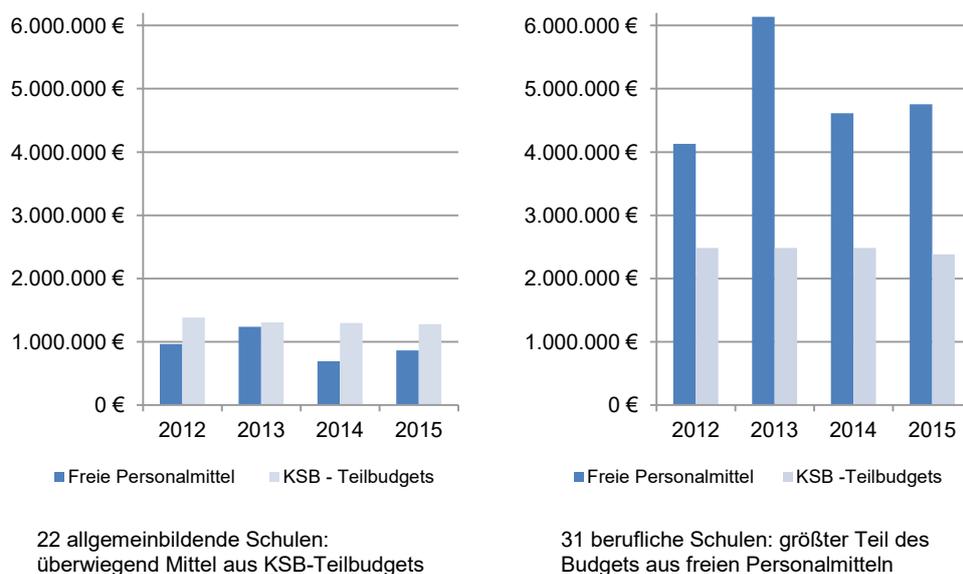
7.2.1 Wieso bilden Selbstständige Schulen hohe Rücklagen?

Um die Rücklagenbildung und ihren Verfall nach drei Jahren bewerten zu können, wurden Selbstständige Schulen in die Prüfung einbezogen, die durchgängig von 2012 bis Ende 2015 am GSB teilnahmen. Das Budget-

²⁹ Der Rechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 2014 über die Prüfung des Kleinen Schulbudgets berichtet. Vgl. Bemerkungen 2014, S. 191.

volumen dieser 53 Schulen betrug 9,0 Mio. Euro im Jahr 2012 und 9,3 Mio. Euro im Jahr 2015. Bei den 22 allgemeinbildenden und 31 beruflichen Schulen stieg es durch die freien Personalmittel im Vergleich zum Kleinen Schulbudget erheblich. Bei den 22 allgemeinbildenden GSB-Schulen erhöhten sie die zur Verfügung stehenden Mittel um rund 53 bis 95 Prozent. Bei den durchgängig teilnehmenden 31 beruflichen Schulen stammte sogar der größte Teil des Budgets aus den freien Personalmitteln.

Abbildung 7–1: Zusammensetzung des GSB der 53 untersuchten Schulen



In den Jahren 2012 bis 2015 erwirtschafteten die 22 allgemeinbildenden Schulen Rücklagen von rund 1,8 Mio. Euro und die 31 beruflichen Schulen von rund 13,8 Mio. Euro. Das entsprach im Durchschnitt jährlich gebildeten Rücklagen von rund 20.000 Euro je allgemeinbildender und von rund 111.400 Euro je beruflicher Schule. In einem Jahr bildete eine allgemeinbildende Schule eine Rücklage von rund 106.000 Euro und eine berufliche Schule von rund 400.000 Euro.

Wenn die allgemeinbildenden Schulen Rücklagen bildeten, lag deren Anteil am GSB in der Regel unter 50 Prozent. Bei den beruflichen Schulen machte die Rücklagenbildung häufig mehr als die Hälfte und teilweise bis zu 85 Prozent ihres jährlichen GSB aus.

Rücklagen können nur in Anspruch genommen werden, sofern eine Schule ihre Mittel des laufenden Haushaltsjahres vollständig aufgebraucht hat. Die

allgemeinbildenden Schulen bildeten im Jahr 2012 Rücklagen in Höhe von rund 815.000 Euro, die beruflichen Schulen in Höhe von rund 3,7 Mio. Euro. Von diesen Rücklagen verfielen Ende 2015 bei den allgemeinbildenden Schulen insgesamt rund die Hälfte und bei den beruflichen Schulen rund zwei Drittel. Bei einer allgemeinbildenden Schule konnten rund 130.000 Euro und bei einer beruflichen Schule rund 337.000 Euro nicht verwendet werden und verfielen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass berufliche Schulen im Durchschnitt rund sechs Mal höhere Rücklagen bilden konnten als allgemeinbildende Schulen. Das lag vor allem daran, dass im Berufsschulbereich zugewiesene Stellen häufiger nicht besetzt wurden und dadurch bedingt die hohen freien Personalmittel nicht im Haushaltsjahr ausgegeben werden konnten. Die allgemeinbildenden und die beruflichen Schulen waren häufig nicht in der Lage, gebildete Rücklagen innerhalb von drei Jahren zweckentsprechend auszugeben. Der Rechnungshof regt an, den Berechnungsmodus der freien Personalmittel zu überdenken, um unnötige Rücklagenbildungen zu vermeiden. Die unterschiedlichen Bedürfnisse und Möglichkeiten von allgemeinbildenden und beruflichen Schulen sollten dabei berücksichtigt werden.

7.2.2 Von den Schwierigkeiten Selbstständiger Schulen, das Budget zweckentsprechend auszugeben

Das den Schulen zur Verfügung stehende GSB kann von den Selbstständigen Schulen eigenverantwortlich für fünf verschiedene Ausgabenzwecke verwendet werden. Die Staatlichen Schulämter unterstützen die Schulen und üben gleichzeitig die Aufsicht aus.

Tabelle 7-1: Bestandteile des GSB

Teilbudgets	Ausgabenzweck
Fortbildungsmittel für Lehrkräfte	Fortbildungen der Lehrkräfte
Mittel für die Lernmittelfreiheit	Beschaffung von Lernmitteln
Mittel für den pädagogischen IT-Support	Pädagogischer IT-Support
Mittel für die „Verlässliche Schule“	Vertretungskräfte zur Sicherstellung der „Verlässlichen Schule“
Freie Personalmittel	„Sonstige Landesaufgaben“

Die Schulen nutzten von Beginn an die Deckungsmöglichkeiten des GSB, um einen Schwerpunkt bei den Fortbildungen für Lehrkräfte zu setzen. So gaben sie bereits 2012 mehr als das Doppelte und 2015 mehr als das Dreifache ihres Teilbudgets hierfür aus.

GSB-Schulen dürfen nicht genutzte Mittel für „Sonstige Landesaufgaben“ einsetzen. Hierunter fallen Ausgaben, die der Öffnung der Schule gegenüber ihrem Umfeld, z. B. für die Zusammenarbeit mit Sport- und anderen Vereinen oder kommunalen Einrichtungen, dienen. Als Sonstige Landesaufgaben gelten Maßnahmen, die sich insbesondere aus dem Schulprogramm und dem Schulprofil ableiten. Seit dem Jahr 2013 ist der Mitteleinsatz mit einem Formblatt zu begründen. Anhand dieser pädagogischen Begründung soll der zuständige schulfachliche Aufsichtsbeamte den zweckentsprechenden Mitteleinsatz überprüfen.

Die pädagogische Begründung wurde in unterschiedlichem Umfang eingereicht, teilweise fehlte sie vollständig. Ohne eine ausreichende pädagogische Begründung ist nicht nachvollziehbar, inwieweit der Mitteleinsatz zur Erfüllung des Zwecks „Sonstige Landesaufgaben“ notwendig ist. Trotzdem wurden Zahlungen vom Staatlichen Schulamt angewiesen.

Auch bei Ausgaben für die Zwecke der anderen Teilbudgets fehlten teilweise Angaben und Begründungen, die den Zusammenhang der Ausgabe mit dem Budgetzweck erkennen ließen. Darüber hinaus waren – unter allen Ausgabenzwecken – Anschaffungen zu finden, die eindeutig nicht in die Zuständigkeit des Landes fielen, sondern den kommunalen Schulträgeraufgaben zuzurechnen waren, so z. B.:

- die Anschaffung von Druckern für die Verwaltung, Etikettendruckern und Etiketten, Turn-, Sport- und Spielgeräten, Einzelbüchern und DVDs für die Schülerbibliothek, Einrichtungsgegenständen, Büchern und Arbeitsmaterialien für Lehrkräfte, Farben für die Renovierung von Schulräumen und Festplatten zur Erweiterung des Schulservers,
- die Übernahme von Kosten für die Installation von Servern oder für IT-Wartungsarbeiten, für Softwareprogramme, DSL-Leitungen und Telefonanlagen,

- Honorare für den Einbinde- und Etikettenservice der Schülerbibliothek, Fotoaufnahmen für eine Schulhomepage und für eine Präsentation sowie
- Eintrittsgelder für Schüler (z. B. Freizeitparks, Klettergärten, Flying Fox und Museen).

Sachausstattungsgegenstände, die grundsätzlich vom Schulträger zu beschaffen sind, können nach einem Erlass auf Grundlage einer schriftlichen Vereinbarung mit dem Schulträger bis zu einer Höhe von 10.000 Euro³⁰ aus Landesmitteln bezahlt werden, sofern sie der Erfüllung von Landesaufgaben dienen. In vielen Fällen wurden die Vorgaben dieses Erlasses nicht beachtet, so dass beispielsweise die schriftliche Vereinbarung nicht oder nicht rechtzeitig abgeschlossen wurde oder Höchstgrenzen überschritten waren.

Der Rechnungshof hält es für notwendig, dass die Staatlichen Schulämter sorgfältiger ihren Aufsichtspflichten nachkommen. Bei der Ausübung ihrer Aufsichtstätigkeit sollten sie auch darauf achten, dass Ausgaben, die eindeutig in die Zuständigkeit des Schulträgers und nicht in den Anwendungsbereich des oben genannten Erlasses fallen, nicht mit Landesmitteln finanziert werden. Des Weiteren sollten sie von den Schulen insbesondere bei „Sonstigen Landesaufgaben“ verlangen, dass der Zweck aussagekräftig belegt wird, bevor eine Auszahlung vorgenommen wird.

7.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium stimmt dem Rechnungshof zu, dass die Entwicklung der Rücklagenbildung nach Einführung des GSB Anlass zur Überprüfung der Angemessenheit des Berechnungsmodus der freien Personalmittel gibt. Es führe seit Einführung des GSB Überprüfungen durch. Die Prüfung des Rechnungshofs umfasse die Einführungsjahre des GSB. Für die vom Rechnungshof betrachteten 53 Schulen seien im Prüfungszeitraum deutliche Rückgänge in der Rücklagenbildung zu beobachten und der Unterschied zwischen den allgemeinbildenden und den beruflichen Schulen habe sich verringert. Es sei skeptisch, ob im Einklang mit dem Hessischen Schulgesetz das Budget der allgemeinbildenden und der beruflichen Schulen differenziert berechnet werden

³⁰ Nach dem Erlass vom 12. März 2013 durfte hierfür jährlich ein Betrag von 5.000 Euro verwendet werden. Mit Erlass vom 30. März 2015 wurde der zur Verfügung stehende Betrag auf 10.000 Euro erhöht.

könne. Daneben prüfe es derzeit parallel, ob eine jährliche Obergrenze für freie Personalmittel eingeführt werden solle.

Des Weiteren folgt das Ministerium der Auffassung des Rechnungshofs, dass Schulen alle Ausgaben für „Sonstige Landesaufgaben“ begründen sollten und die Schulaufsicht der Staatlichen Schulämter hier Prüfungsaufgaben wahrnehmen solle. Für die Beschaffung von Leistungen bzw. Sachausgaben aus Mitteln des GSB als „Sonstige Landesaufgabe“ sei die Begründung des geplanten Verwendungszwecks als „Sonstige Landesaufgabe“ entscheidend, da diese je nach Verwendung einer Schulträger- oder einer Landesaufgabe dienen könne.

Um die richtige Verwendung von GSB-Mitteln durch die Schulen und um die Qualität der schulfachlichen Aufsicht zu verbessern, seien zwischenzeitlich weitere Maßnahmen ergriffen worden, insbesondere die Pflichteingabe der Begründung in den Buchungsbeleg. Im Jahr 2015 sei die Handreichung für Schulen um Hinweise zur Beschaffung von Gegenständen im Rahmen von „Sonstigen Landesaufgaben“ ergänzt worden. Um die einheitliche Aufsichtswahrnehmung durch die Staatlichen Schulämter zu befördern, habe das Ministerium ein Prüfschema herausgegeben. Zur Unterstützung der schulfachlichen Prüfvermerke setzten die Staatlichen Schulämter außerdem ein Muster als Prüfroutine für die Haushaltsplanung der GSB-Schulen ein. Grundlegende Entscheidungen, Bewirtschaftungshinweise zur Finanzierung von Maßnahmen aus dem Schulbudget oder Erkenntnisse des Ministeriums aus eigenen Kontrollen würden im Rahmen der regelmäßig stattfindenden Dienstbesprechungen des Ministeriums mit allen Schulämtern einheitlich oder anlassbezogen besprochen. Die Staatlichen Schulämter ihrerseits informierten in Dienstbesprechungen die Schulleitungen oder gingen anlassbezogen auf Schulleitungsmitglieder zu. Um bei den Schulleiterinnen und Schulleitern das Verständnis über die Zusammenhänge des Schulbudgets zu verbessern, lege das Ministerium eine Qualifizierungsreihe für Schulleitungsbewerberinnen und -bewerber auf, in der auch Grundlagen wie die Trennung von äußerer und innerer Schulverwaltung behandelt würden.

7.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die vielfältigen Bemühungen des Ministeriums, bei den Schulen die Einhaltung der Bewirtschaftungsvorschriften sicherzustellen und die Staatliche Schulaufsicht hinsichtlich der Abwicklung des GSB zu verbessern.

8 Wie effektiv ist die mobile Lehrervertretungsreserve?

Kapitel 04 59

Zwischen 19 und 37 Prozent der 250,5 Stellen der mobilen Lehrervertretungsreserve für Grundschulen und die Sekundarstufe I blieben im Betrachtungszeitraum 1. August 2013 bis 31. Januar 2016 unbesetzt. Die Staatlichen Schulämter nutzten und steuerten – trotz einheitlicher Vorgaben – dieses Instrument sehr unterschiedlich.

Die Staatlichen Schulämter könnten in den meisten Fällen die Bewirtschaftung dieser Stellen verbessern. Sie sollten dem Ministerium regelmäßig über den Stand der Stellenbesetzung und über Probleme berichten, damit es seine strategische Steuerungsaufgabe erfüllen kann. Die Staatlichen Schulämter sollten den Einsatz dieser Lehrkräfte so steuern, dass die Phasen ohne Vertretungseinsatz möglichst gering gehalten werden. Dies würde die Effektivität dieser Stellen erhöhen. Entsprechende Instrumente der Einsatzplanung und der Dokumentation will das Ministerium mit den Staatlichen Schulämtern entwickeln und einheitlich anwenden.

8.1 Ausgangslage

Als mobile Lehrervertretungsreserve (MVR) arbeiten Lehrkräfte, die in den ersten zwei Jahren nach ihrer Verbeamtung für Vertretungsunterricht zur Verfügung stehen. Sie sind einer Stammschule zugewiesen und übernehmen dort sowie ggf. an weiteren Einsatzschulen im Vertretungsfall den Unterricht nach der Stundentafel.

Mit der Einführung verlässlicher Schulzeiten an Grundschulen zum Schuljahr 1999/2000 richtete das Ministerium die „MVR für Grundschulen“ mit 55 Stellen ein und erhöhte diese später auf 100,5 Stellen. Weitere 150 Stellen stehen seit dem Schuljahr 2013/2014 durch Umschichtungen als „MVR für Schulen“ bereit. Sie können Grundschulen, aber auch Schulen der Sekundarstufe I, d. h. den Jahrgangsstufen 5 bis 9 bzw. 10, zugutekommen. Für diese 250,5 Lehrerstellen der MVR wendet das Land – ohne Vorsorgeprämie – jährlich rund 13 Mio. Euro auf. Seit dem Schuljahr 2007/2008 besteht zudem für

Förderschulen eine MVR mit 52 Stellen. Die MVR für Förderschulen wurde nicht geprüft.

Die MVR war anfangs vor allem für kurzfristige Vertretungen bestimmt, deren Einsatz die Stammschulen organisierten. Ab dem Schuljahr 2006/2007 konnten Schulen für Vertretungen von bis zu fünf Wochen Haushaltsmittel einsetzen. Zudem ergab sich seit Einführung des Kleinen Schulbudgets im Jahr 2011 ein höherer Gestaltungsspielraum für die Stammschulen gegenüber anderen Schulen. Durch den direkten Zugriff auf die MVR-Lehrkraft konnten sie tendenziell kurzfristige Vertretungsmittel einsparen und zugunsten anderer Zwecke des Budgets einsetzen. Diese Entwicklungen veranlassten das Ministerium, die MVR neu auszurichten und ein zentrales Konzept vorzugeben. Nach diesem Konzept sollen ab dem Schuljahr 2013/2014 die MVR-Kräfte für Vertretungen von mehr als fünf Wochen eingesetzt werden. Die Staatlichen Schulämter (SSÄ) steuern und dokumentieren hiernach die MVR-Einsätze nach einheitlichen Vorgaben.

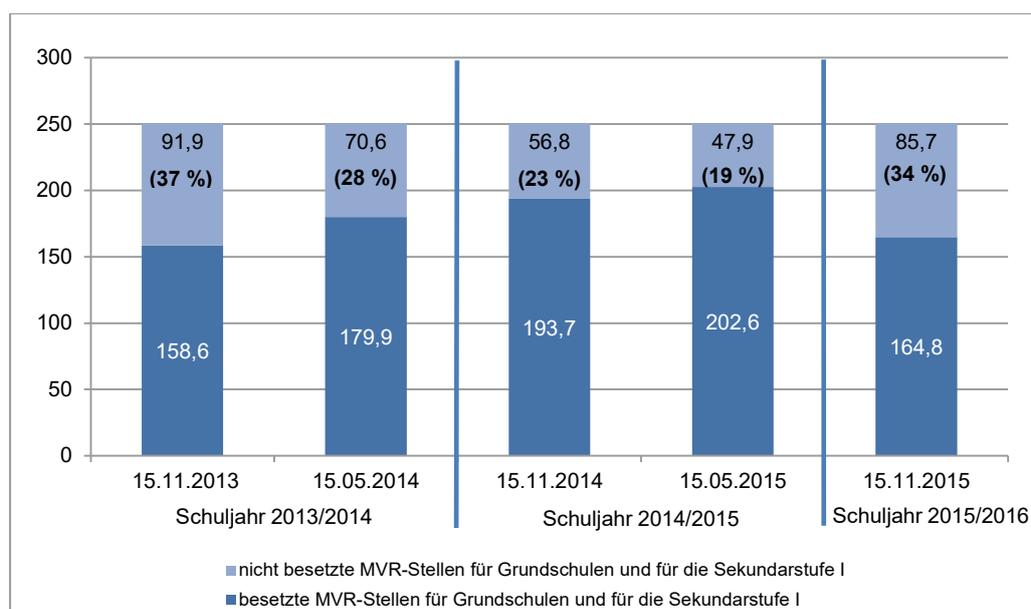
8.2 Prüfungsergebnisse

8.2.1 In welchem Maß wurde die mobile Lehrerververtretungsreserve genutzt?

Das Ministerium überprüfte die Umsetzung und Wirksamkeit des zentralen Konzepts bisher nicht. Es blieb ihm deshalb verborgen, dass die SSÄ das zentrale Konzept sehr unterschiedlich umsetzten.

Mit Ausnahme einer Umfrage im Jahr 2014 erhielt das Ministerium keine Rückmeldung über den Umfang der MVR-Stellenbesetzung. Auch einige SSÄ hatten keinen Überblick über die zur Verfügung stehenden und die tatsächlich besetzten MVR-Stellen. Die Prüfung des Rechnungshofs ergab, dass zwischen 19 und 37 Prozent der 250,5 MVR-Stellen für Grundschulen und die Sekundarstufe I an ausgewählten Stichtagen im Betrachtungszeitraum 1. August 2013 bis 31. Januar 2016 nicht besetzt waren.

Abbildung 8–1: Besetzung der 250,5 MVR-Stellen an fünf Stichtagen



Während in vier SSÄ die MVR-Stellen weitgehend ausgeschöpft waren, blieben sie in anderen SSÄ zeitweise in hohem Maß unbesetzt. Dies lag daran, dass diese SSÄ die Stellen zum Teil für Einstellungen im Regelunterricht oder zur Aufstockung der Vertretungsmittel nutzten. Aber auch die Gesamtsituation eines SSA konnte zusätzliche Einstellungen erschweren, z. B. wenn aufgrund stark gesunkener Schülerzahlen mehr Lehrerstellen besetzt als zugewiesen waren. Hinzu kam, dass teilweise trotz wiederholter Ausschreibungen MVR-Stellen nicht besetzt werden konnten.

Der Rechnungshof empfiehlt dem Ministerium, die Wirksamkeit des Instruments der MVR zu untersuchen und das Konzept unter Berücksichtigung der Erfahrungen der SSÄ weiterzuentwickeln. Das Ministerium sollte dabei auch die Umsetzung sicherstellen. Der Rechnungshof hält es für nötig, dass die SSÄ die Bewirtschaftung der MVR-Stellen verbessern und dem Ministerium regelmäßig über den Stand der Stellenbesetzung und über Probleme berichten. Die derzeitige Bewerberlage dürfte die Besetzung der MVR-Stellen insbesondere an Grundschulen weiter erschweren.

8.2.2 Wie wurde die mobile Lehrervertretungsreserve eingesetzt und dokumentiert?

Im Zeitraum vom 1. August 2013 bis zum 31. Januar 2016 war die MVR zu rund 85 Prozent mit Grundschullehrkräften besetzt. Auf die Lehrkräfte der

Sekundarstufe I entfielen rund 14 Prozent, davon 2 Prozentpunkte mit gymnasialem Lehramt. Knapp ein Prozent der Lehrkräfte wurde als MVR an beruflichen Schulen mit entsprechendem Lehramt eingestellt.

In Phasen ohne Vertretungseinsatz können MVR-Lehrkräfte für andere schulische Aufgaben an der Stammschule eingesetzt werden, z. B. im Förderunterricht. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in einem SSA die MVR-Lehrkräfte von vornherein mit einem Teil ihrer Stelle im Regelunterricht verplant waren, was ihre Verfügbarkeit als Vertretungskraft einschränkte. In anderen Fällen kamen sie über Monate nicht als Vertretung zum Einsatz.

Einige SSÄ hatten Instrumente für die MVR-Einsatzplanung entwickelt und konnten damit die MVR effektiv nutzen. Andere SSÄ dagegen hatten keinen Überblick und konnten allenfalls im Nachhinein erkennen, in welchem Umfang die MVR-Lehrkräfte bzw. ob diese überhaupt als Vertretung tätig gewesen waren.

Die Dokumentation des Einsatzes fiel in den SSÄ sehr unterschiedlich aus, so dass eine Aussage über die Effektivität des Einsatzes der MVR häufig unmöglich war. Das Ministerium ließ sich darüber nicht berichten. Auch die Erfassung des Vertretungseinsatzes in SAP unterblieb oftmals. Dadurch entstand ein falsches Bild von der Unterrichtsversorgung einer Schule. Im Fall einer Selbstständigen Schule führte dies dazu, dass die gemäß SAP nicht besetzte Stelle in freie Personalmittel umgewandelt werden konnte, obwohl der Unterricht tatsächlich durch eine MVR-Lehrkraft abgedeckt war.

Der Rechnungshof hält es für geboten, die MVR nur in den vorgesehenen Jahrgangsstufen der Grundschulen und der Sekundarstufe I und nicht an beruflichen Schulen einzusetzen. Nach Auffassung des Rechnungshofs sollten die MVR-Lehrkräfte in Zeiten ohne Vertretungseinsatz nur für vorübergehende schulische Aufgaben herangezogen werden, um im Bedarfsfall tatsächlich Vertretungsunterricht erteilen zu können. Die SSÄ sollten die Vertretungseinsätze effektiver steuern und besser überwachen. Phasen ohne Vertretungseinsatz könnten so vermieden oder verkürzt werden. Dadurch könnten ggf. Ausgaben für Vertretungsverträge eingespart werden.

Der Rechnungshof empfiehlt, für die Steuerungsaufgabe der SSÄ ein Planungsinstrument zu entwickeln, das zum einen die Einsatzplanung der MVR

ermöglicht und zum anderen die Effektivität des Einsatzes dokumentiert. Das Ministerium sollte sich über die Effektivität regelmäßig berichten lassen. Der Rechnungshof hat dem Ministerium ein Planungsinstrument vorgestellt, das die verschiedenen Funktionalitäten erfüllt und als Beispiel für eine eigene Entwicklung dienen könnte.

Er rät, den Vertretungseinsatz ausnahmslos in SAP zu erfassen. Dies verhindert bei Selbstständigen Schulen unberechtigte Erhöhungen des Budgets.

8.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium stimmt dem Rechnungshof zu, dass das Instrument der MVR in seiner Umsetzung zu optimieren sei. Innerhalb des Kultusressorts werde unter Einbindung von SSÄ und Schulen an der Weiterentwicklung für eine schulpraktische, zweckentsprechende Verwendung gearbeitet. Die bisherigen Vorgaben zum Einsatz der MVR würden geprüft und ggf. unter Beachtung der Prüfeempfehlungen des Rechnungshofs angepasst.

Auf eine rechtmäßige Verwendung der MVR in allen SSA-Bezirken werde geachtet werden. Die SSÄ seien vorrangig für die Steuerung der MVR-Lehrkräfte zuständig. Die Stellendezernentinnen und Stellendezernenten der SSÄ seien im April 2018 über die Feststellungen des Rechnungshofs unterrichtet worden. Über Probleme und ggf. erforderliche konzeptionelle Änderungen hätten die SSÄ zu berichten. Das Ministerium werde den SSÄ in einer Dienstbesprechung im September 2018 „Best-Practice-Beispiele“ aus einzelnen SSÄ vorstellen. Dies unterstütze die einheitliche Anwendung des zentralen Konzepts in allen SSÄ und der Informationsaustausch fördere den effektiven Ressourceneinsatz unter Beachtung der Zweckbindung. Voraussichtlich zum zweiten Halbjahr des Schuljahres 2018/2019 werde eine Information der Schulen über zugewiesene MVR-Stellen nachrichtlich in die Soll-Zuweisungen aufgenommen.

Da nicht ausreichend Bewerberinnen und Bewerber mit Grundschullehramt zur Besetzung der MVR-Stellen zur Verfügung stünden, beschränke der überarbeitete und im Juni 2018 bekannt gegebene Erlass die MVR-Stellen nicht mehr auf bestimmte Lehrämter. Ggf. könnten im Bereich der Sekundarstufe I Lehrkräfte zur Abdeckung längerfristiger Vertretungen gefunden werden.

Eine effiziente und effektive Umsetzung des MVR-Konzepts durch Schulen und SSÄ sei zwingend erforderlich. Dazu gehöre auch, dass MVR-Lehrkräfte nicht ohne Beachtung von Vertretungsgründen den einzelnen Schulen zugewiesen oder für den Regelunterricht eingeplant würden. Ausnahmen bestünden, wenn es keinen MVR-Einsatz gäbe.

Das Ministerium prüfe in Abstimmung mit den SSÄ und den dortigen Geschäftsprozessen, wie der MVR-Einsatz angemessen gesteuert, dokumentiert und nachgewiesen werden könne. Dabei sei der verwaltungsmäßige Aufwand auf der Ebene von Schulen und SSÄ möglichst gering zu halten. Das Ministerium strebe eine Lösung an, die eine Datengrundlage ohne Datenredundanz von der Einsatzplanung bis zur Aggregation für die Überwachung schaffe. Es werde Lösungsansätze für ein künftiges Berichtswesen prüfen. Zu gegebener Zeit werde das Ministerium den SSÄ die notwendigen Inhalte und die Form der Berichterstattung mitteilen.

Das Ministerium betont, dass die SSÄ bereits heute den MVR-Einsatz sowohl an der Stammschule als auch an einer Einsatzschule erfassen könnten. Es folge dem Rat des Rechnungshofs, insbesondere bei den Schulen mit Großem Schulbudget auf eine zeitnahe Erfassung in SAP zu achten. Die SSÄ würden hierauf hingewiesen und erhielten zudem entsprechende Arbeitshinweise.

8.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof hält das Instrument der MVR zur Sicherung der Unterrichtskontinuität an Schulen im Vertretungsfall grundsätzlich für sinnvoll. Viele der vom Ministerium erwogenen Änderungen befinden sich noch im Stadium der Prüfung, so dass derzeit nicht absehbar ist, wann die festgestellten Defizite abgebaut sein werden.

Das Ministerium hat in seinem ab Juni 2018 geltenden Erlass die Beschränkung der MVR-Stellen auf die Bereiche Grundschule, Förderschule und Sekundarstufe I aufgehoben. Da das Ministerium weiterhin nicht beabsichtigt, MVR-Stellen an der Sekundarstufe II, an beruflichen Schulen und an Schulen für Erwachsene einzusetzen, sollte es dies den SSÄ gegenüber klarstellen.

Vor dem Hintergrund der zunehmend schwierigen Bewerberlage und unter Berücksichtigung der anderen Gründe, die einzelne SSÄ von der Nutzung des Instruments der MVR abhielten, sollte das Ministerium gemeinsam mit den SSÄ im weiteren Verlauf überprüfen, ob das Instrument der MVR künftig noch in diesem Ausmaß ein geeignetes Mittel zur Sicherstellung von qualitativ hochwertigem Unterricht bilden kann.

9 Erreichen die Osterferiencamps ihr Ziel?

Kapitel 04 59

Das Ministerium fördert seit Jahren Osterferiencamps, ohne die Effektivität und die Kosten je Teilnehmer zu betrachten. Der Rechnungshof weist auf bedeutende Kostenunterschiede der zentral und der dezentral an Schulen veranstalteten Camps hin, die eine Untersuchung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit beider Formate notwendig machen.

An den Osterferiencamps nahmen häufig Schülerinnen und Schüler teil, bei denen keine unmittelbare Versetzungs- oder Abschlussgefährdung bestand. Die zentralen Camps waren nicht ausgelastet und wurden von weniger Schülerinnen und Schülern besucht als bisher bekannt. Die dezentralen Camps erreichten nur zu durchschnittlich 27 Prozent die Zielgruppe der gefährdeten Schülerinnen und Schüler.

Das Ministerium sagt zu, diesen Hinweisen nachzugehen.

9.1 Ausgangslage

Mit dem Programm „Osterferiencamps“ sollen die Versetzungs- und Abschlussquoten der Bildungsgänge Haupt- und Realschule verbessert werden. Hierfür werden einerseits zentrale Osterferiencamps an vier Standorten für die Jahrgangsstufe 8 der Regionen Frankfurt, Kassel, Offenbach und Wiesbaden in Zusammenarbeit mit der gemeinnützigen Deutschen Kinder- und Jugendstiftung GmbH, Berlin (DKJS), veranstaltet. Andererseits finden an ausgewählten Schulen anderer Regionen dezentrale schulbezogene Osterferiencamps für die Jahrgangsstufen 8 bis 10 statt.

9.2 Prüfungsergebnisse

9.2.1 Teilnehmerinnen und Teilnehmer sowie angebotene Plätze

Das Ministerium gab in Pressemeldungen an, ab dem Jahr 2011 hätten in der Regel 240 Schülerinnen und Schüler an zentralen Osterferiencamps teilgenommen. Tatsächlich lag die Teilnehmerzahl im Jahr 2011 bei 239, in den Folgejahren bis 2015 allerdings nur noch zwischen 207 und 228. Das Ziel der jährlichen Förderung von 240 Schülerinnen und Schülern in diesen Camps hat

das Ministerium nicht erreicht. In den Jahren 2013 bis 2015 waren trotz verstärkter Nachakquise und Umverteilung von Schülerinnen und Schülern nur zwei von insgesamt zwölf zentralen Osterferiencamps ausgelastet. Insbesondere in den Regionen Kassel und Offenbach war offensichtlich kein entsprechendes Interesse an den 60 Plätzen je Campstandort vorhanden.

Der Rechnungshof erwartet, dass statistische Angaben zu Teilnehmerzahlen sorgfältig ermittelt und vor der Veröffentlichung nachvollziehbar dokumentiert werden. Um die Auslastung zu verbessern und unter dem Aspekt der Chancengleichheit der hessischen Schülerinnen und Schüler könnten die zentralen Osterferiencamps weiteren Regionen zugänglich gemacht werden. Alternativ könnte darüber nachgedacht werden, auch Schülerinnen und Schüler anderer Jahrgänge zu berücksichtigen oder das Angebot je Standort auf 50 Plätze zu beschränken.

9.2.2 Teilnahme von nicht förderfähigen Schülerinnen und Schülern

In den Jahren 2013 bis 2015 konnte bei durchschnittlich 14,2 Prozent der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der zentralen Osterferiencamps keine unmittelbare Versetzungs- oder Abschlussgefährdung festgestellt werden. Eine Prüfung der dezentralen Osterferiencamps in den Jahren 2007 bis 2011 hatte für sechs Schulen ergeben, dass zwischen 33 und 65 Prozent der Schülerinnen und Schüler in den Unterrichtsfächern Deutsch, Englisch und Mathematik über Noten von mindestens „3“ verfügten und deshalb nicht versetzungs- oder abschlussgefährdet waren. Die Kontrollprüfung der von fünf anderen Schulen dezentral veranstalteten Osterferiencamps in den Jahren 2012 bis 2014 zeigte, dass bei durchschnittlich rund 49 Prozent der teilnehmenden Schülerinnen und Schüler keine Versetzungs- oder Abschlussgefährdung vorlag. Das Ministerium hatte im Rahmen der ersten Prüfung zugesichert, den Förderzweck einzuhalten. Die nun vorgenommene Kontrollprüfung zeigte, dass es selbst dann nicht reagierte, wenn aus dem Antrags- oder Verwendungsnachweisverfahren erkennbar war, dass nicht versetzungs- oder abschlussgefährdete Schülerinnen und Schüler zu den Teilnehmern gehörten.

Das Ministerium sollte die dem Programm zugewiesenen Mittel zweckgebunden einsetzen und die zweckentsprechende Verwendung der Mittel stichprobenweise prüfen. Der Rechnungshof verkennt nicht die zusätzliche Förderung

von nicht versetzungsgefährdeten Schülerinnen und Schülern, die gegebenenfalls in einzelnen Bereichen Leistungsdefizite haben. Das ist aber nicht Ziel des Programms „Osterferiencamps“. Diesem Ziel entspricht nur eine Förderung von versetzungs- oder abschlussgefährdeten Schülerinnen und Schülern.

9.2.3 Mangelhafte Zielgruppenerreichung

Den Schulen mit dezentralen Osterferiencamps gelang es nur zu durchschnittlich 27 Prozent, ihre versetzungs- oder abschlussgefährdeten Schülerinnen und Schüler der Jahrgangsstufen 8 bis 10 für eine Teilnahme zu gewinnen.

Der Rechnungshof hält eine Steigerung der Zielgruppenerreichung für erforderlich. Die am Projekt teilnehmenden Schulen sollten möglichst viele versetzungs- oder abschlussgefährdete Schülerinnen und Schüler motivieren, die Chance zur Verbesserung zu nutzen. Der niedrige Erreichungsgrad zeigt, dass nicht mehr von einer zielführenden Veranstaltung ausgegangen werden kann. Falls es nicht gelingt, mehr versetzungs- oder abschlussgefährdete Schülerinnen und Schüler der eigenen Schule für die Teilnahme an den Osterferiencamps zu gewinnen, sollte in Erwägung gezogen werden, Osterferiencamps für mehrere Schulen zu organisieren.

9.2.4 Vergleich der zentralen und der dezentralen Osterferiencamps

Das Ministerium fördert seit Jahren die Veranstaltung zentraler und dezentraler Osterferiencamps, ohne die Effektivität und die Kosten der beiden Projekte zu vergleichen. Der Kostenvergleich des Rechnungshofs zeigt, dass die durchschnittlichen Kosten je Schülerin oder Schüler für ein zentrales Osterferiencamp bei rund 2.350 Euro und für ein dezentrales bei 93 Euro lagen.

Der Rechnungshof hält es für notwendig, dass das Ministerium die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der beiden Projekte untersucht.

9.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium erklärt, es werde zukünftig die Kriterien der Statistik noch sorgfältiger mit der DKJS absprechen. Die diesbezügliche Kommunikation werde verbessert.

Eine Vollausslastung der zentralen Osterferiencamps sei immer Ziel des Ministeriums. Daher würden die Camps auch „überbucht“ bzw. Nachrückerlisten geführt. Die Vollausslastung sei aber nicht immer gänzlich beeinflussbar, beispielsweise durch kurzfristige begründete Absagen, Krankheiten etc. Nach den Feststellungen des Ministeriums könnten in den Regionen der vier zentralen Osterferiencamps genügend Schülerinnen und Schüler generiert werden. Dies zeigten die aktuellen Schülerzahlen des Schuljahres 2017/2018 in den vordefinierten Schulformen, habe aber in vergleichbarer Relation auch für die geprüften Zeiträume gegolten. Hessenweit wiederholten 951 Schülerinnen und Schüler die Jahrgangsstufe 8, davon 274 (28,8 Prozent) in den vier Regionen der zentralen Osterferiencamps. Zudem besuche der Großteil der Wiederholer (61 Prozent) die Jahrgangsstufen 8 und 9. Daher könne festgehalten werden, dass die Zielregionen der vier zentralen Osterferiencamps richtig gewählt seien, denn dort seien genügend Schülerinnen und Schüler der Zielgruppe vorhanden. Durch diese individuelle Förderung werde Geld eingespart.

Das Ministerium beabsichtige, ab dem Schuljahr 2018/2019 die Zielgruppe der Osterferiencamps auf „vorrangig“ versetzungs- oder abschlussgefährdete Schülerinnen und Schüler der Klassen 8 bzw. 7 bis 10 der Bildungsgänge Haupt- und Realschule zu erweitern. Jede Teilnahme sei eine individuelle pädagogische Entscheidung. Die Camps würden für Seiteneinsteiger geöffnet, um deren Deutschkenntnisse zu verbessern. Aus pädagogischen Gründen und um die Auslastung zu verbessern, könnten die Camps nachgeordnet auch Schülerinnen und Schüler ohne Versetzungs- oder Abschlussgefährdung aufnehmen, die ihre Leistungen in den Hauptfächern verbessern wollten. Mit dieser pädagogisch begründeten Ausweitung der Zielgruppe sei eine Neubewertung der ursprünglichen Förderziele verbunden.

Das Ministerium stimmt in Bezug auf die Feststellungen zu den dezentralen Osterferiencamps zu, dass der Zielgruppenanteil in Zukunft gesteigert werden solle. Im Schuljahr 2017/2018 habe das Fachreferat die zweckentsprechende Mittelverwendung während der Camps stichprobenartig bei acht der 39 teilnehmenden Schulen kontrolliert und die Schulen auf Mängel hingewiesen. Bei den zentralen Osterferiencamps sei die Überprüfung so angepasst worden, dass genauere Angaben zum Zielgruppenanteil gemacht werden könnten.

Des Weiteren werde es die Empfehlung, die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der beiden Projekte aufgrund der Kostenunterschiede zu prüfen, zum Anlass nehmen, die Zielerreichung der beiden Campformate zu vergleichen. Auf den ersten Blick sei eindeutig zu erkennen, dass die dezentralen Osterferiencamps aus Sicht der Finanzierung erheblich kostengünstiger seien als die zentralen. Eine rein monetäre Betrachtung sei bei der Bewertung der Campformate nicht möglich, da gerade vor dem Hintergrund der pädagogischen Arbeit nicht alle Aktivitäten nur aus Sicht der Finanzwirksamkeit betrachtet werden könnten. Wie vom Rechnungshof angeregt, würden diese Aspekte in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung betrachtet werden. Für eine Evaluation der beiden Campformate werde eine Beteiligung der Hessischen Lehrkräfteakademie oder von Dritten erwogen. Das Ministerium werde sodann interdisziplinär die Ergebnisse auswerten und gegebenenfalls einen Handlungsplan erstellen.

9.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ministerium auf die fehlerhaften Angaben über die Zahl der Teilnehmer reagiert und künftig sorgfältig ermittelte Teilnehmerzahlen veröffentlichen will.

Er hält an seinen Empfehlungen zur Erhöhung der Auslastung der zentralen Osterferiencamps fest. Das Ministerium legt zwar dar, dass in den Regionen mit zentralen Osterferiencamps ausreichend Schülerinnen und Schüler der Jahrgangstufe 8 zu finden seien, die das Kriterium der Versetzungsgefährdung erfüllten. Das bedeutet jedoch nicht, dass diese auch bereit sind, an den Camps teilzunehmen. Das Ministerium benennt keine konkreten Maßnahmen, mit denen in den Regionen weitere Schülerinnen und Schüler aus der Zielgruppe zur Teilnahme motiviert werden könnten. Für eine verbesserte Auslastung hält es der Rechnungshof weiterhin für notwendig, die zentralen Osterferiencamps für Teilnehmerinnen und Teilnehmer, für die kein Camp angeboten wird, oder für andere Jahrgänge zu öffnen oder das Angebot je Standort auf 50 Plätze zu beschränken.

Er gibt zu bedenken, dass die vom Ministerium beabsichtigte Ausweitung der Zielgruppe nicht unmittelbar zum Programmziel verbesserter Versetzungs- oder Abschlussquoten in den Bildungsgängen Haupt- und Realschule beiträgt.

Er bezweifelt zudem, ob durch die Aufnahme von Seiteneinsteigern und leistungsstärkeren Schülerinnen und Schülern ein mittelbarer Effekt auf das Programmziel bewirkt und nachgewiesen werden kann. Mit Leistungsstärkeren verbringen die Schülerinnen und Schüler aus der Zielgruppe bereits ihren Schulalltag. Diesen will das Land nach eigener Aussage mit den Osterferiencamps verlassen, um abseits von einer „pädagogisch normalen Situation“ bei den leistungsschwächeren, gefährdeten Schülerinnen und Schülern verschiedene Aspekte individuellen Lernens anzusprechen und eine Änderung im Lernverhalten zu erwirken. Die Zielgruppe auszuweiten, um vor allem eine bessere Auslastung der Camps zu erreichen, hält der Rechnungshof für bedenklich. Das Ministerium legt nicht dar, wie sich die Förderziele mit einer ausgeweiteten Zielgruppe sinnvoll fortentwickeln lassen.

Die erheblichen Kostenunterschiede der beiden Formate sollten vertieft betrachtet und dem jeweiligen Nutzen gegenübergestellt werden. Auf gesicherter Grundlage sollten so zielgerichtete Programmverbesserungen vorgenommen und ggf. auf eines der beiden Campformate verzichtet werden. Der Rechnungshof wird sich über die Ergebnisse der vom Ministerium angekündigten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Evaluation der beiden Campformate sowie den daraus abgeleiteten Handlungsplan unterrichten.

Einzelplan 05:

Hessisches Ministerium der Justiz

10 Sicherheitsmaßnahmen an den Gerichten müssen sicher umgesetzt werden

Kapitel 05 01

Nach dem Sicherheitsrahmenkonzept des Ministeriums sollen insbesondere Einlasskontrollen sowie bauliche und technische Sicherheitsmaßnahmen die Sicherheit bei Gerichten und Staatsanwaltschaften erhöhen. Der Rechnungshof beanstandet, dass das Konzept teilweise nicht zufriedenstellend umgesetzt wurde. Baumaßnahmen wurden nicht zeitnah fertiggestellt, Metalldetektoren und Waffenschränke nicht zweckmäßig aufgestellt.

10.1 Ausgangslage

Aufgrund sicherheitsrelevanter Vorkommnisse hat das Ministerium im Jahr 2014 ein in den Vorjahren entwickeltes Sicherheitsrahmenkonzept (kurz: Sicherheitskonzept) fortgeschrieben. Vorläufer war ein entsprechendes Konzept aus dem Jahr 1999.

Das Sicherheitskonzept sieht einen Maßnahmenkatalog vor, mit dem insbesondere physische Gewalt gegen Rechtsuchende, Publikum und Bedienstete verhindert werden soll.

Der Rechnungshof untersuchte gemeinsam mit dem Prüfungsamt die Umsetzung des Konzepts.

10.2 Prüfungsergebnisse

10.2.1 Baumaßnahmen

Nach dem Sicherheitskonzept sollten bauliche Sicherheitsempfehlungen des Landeskriminalamts zeitnah umgesetzt werden. Das Ministerium sollte die Umsetzung nach einer sachlichen und örtlichen Prioritätenliste zentral steuern.

Dem Rechnungshof konnte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht eindeutig mitgeteilt werden, welche der priorisierten Maßnahmen konkret umgesetzt bzw. noch offen waren. Der Rechnungshof hat daher drei der kostenintensivsten Sicherungsmaßnahmen bei den Amtsgerichten Bad Schwalbach, Lampertheim und Weilburg mit einem Gesamtvolumen von rund 300.000 Euro betrachtet. Keine der Maßnahmen war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen abgeschlossen. Sie befanden sich noch in der Planungsphase oder wurden gerade begonnen.

Eine lückenhafte und schleppende Umsetzung der baulichen Sicherungsmaßnahmen gefährdet die Sicherheit der Justizbehörden. Der Rechnungshof erwartet, dass die Maßnahmen zeitnah abgeschlossen werden.

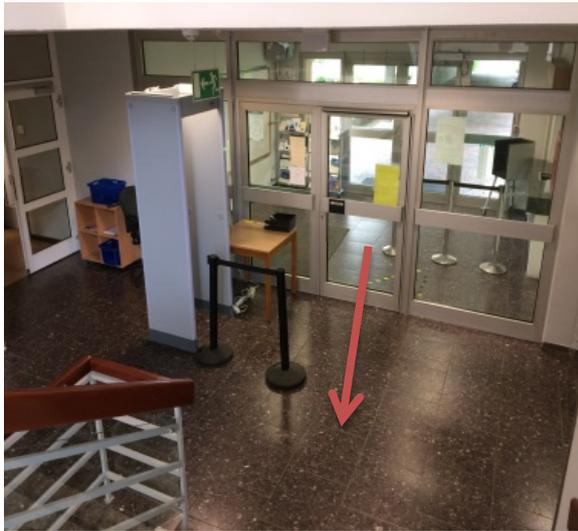
10.2.2 Sicherheits-Ausstattungs-Gegenstände

Metalldetektorrahmen sollen verhindern, dass Waffen und andere gefährliche Gegenstände in Justizgebäude gelangen. Sie unterstützen das Sicherheitspersonal bei den manuellen Einlasskontrollen der Besucher von Justizgebäuden. Die örtlichen Erhebungen haben gezeigt, dass die Metalldetektorrahmen teilweise nicht sachgerecht aufgestellt wurden. Unabhängig von dem vorhandenen Sicherheitspersonal fehlten bauliche Maßnahmen, die ein Umgehen unmöglich machten.

Abbildung 10–1: Eingangsbereich Amtsgericht Dieburg



Abbildung 10-2: Eingangsbereich Landgericht Marburg



Für eine sichere Aufbewahrung von Waffen sieht das Konzept Waffenschränke und Entladestationen in Justizbehörden vor. Sofern sie überhaupt vorhanden waren, entsprach ihre Aufstellung teilweise nicht den Vorgaben. Sie befanden sich teilweise im öffentlichen, vom Publikum stark frequentierten Bereich, waren nicht blickgeschützt oder fest verankert.

Abbildung 10-3: Flur Amtsgericht Bad Schwalbach



Abbildung 10–4: Treppenhaus Staatsanwaltschaft Frankfurt



Der Rechnungshof erwartet, dass Sicherheits-Ausstattungs-Gegenstände zweck- und konzeptgerecht aufgestellt werden.

10.2.3 Alarmsysteme

Das Sicherheitskonzept sieht in exponierten Diensträumen ein ergänzendes niedrighschwelliges Alarmsystem (sog. Stiller Alarm) vor. Mit Hilfe dieses Alarmsystems für Bedienstete sollen im Hintergrund stille Reaktionen und De-eskalationsmaßnahmen eingeleitet werden. Für die Bediensteten ist eine Teilnahme an diesem Alarmsystem freiwillig. Für die Vollausrüstung der Justizbehörden steht ein Lizenzmodell für maximal 10.000 Nutzer zur Verfügung. Die Kosten für den Lizenzerwerb betragen rund 210.000 Euro. Nach einer Handlungsanweisung des Oberlandesgerichts empfiehlt es sich für kleinere bis mittelgroße Gerichte. Die Umsetzung und Einrichtung sollen die Gerichte eigenverantwortlich vornehmen. Das Ministerium geht davon aus, dass der Alarm bei 28 Gerichten installiert wurde. Überwacht wurde dies nicht.

Neben dem „Stillen Alarm“ waren weitere primäre Alarmsysteme vorhanden. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs gibt es Lücken in den Alarmierungsketten. Es fehlen beispielsweise Funkgeräte, die Funktionsweise der Alarmsysteme ist den Bediensteten nicht bekannt und Alarmknöpfe sind nicht schnell erreichbar.

Nach Auffassung des Rechnungshofs verhindert bereits die Freiwilligkeit beim „Stillen Alarm“ die Eignung als verlässliches ergänzendes Alarmsystem. Im

Hinblick auf die anfallenden Kosten sollten der tatsächliche Einsatz und die Wirksamkeit evaluiert werden. Alarmsysteme sollten Standards sein und ihr Einsatz nicht behördeneigener Verantwortung überlassen werden.

10.2.4 Weitere individuelle Gefährdungslagen

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs waren Teeküchen, Sozialräume sowie Putz- und Abstellbereiche teilweise unverschlossen. Dies hätte den Zugriff auf Messer oder aggressive Putzmittel ermöglicht.

Über Außenanlagen der Justizkantinen und über Tiefgaragen war in Einzelfällen ein unkontrollierter Zugang zu den Justizbehörden möglich.

Aus Sicht des Rechnungshofs ist neben baulichen Mängeln auch das Verhalten der Beschäftigten ursächlich für Sicherheitslücken. Sie sollten daher regelmäßig für Gefährdungslagen sensibilisiert werden.

10.2.5 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium weist darauf hin, dass das Sicherheitskonzept und seine bisherige Umsetzung entgegen dem vom Rechnungshof vermittelten Eindruck bereits zu einer deutlichen Verbesserung der Sicherheit bei den Justizbehörden geführt haben.

Soweit der Rechnungshof die zeitnahe Umsetzung der baulichen Maßnahmen mit hoher Priorität angemahnt habe, werde der Sachverhalt unzutreffend dargestellt. Dem Rechnungshof sei bei der Prüfung mitgeteilt worden, dass die Prüfung der prioritären Maßnahmen vollständig abgeschlossen sei. Soweit einzelne Maßnahmen noch nicht umgesetzt seien, sei zu berücksichtigen, dass die Ausführung der Maßnahmen dem Landesbetrieb Bau und Immobilien Hessen (LBIH) obliege.

Die Feststellungen des Rechnungshofs zu Sicherheits-Ausstattungs-Gegenständen seien nicht repräsentativ. So habe der Rechnungshof die Aufstellung der Metalldetektorrahmen im Rahmen seiner Prüfung lediglich bei vier namentlich genannten von 21 geprüften Justizstandorten beanstandet. Hinsichtlich der Metalldetektorrahmen würden bauliche Maßnahmen fortgeführt, die ein ungehindertes Vorbeigehen unmöglich machen würden. Im Übrigen

verweist das Ministerium auf das eingesetzte Sicherheitspersonal, das ein Umgehen der Metalldetektorrahmen verhindern würde.

Bezüglich der Waffenschränke seien zum 31. Dezember 2017 an 74 Standorten der ordentlichen Gerichtsbarkeit 52 Waffenschränke sowie 37 Entladestationen vorhanden gewesen. Dementsprechend sei die Mehrzahl der Standorte mit Waffenschränken und Entladestationen ausgestattet. Die im Rahmen der Prüfung durch den Rechnungshof besuchten Behörden stellten mithin kein repräsentatives Gesamtbild des Ausstattungsgrades dar. Die Justizbehörden würden aber nochmals auf die Beachtung der Vorgaben des Sicherheitskonzepts hingewiesen.

Der „Stille Alarm“ trage nach Ansicht des Ministeriums als zusätzliches System zur Verbesserung der Sicherheit bei.

Die Feststellungen des Rechnungshofs zu allgemeinen Gefährdungslagen würden jeweils konkret bewertet und gegebenenfalls in geeigneter Weise behoben werden.

10.3 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof hält daran fest, dass ihm zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen der konkrete Umsetzungsgrad der jeweiligen baulichen Maßnahmen nicht mitgeteilt werden konnte.

Den Hinweis des Ministeriums auf die Verantwortlichkeit des LBIH für die verzögerte Umsetzung der Baumaßnahmen hält er nicht für überzeugend. Die Notwendigkeit baulicher Sicherungsmaßnahmen wurde bereits in dem Sicherheitskonzept aus dem Jahre 1999 angesprochen. Die Verantwortlichkeit für die Sicherheit der Justizbehörden und damit für die zeitnahe Umsetzung erforderlicher Sicherungsmaßnahmen obliegt dem Ministerium.

Der Rechnungshof hat nur die nicht sachgerechte Aufstellung der Metalldetektorrahmen beanstandet. Das Ministerium hat die Notwendigkeit bejaht, durch bauliche Maßnahmen ein ungehindertes Umgehen unmöglich zu machen.

In die Prüfung des Rechnungshofs wurden nicht sämtliche Justizbehörden einbezogen. Er hat daher keine Aussage zu dem generellen Ausstattungsgrad der Justiz getroffen. Er sieht es vielmehr als Aufgabe des Ministeriums an, zu

prüfen, ob seine Feststellungen bei ausgewählten Justizbehörden auch für die anderen Justizbehörden zutreffen. Er begrüßt es daher, dass das Ministerium nach seiner Prüfung zum Stichtag 31. Dezember 2017 die Anzahl der vorhandenen Waffenschränke und Endladestationen bei den Standorten der ordentlichen Gerichtsbarkeit ermittelt hat. Ob diese Waffenschränke auch sachgerecht aufgestellt waren, hat es nicht mitgeteilt.

11 Reorganisation des Hessischen Ministeriums der Justiz nicht verpassen!

Kapitel 05 01

Der Rechnungshof prüfte die Aufbauorganisation des Ministeriums. Entgegen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Staatskanzlei, der Ministerien des Landes Hessen sowie der Landesvertretung Berlin bestand im Ministerium eine zusätzliche Hierarchieebene in Form von koordinierenden Referatsleitungen. Die Landesregierung hatte bereits 1996 den Abbau dieser Hierarchieebene beschlossen. Daneben bestanden zahlreiche Kleinreferate mit sehr beschränkten Führungsaufgaben für die Referatsleitung.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Hierarchieebene der koordinierenden Referatsleitung abzuschaffen. Aufgaben sind so zusammenzufassen, dass größere Referate entstehen. An das Ministerium abgeordnete Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte müssen nicht zwingend eigene Referate leiten und können als Referentinnen und Referenten eingesetzt werden. Weiterhin wird empfohlen, die Organisationsaufgaben des Ministeriums in einem Referat zu bündeln.

Das Ministerium teilte mit, dass die Empfehlungen weitestgehend aufgegriffen und Maßnahmen zu deren Umsetzung begonnen wurden. Für den Rechnungshof ist es daher nicht nachvollziehbar, dass danach ein neues Kleinreferat gebildet und zwei koordinierende Referatsleitungen neu besetzt wurden. Das Ministerium hat hier die Möglichkeit verpasst, seine Ankündigungen konsequent umzusetzen.

11.1 Ausgangslage

Der Rechnungshof hat die Aufbauorganisation des Ministeriums geprüft.

Als Maßstab hat er die von den Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder veröffentlichten Grundsätze für die Verwaltungsorganisation angelegt. Sie sollen den Verwaltungen eine Handreichung geben, was die Rechnungshöfe von einer wirtschaftlichen Verwaltungsorganisation erwarten.

11.2 Prüfungsergebnisse

11.2.1 Koordinierende Referatsleitungen

Im Ministerium waren 16 koordinierende Referatsleitungen ausgewiesen. Sie bestanden jeweils aus einer Gruppe von zwei bis sieben Referaten. Damit bildeten sie eine zusätzliche Hierarchieebene zwischen Referats- und Abteilungsleitung.

Dies widerspricht dem Gebot des organisatorischen Minimums. Danach soll die Anzahl der Hierarchieebenen und Organisationseinheiten möglichst gering sein. Bereits 1996 hatte die Landesregierung Handlungsvorschläge zur Modernisierung der hessischen Landesverwaltung beschlossen. Diese sahen vor, dass Landesbehörden im inneren Verwaltungsaufbau nicht mehr als drei Ebenen haben sollten. Die damaligen Referatsgruppen und deren Gruppenleiterinnen und Gruppenleiter sollten abgeschafft werden. Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Staatskanzlei, der Ministerien des Landes Hessen sowie der Landesvertretung Berlin (GGO) sieht seit 1998 Gruppen innerhalb der Abteilungen nicht vor. Der Rechnungshof sieht in den koordinierenden Referatsleitungen eine Weiterführung dieser vor mehr als 20 Jahren abgeschafften Hierarchieebene unter anderem Namen. Er empfiehlt, diese aufzulösen und die Funktion abzuschaffen.

11.2.2 Leitungsspannen und Personalzuordnung

Das Ministerium ist kleinteilig aufgebaut. In 43 von 56 Referaten waren den Referatsleitungen weniger als fünf Beschäftigte unterstellt.

Die Abteilungen für Zivilrecht und für Strafrecht bestanden ausschließlich aus Referaten mit nicht mehr als drei anteilig zugeordneten Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern. Die Zahl der Referatsleiterinnen und Referatsleiter war größer als die Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des höheren und des gehobenen Dienstes.

35 von 63 Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern arbeiteten in mehr als einem Referat. Ein Sachbearbeiter war für acht Referate zuständig. Aufgrund des Personaleinsatzes in mehreren Referaten waren die jeweiligen Arbeitskraftanteile gering. In 70 Fällen waren sie kleiner als 0,3. In 21 Fällen betrug sie 0,1; d. h. rund vier Stunden pro Woche.

Die sehr geringen Arbeitskraftanteile sind Folge der kleinteiligen Organisation. Sie erhöhen die Zahl der Schnittstellen und erfordern eine größere Koordination und Steuerung.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Aufgaben in der Weise zusammenzufassen, dass größere Referate entstehen. Dabei sollten als Richtgröße wenigstens fünf Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter und/oder Referentinnen und Referenten einem Referat angehören. Zuständigkeiten in mehreren Referaten sollten vermieden werden. Dies entspricht den Empfehlungen der Grundsätze für die Verwaltungsorganisation der Rechnungshöfe.

11.2.3 Referatsleitungen

Rund ein Viertel der besetzten Referatsleitungen waren mit abgeordneten Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten besetzt. Durch Abordnungen wird die Verwendung im Ministerium erprobt. Ein Einsatz als Referentin oder Referent erfolgte nicht. Das Ministerium begründete dies damit, Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte nur dann für eine Tätigkeit im Ministerium gewinnen zu können, wenn ihnen eine Referatsleitung angeboten würde.

Wie die Praxis in anderen Bundesländern zeigt, ist es nach Auffassung des Rechnungshofs nicht zwingend, abgeordnete Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte mit einer Referatsleitung zu betrauen, zumal bei Kleinreferaten nur wenige Leitungs- und Führungsaufgaben anfallen.

Der Rechnungshof empfiehlt, bei der Abordnung von Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten künftig eine Verwendung als Referentinnen und Referenten anzustreben. Darüber hinaus empfiehlt er zu hinterfragen, ob an ihrer Stelle nicht auch andere Juristinnen und Juristen in Betracht kommen.

11.2.4 Organisationsarbeit

Das Ministerium erledigte Organisationsaufgaben an vielen Stellen. Das Zentralbüro übernahm lediglich allgemeine Aufgaben des Inneren Dienstes. Diese waren insbesondere Organisations- und Geschäftsverteilungsplan aktualisie-

ren, Materialbeschaffung, Kraftfahrzeugangelegenheiten, Bibliothek und Hausverwaltung. Eine Abteilung organisierte den Justizvollzug, eine andere Abteilung die Gerichte und Staatsanwaltschaften. Darüber hinaus war die letztgenannte Abteilung u. a. zuständig für Ideenmanagement, Arbeitszeitmodelle, Personalbedarfsberechnung und Statistik. Ein zentral verantwortliches Referat für die Aufbauorganisation gab es nicht.

Eine planvolle Organisationsarbeit ist Voraussetzung für wirtschaftliches Verwaltungshandeln. Deshalb verpflichten die Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung, laufend zu prüfen, ob Aufgaben wegfallen oder eingeschränkt werden können und ob und wie die Organisation vereinfacht werden kann (VV Nr. 1.6 zu § 7 LHO). Geschäftsabläufe sind zu untersuchen und zu verbessern. Personalbedarfe sind zu ermitteln. Entscheidungsträger sollen beraten und die Wirkungen organisatorischer Veränderungen untersucht werden. Die damit befassten Bediensteten müssen über die notwendigen fachlichen und methodischen Kenntnisse verfügen.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Organisationsaufgaben in einem Referat zu bündeln.

11.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium kündigt an, die Anzahl der koordinierenden Referatsleitungen bei personellen Veränderungen schrittweise zurückzuführen. Das Gebot des organisatorischen Minimums wolle es künftig vorrangig berücksichtigen. Einzelne Referate sollen in andere Referate integriert werden. Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sollen künftig auch als Referentinnen bzw. Referenten eingesetzt werden, wenn dies vom Aufgabenzuschnitt und Statusamt angemessen sei. Die Möglichkeit, andere Juristinnen und Juristen im Ministerium einzusetzen, sieht das Ministerium nicht. Die Aufgaben könnten nur auf der Grundlage von Erfahrungen in der Praxis der Gerichte und Staatsanwaltschaften wahrgenommen werden.

Beim Neuzuschnitt von Referaten werde der Einsatz von Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern in mehreren Referaten grundsätzlich vermieden.

Das Ministerium habe bereits konkrete Maßnahmen ergriffen. So wurden

- zwei koordinierende Referatsleitungen abgeschafft,
- vier Referate aufgelöst,
- die Organisationsüberprüfung des Ministeriums als Aufgabe im Geschäftsverteilungsplan festgeschrieben und
- vier abgeordnete Richterinnen und Richter als Referentinnen bzw. Referenten eingesetzt.

Die Organisationsstruktur im Ministerium sei über viele Legislaturperioden gewachsen. Die innerhalb eines vergleichsweise kurzen Zeitraums ergriffenen Maßnahmen würden den ausdrücklichen Willen bestätigen, seine Ankündigungen umzusetzen.

Die nach Abschluss der Prüfung durchgeführte Gründung eines neuen Referates sei eine personalwirtschaftlich gebotene Maßnahme der Entlastung sowie der gerechten und gleichmäßigen Verteilung des Arbeitsanfalls. Die Besetzung von zwei koordinierenden Referatsleitungen sei bereits im April 2017 erfolgt und damit noch vor der abschließenden Prüfungsmitteilung durch den Rechnungshof.

Veränderungen in der Aufbauorganisation würden mit Nachdruck betrieben. Es sei nicht zutreffend, dass die Gelegenheit zur Reorganisation verpasst werde.

11.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Ankündigung des Ministeriums, seine Empfehlung weitgehend umsetzen zu wollen.

Der Rechnungshof erwartet, dass das Ministerium diesen Weg konsequent fortsetzt. Gegenläufige Veränderungen sieht er daher kritisch.

Nach dem Geschäftsverteilungsplan Dezember 2017 wurde in der Abteilung für Zivilrecht ein zusätzliches Referat gebildet. In der Abteilung für Strafrecht wurde zwar eine koordinierende Referatsleitung aufgelöst. Die beiden ande-

ren koordinierenden Referatsleitungen der Abteilung blieben jedoch trotz Ausscheidens der Stelleninhaber bestehen und wurden wieder neu besetzt.

Die Rechtslage hat sich seit Erlass der GGO 1998 auch im gesamten Prüfungszeitraum nicht verändert. Danach sind bereits seit 20 Jahren koordinierende Referatsleitungen nicht vorgesehen. Eine „Wiederbesetzung“ widerspricht der GGO.

Der Rechnungshof fordert das Ministerium auf, alle Möglichkeiten zur Reorganisation zu nutzen. Die gegenläufigen Veränderungen nach der Prüfung sind verpasste Möglichkeiten, bei denen das Ministerium seine Ankündigungen nicht konsequent umgesetzt hat.

12 Elektronische Fußfessel – die Zukunft?

Kapitel 05 01

Hessen setzt als einziges Bundesland die kleine Fußfessel (Elektronische Präsenzkontrolle) ein. Für ihren Einsatz fallen jährlich rund 1 Mio. Euro an. Nach annähernd zwei Jahrzehnten kann das Ministerium nicht nachweisen, ob die mit der Einführung verbundenen Ziele erreicht wurden.

Seit 2012 kann in Deutschland auf richterliche Weisung die große Fußfessel für bestimmte Tätergruppen zur Elektronischen Aufenthaltsüberwachung eingesetzt werden. Die Bundesländer haben in Hessen eine Gemeinsame Überwachungsstelle der Länder eingerichtet. Die hier anfallenden Kosten für die Aufenthaltsüberwachung werden nach einem festgelegten Schlüssel auf die einzelnen Bundesländer verteilt. Nicht umgelegt werden die Kosten, die durch diese Maßnahmen im Ministerium entstehen.

12.1 Ausgangslage

Bei dem Einsatz der Fußfessel unterscheidet man zwischen der Elektronischen Präsenzkontrolle bei Aussetzung einer Strafe zur Bewährung und der Elektronischen Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht.

Mit der Elektronischen Präsenzkontrolle wird in Hessen seit dem Jahr 2000 u. a. die Einhaltung von Bewährungsaufgaben überwacht. Außerdem wird sie eingesetzt, um Untersuchungshaft zu vermeiden. In der Regel werden mit ihr die An- und Abwesenheitszeiten des Probanden in seiner Wohnung kontrolliert. Ihr Einsatz setzt die Einwilligung des Probanden voraus.

Abbildung 12–1: Kleine Fußfessel



Die Elektronische Aufenthaltsüberwachung wurde 2011 im Strafgesetzbuch eingeführt. Bestimmten Tätergruppen kann die gerichtliche Weisung erteilt werden, eine Fußfessel zu tragen. Sie funktioniert mit GPS, so dass der genaue Aufenthaltsort der Person ermittelt werden kann. Für jeden Probanden werden individuelle Ver- oder Gebotszonen eingerichtet.

Abbildung 12–2: Große Fußfessel



Die Überwachung der Probanden ist Aufgabe der Gemeinsamen Überwachungsstelle der Länder. Wird ein Alarm ausgelöst, ergreift sie die erforderlichen Maßnahmen.

Die Gemeinsame Überwachungsstelle der Länder, die im Jahr 2011 durch Staatsvertrag gegründet wurde, hat ihren Sitz in Hessen.

12.2 Prüfungsergebnisse Elektronische Präsenzkontrolle

12.2.1 Ziele und Kennzahlen

Dem Erlass des Ministeriums zur Elektronischen Präsenzkontrolle können folgende allgemeine Zielsetzungen entnommen werden:

- Haftvermeidung,
- Kosten einsparen,
- Hospitalisierungseffekten vorbeugen,
- strukturierte, intensive sozialpädagogische Betreuung sowie
- Kontrolle und Rückfallvermeidung.

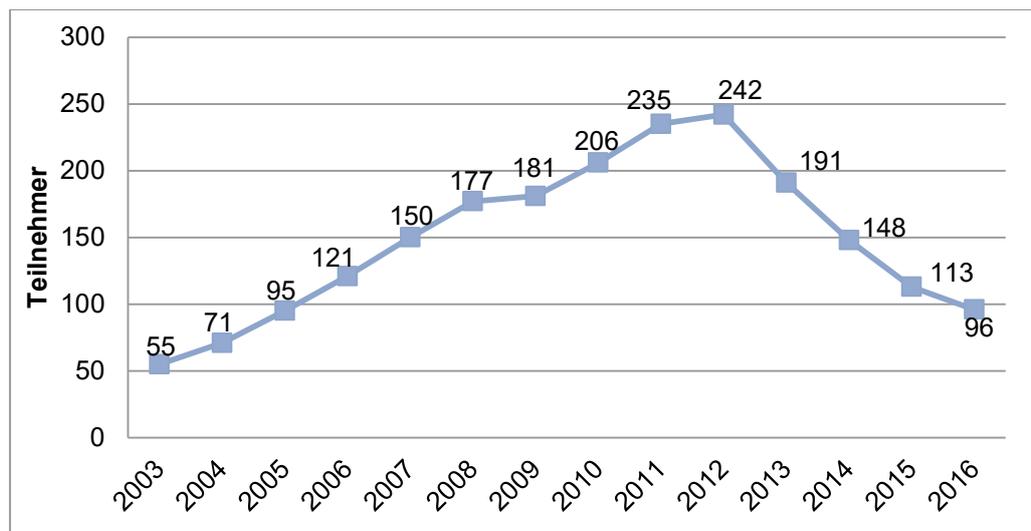
Kennzahlen zur Überprüfung des Zielerreichungsgrads sind nicht festgelegt.

Die Ziele sollten Aussagen zum zeitlichen Rahmen, zur Menge und zur Zuständigkeit beinhalten. Zur Überprüfung und Steuerung sind aussagekräftige Kennzahlen festzulegen. Der Rechnungshof empfiehlt, messbare Ziele klar zu formulieren, die mit der Elektronischen Präsenzkontrolle erreicht werden sollen.

12.2.2 Zielgruppe und sinkende Probandenzahlen

Die statistischen Auswertungen des Ministeriums enthalten keine personenspezifischen Angaben. Die Anzahl der Probanden ist von 242 im Jahr 2012 auf 96 im Jahr 2016 gesunken.

Abbildung 12–3: Anzahl der Probanden 2003 bis 2016



Es lässt sich keine Aussage treffen, bei welchen Probandengruppen die Elektronische Präsenzkontrolle mit welchem Erfolg eingesetzt wurde und mit welchen Maßnahmen den seit 2013 sinkenden Zahlen entgegengewirkt werden kann.

Der Rechnungshof empfiehlt, statistische Angaben zu den Probanden u. a. hinsichtlich Alter, Ausbildung, aktueller Tätigkeit, Deliktart und Grund der Beendigung der Maßnahme zu erheben und auszuwerten.

12.2.3 Wissenschaftliche Evaluation

Das Ministerium hat 2000 ein Forschungsinstitut beauftragt, die Elektronischen Präsenzkontrolle zu evaluieren. Die ersten Auswertungsergebnisse wurden 2004 vorgestellt. Die Fortführung der wissenschaftlichen Begleitung wurde zwischen dem Ministerium und dem Forschungsinstitut vereinbart. 2010 wurde dem Ministerium ein Arbeitsentwurf der Studie zur Verfügung gestellt, mit der Bitte, diesen nicht zu veröffentlichen, da die Daten der Studie bereits veraltet seien. Das Forschungsinstitut und das Ministerium einigten sich, die Daten bis 2013 nachzuerfassen. Eine Endfassung der Studie liegt dem Ministerium bislang nicht vor.

Das Ministerium wartet seit nunmehr rund zehn Jahren auf eine Gesamtauswertung.

Sollte die Elektronische Präsenzkontrolle weiterhin eingesetzt werden, erwartet der Rechnungshof, sie aktuell wissenschaftlich zu evaluieren.

12.2.4 Gesamtkosten der Elektronischen Präsenzkontrolle

Das Ministerium beziffert die Kosten der Elektronischen Präsenzkontrolle auf rund 1 Mio. Euro jährlich. Hierin nicht enthalten sind die im Ministerium anfallenden Personal- und Sachkosten.

Der Rechnungshof empfiehlt, nach Vorlage einer wissenschaftlichen Evaluation auch die Kosten dem Nutzen der Elektronischen Präsenzkontrolle gegenüber zu stellen, um so ein weiteres Bewertungskriterium gewinnen zu können.

12.3 Prüfungsergebnisse Elektronische Aufenthaltsüberwachung

12.3.1 Kosten der Elektronischen Aufenthaltsüberwachung

2016 trugen 88 Probanden bundesweit eine Fußfessel zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung. Die Kosten hat das Ministerium mit rund 2,6 Mio. Euro für 2016 angegeben.

An der Umsetzung der Elektronischen Aufenthaltsüberwachung ist auch das Ministerium selbst beteiligt. Für seine Tätigkeiten wurden keine Personal- und Sachkosten ermittelt. Dies erfolgte erst nach Anforderung durch den Rechnungshof. Die Kosten wurden nicht auf die anderen Bundesländer umgelegt und gingen zulasten des hessischen Justizhaushalts.

Legt man die im Staatsanzeiger veröffentlichte Personalkostentabelle für die Kostenrechnung in der Verwaltung (mit Arbeitsplatzkosten) zugrunde, belaufen sich diese auf rund 132.000 Euro pro Jahr.

Der Rechnungshof erwartet, dass alle im Zusammenhang mit der Elektronischen Aufenthaltsüberwachung entstehenden Kosten auf die Länder umgelegt werden.

12.3.2 Kostentrennung zwischen Elektronischer Aufenthaltsüberwachung und Elektronischer Präsenzkontrolle

Die Elektronische Aufenthaltsüberwachung wurde 2012 auf das bestehende System der Elektronischen Präsenzkontrolle aufgesetzt. Die dabei anfallenden Technikkosten wurden nicht verursachungsgerecht aufgeteilt.

Dies führte dazu, dass die tatsächlich angefallenen Technikkosten für die Elektronische Aufenthaltsüberwachung den anderen Bundesländern nicht in Rechnung gestellt wurden. Sie gingen vielmehr zulasten des hessischen Justizhaushalts.

Das Ministerium hat die Problematik der fehlenden Kostentrennung beim technischen Monitoring zwischen Elektronischer Aufenthaltsüberwachung und Elektronischer Präsenzkontrolle zwischenzeitlich erkannt.

Der Rechnungshof erwartet, dass eine Kostentrennung für 2017, wie vom Ministerium bereits während des Prüfungsverfahrens zugesagt, umgesetzt wird. Die tatsächlich anfallenden Kosten sind auf die Bundesländer umzulegen.

12.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium ist der Auffassung, dass eine auf Kennzahlen basierende Erfolgskontrolle zur Elektronischen Präsenzkontrolle deren Bedeutung nicht gerecht werde. Kostenüberlegungen seien bei der Verfolgung der gesetzlich vorgegebenen Vollzugsziele nachrangig. Eine besonders erfolgreiche Vollzugsform würde auch einen außerordentlichen finanziellen Mehraufwand rechtfertigen. Unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes käme der Möglichkeit der Haftvermeidung besonderes Gewicht zu. Die Festlegung von Kennzahlen zur Steuerung von richterlichen Anordnungen dürfte auch mit der vom Grundgesetz verbürgten richterlichen Unabhängigkeit nicht zu vereinbaren sein.

Der Empfehlung des Rechnungshofs werde gefolgt, die statistischen Erhebungen auszuweiten. Auch das Ministerium habe ein Interesse an einer Evaluation. Das Forschungsinstitut werde dazu Akten bis 2013 auswerten.

Bezüglich der Erwartung des Rechnungshofs, die im Ministerium anfallenden Kosten für das Verfahren der Elektronischen Aufenthaltsüberwachung auf die

Länder umzulegen, vermag es sich dem nicht anzuschließen. Das Ministerium weist darauf hin, es sei im Föderalismus gelebte Praxis, dass ministerieller Arbeitsanfall auch dann anderen Ländern nicht in Rechnung gestellt werde, wenn Aufgaben für alle Länder wahrgenommen würden. Von diesem bewährten System des solidarischen kostenlosen Einsatzes für andere solle nicht abgewichen werden. Unabhängig davon sei eine exakte Kostenermittlung nicht möglich, da sich nicht trennscharf darstellen lasse, welche Befassung allein als Sitzland erfolge und welche auch oder ausschließlich allgemeine Fragen der Elektronischen Aufenthaltsüberwachung (große Fußfessel) betreffen. Eine Kostenermittlung sei mit erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden und dürfte daher nicht wirtschaftlich sein.

Die vom Rechnungshof geforderte Trennung der Kosten zwischen den Verfahren der Elektronischen Aufenthaltsüberwachung und der Elektronischen Präsenzkontrolle für 2017 sei umgesetzt worden.

12.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die angekündigte Umsetzung seiner Empfehlungen zur statistischen Erhebung und zur Kostentrennung bei den Technikkosten.

Bei einem weiteren Einsatz der Elektronische Präsenzkontrolle (kleine Fußfessel) bleibt der Rechnungshof bei seiner Auffassung, dass dieser nur auf der Grundlage einer aktuellen Evaluation bewertet werden kann.

Der Rechnungshof verkennt nicht die Bedeutung einer Haftvermeidung. Er stimmt mit dem Ministerium überein, dass eine besonders erfolgreiche Vollzugsform auch einen außerordentlichen finanziellen Mehraufwand rechtfertigen kann. Das Ministerium hat aber bis heute nicht nachgewiesen, dass es sich bei der kleinen Fußfessel um eine besonders erfolgreiche Vollzugsform handelt.

Der Rechnungshof stimmt mit dem Ministerium überein, dass eine auf Kennzahlen basierende Erfolgskontrolle nicht der Steuerung richterlicher Anordnungen dienen darf. Vielmehr liefert diese eine Entscheidungsgrundlage, ob eine Vollzugsform, die gesetzlich nicht vorgeschrieben ist, beibehalten werden soll. Die Frage, ob die Vollzugsform bei der Verfolgung der gesetzlich vorge-

gebenen Vollzugsziele erfolgreich ist, dürfte auch für die anordnenden Richterinnen und Richter von Interesse sein und ihre richterliche Unabhängigkeit nicht tangieren.

Hinsichtlich der im Ministerium anfallenden Kosten für die Elektronische Aufenthaltsüberwachung (große Fußfessel) teilt der Rechnungshof nicht die vom Ministerium vertretene Auffassung. Es sind alle Kosten zu erfassen und auf die anderen Bundesländer umzulegen. Die vom Ministerium behauptete Praxis ist nicht belegt, ministeriellen Arbeitsanfall grundsätzlich den anderen Ländern nicht in Rechnung zu stellen. Die Kosten können ohne erheblichen Verwaltungsaufwand festgestellt werden.

Einzelplan 06:

Hessisches Ministerium der Finanzen

13 PCs länger nutzen spart Geld

Kapitel 06 14

Das Land kann nach einer Modellrechnung jährlich rund 2 Mio. Euro einsparen, wenn die etwa 68.000 HessenPCs nach fünf anstatt nach vier Jahren ausgetauscht werden. Außerdem verringert sich der Aufwand für Logistik und die Installation der neuen Systeme.

Der Rechnungshof empfiehlt, eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorzunehmen.

13.1 Ausgangslage

Im Land Hessen wurde ab 2013 schrittweise der HessenPC eingeführt. Die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) ist bei ihren Planungen von jährlich 15.000 auszutauschenden Geräten (PC, Bildschirm, Tastatur, Maus) für etwa 60.000 PC-Arbeitsplätze ausgegangen. 2017 waren inzwischen rund 68.000 HessenPCs in der Landesverwaltung eingesetzt. Ein Austausch durch neue Geräte ist alle vier Jahre vorgesehen. Die ersten HessenPCs wurden 2017 ersetzt.

13.2 Prüfungsergebnisse

Der Rat der IT-Beauftragten der Ressorts beim Bund hat 2013 beschlossen, PCs fünf Jahre zu nutzen. Auch einzelne hessische Dienststellen hielten den Gerätetausch nach vier Jahren für nicht notwendig, da die eingesetzten PCs zuverlässig arbeiteten. Dennoch hält die HZD an der vierjährigen Nutzung fest.

Der Rechnungshof hat deshalb modellhaft untersucht, ob es zweckmäßig und günstiger ist, die Geräte erst nach fünf Jahren zu tauschen.

Bei vierjähriger Nutzungsdauer betragen die Ausgaben für den jährlichen Austausch von 15.000 PCs rund 10,2 Mio. Euro. Bei fünfjähriger Nutzungsdauer müssten jährlich nicht mehr 15.000, sondern nur 12.000 Geräte ausgetauscht

werden. Hierfür fallen jährlich Ausgaben von rund 8,2 Mio. Euro an. Somit werden jährlich 2,0 Mio. Euro eingespart. Die Einsparungen sind unabhängig von der Beschaffungsvariante Kauf oder Leasing. Ein weiterer positiver Effekt ergibt sich bei dem geringeren Logistik- und Installationsaufwand. Dieser fällt zum Beispiel für Transport, Entsorgung, datenschutzgerechte Aufbereitung sowie den Auf- und Abbau der Geräte an.

Der Rechnungshof empfiehlt, eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen.

13.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium teilt mit, es habe mit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung begonnen. Es werde dabei die monetären, technischen und organisatorischen Aspekte intensiv prüfen. Soweit erforderlich, wolle es sich extern beraten lassen. Derzeit könne es noch keine belastbare Aussage zu eventuellen Einsparungen bei einer längeren Nutzungsdauer treffen, weil zum Beispiel Restwerte und ein erhöhtes Ausfallrisiko zu berücksichtigen seien. Weitere Aspekte seien eine leistungsfähige und dem aktuellen Stand der Technik entsprechende Hardware für alle Anforderungen der Verwaltung. Hinzu komme die Beschränkung auf eine möglichst geringe Anzahl von baugleichen Ersatz- und Reservegeräten. Im September 2018 werde es dem Rechnungshof einen Statusbericht vorlegen. Ein abschließendes Ergebnis kündigt das Ministerium für April 2019 an.

13.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ministerium die Wirtschaftlichkeit einer fünfjährigen Nutzungsdauer untersucht. Er erwartet, dass die Einsparungen realisiert werden.

Einzelplan 09:

Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

14 Was lange währt, ... wird teuer!

Kapitel 09 01

Dem Ministerium waren die Gesamteinnahmen auf der Grundlage seiner Verwaltungskostenordnung nicht bekannt. Bei Vorschlägen zur Änderung von Gebühren wurden die finanziellen Auswirkungen meist nicht beziffert. Die Verfahren zur Änderung dauerten oft Jahre. Allein bei den geprüften Gebühren für Fischereischeine und für Tierversuche sind Einnahmeausfälle von mehr als 1 Mio. Euro entstanden.

Der Rechnungshof hat Hinweise zu einer Optimierung der Verfahrensabläufe gegeben, die das Ministerium umsetzen will.

14.1 Ausgangslage

Nach dem Hessischen Verwaltungskostengesetz werden für Amtshandlungen, z. B. für die Nutzung von öffentlichen Einrichtungen oder für besondere Leistungen, Verwaltungskosten (Gebühren und Auslagen) basierend auf Verwaltungskostenordnungen erhoben. Die Verwaltungskostenordnung des Ministeriums gilt für die gebührenerhebenden Stellen seines Geschäftsbereichs, die Regierungspräsidien (Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern und für Sport) sowie für Kommunen in Auftrags- und Weisungsangelegenheiten.

Die Gebühren nach der Verwaltungskostenordnung des Ministeriums werden in seinem Geschäftsbereich, von Regierungspräsidien sowie von Kommunen vereinnahmt.

Die Verwaltungskostenordnung umfasst mehr als 1.900 Einzelgebühren. Diese sind nach dem Hessischen Verwaltungskostengesetz in einem Abstand von höchstens zwei Jahren zu überprüfen. Dabei stehen Gebührenhöhe und -art sowie die Zweckmäßigkeit auf dem Prüfstand. Gestartet, betreut und durchgeführt wird der Anpassungsprozess durch das Ministerium. Alle gebührenerhebenden Stellen steuern Vorschläge für die Gebührenänderungen bei.

Der Rechnungshof prüfte 2017 den Erstellungs- und Änderungsprozess der Verwaltungskostenordnung.

14.2 Prüfungsergebnisse

14.2.1 Kein Überblick über Gebühreneinnahmen

Die in seinem Geschäftsbereich vereinnahmten Gebühren von rund 5,9 Mio. Euro waren dem Ministerium bekannt. Nicht bekannt waren ihm die auf Grundlage der Verwaltungskostenordnung anfallenden Gebühreneinnahmen bei den Regierungspräsidien sowie bei den 426 Kommunen und den 21 Landkreisen. Nach Berechnungen des Rechnungshofs belaufen sich die gesamten Einnahmen nach der Verwaltungskostenordnung auf rund 30 Mio. Euro jährlich.

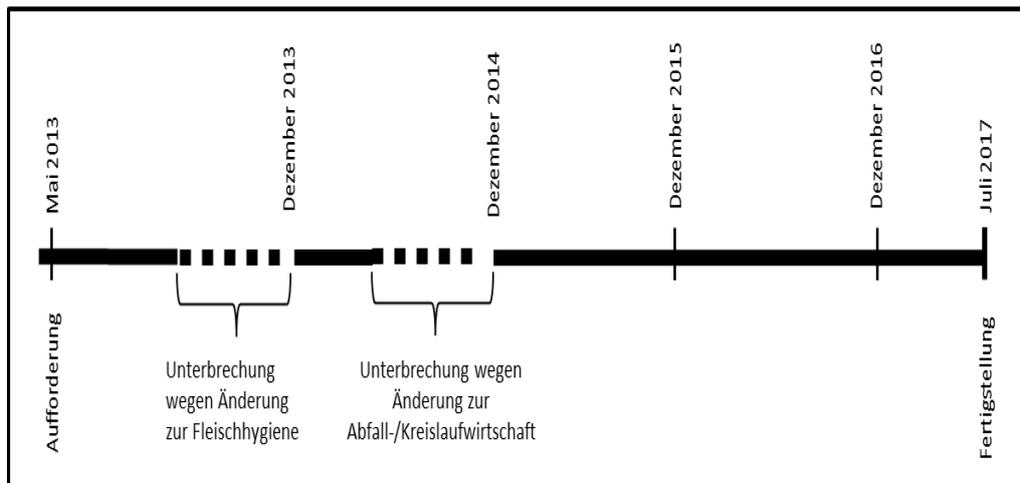
Bei Vorschlägen zur Änderung von Gebührensätzen bezifferten die gebühren-erhebenden Stellen häufig nicht die finanziellen Auswirkungen. Der Rechnungshof fordert, die mit den Änderungsvorschlägen verbundenen Mehreinnahmen stets anzugeben. Gebührenänderungen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen sind vorrangig zu bearbeiten.

14.2.2 Unverhältnismäßig langer Änderungsprozess

Das Ministerium startete den letzten, umfassenden Änderungsprozess für die Verwaltungskostenordnung im Mai 2013. Abgeschlossen wurde das Verfahren nach über vier Jahren im Juli 2017.

Die lange Bearbeitungszeit beruhte unter anderem darauf, dass der Prozess nicht kontinuierlich verfolgt wurde. Die Arbeiten wurden zwei Mal unterbrochen, um Verordnungen für die Gebührenbereiche Fleischhygiene bzw. Kreislauf-/Abfallwirtschaft zu ändern. Im Bereich der Fleischhygiene wurden Mängel abgestellt, die der Hessische Verwaltungsgerichtshof beanstandet hatte.

Abbildung 14–1: Änderungsprozess der letzten ÄVO mit Unterbrechungen



Die durch die Unterbrechungen verursachten finanziellen und rechtlichen Auswirkungen wurden dabei außer Acht gelassen oder waren nicht bekannt (s. Abschnitt 14.2.1).

Der Rechnungshof hat Vorschläge unterbreitet, um das Verfahren zu straffen und die Qualität zu verbessern.

14.2.3 Einnahmeausfälle

Der langwierige Änderungsprozess führte in den geprüften Bereichen zu hohen Einnahmeausfällen:

Beispiel Fischereischeine

Die Regierungspräsidien meldeten im Dezember 2013 zusammen mit den Kommunen Vorschläge, die Gebühren für Fischereischeine zu ändern. Die Gebühren sollten verdoppelt werden, mit dem Ziel, die Kosten zu decken.

Abbildung 14–2: Veränderungen bei den Gebühren für Fischereischeine

Ziffer	Amtshandlung	Alte Gebühr	Neue Gebühr
431121	Jahresfischerei- oder Sonderjahresfischereischein	5 €	10 €
431122	Fünjahres- oder Sonderfünjahresfischereischein	9 €	18 €
431123	Zehnjahres- oder Sonderzehnjahresfischereischein	18 €	36 €

Die Änderung führt zu Mehreinnahmen von rund 185.000 Euro pro Jahr. Bei einer Anhebung im Jahr 2014 hätten Kommunen über 500.000 Euro zusätzlich einnehmen können.

Beispiel Tierversuche

Die Regierungspräsidien schlugen 2013 im Hinblick auf Änderungen des Tierschutzrechts vor, Gebühren für Tierversuche zu erhöhen. Der Rechnungshof mahnte im Zuge seiner Prüfung Tierschutz im Jahr 2015 an, die Vorschläge der Regierungspräsidien zeitnah umzusetzen.

Trotzdem wurde weiter nach den niedrigen, veralteten Gebührensätzen abgerechnet. Dadurch sind alleine bei der Gebühr „Genehmigung zur Durchführung eines Tierversuchsverfahrens“ von Mitte 2014 bis Mitte 2017 Einnahmeausfälle von rund 500.000 Euro entstanden. Weil eine konkrete Erhebungsgrundlage fehlt, sind die nach den veralteten Sätzen erhobenen Gebühren zudem rechtlich anfechtbar.

Die lange Verfahrensdauer führte zu Einnahmeausfällen von insgesamt über 1 Mio. Euro. Es ist davon auszugehen, dass auch in den nicht von der Prüfung umfassten Bereichen erhebliche Einnahmeausfälle entstanden sind.

14.2.4 Künftige Gebührenfestsetzungen

Der Rechnungshof hat empfohlen, einzelne Gebührensätze zu ändern, weil sie z. B. nicht mehr kostendeckend sind. Bei Rahmengebühren mit geringen Mindest- und Höchstbeträgen (z. B. zwischen 100 und 180 Euro) hat er ange-regt zu prüfen, ob stattdessen eine Festgebühr vorgesehen werden sollte.

Nachdem die auf die Arbeitsminute bezogenen Personalkosten zwischen 2007 und 2015 um nur 4 Prozent stiegen, haben die jüngsten Tarif- und Gehaltsentwicklungen zu einem weiteren Anstieg geführt. Der Rechnungshof empfiehlt daher, sämtliche Gebührenarten zukunftsgerichtet auch unter diesem Aspekt zu überprüfen.

14.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium will den Empfehlungen des Rechnungshofs zur Abwicklung des Verfahrens zur Änderung der Verwaltungskostenordnung grundsätzlich

folgen. Schnellere Änderungen in der Verwaltungskostenordnung seien nur unter optimalen Bedingungen möglich. Dies sei der umfangreichen Beteiligung von Fachabteilungen, nachgeordneten Behörden und kommunalen Spitzenverbänden geschuldet.

Die finanziellen Auswirkungen von Gebührenänderungen sollen künftig berücksichtigt werden.

Der Empfehlung zur Überprüfung und Überarbeitung der Gebührenarten und zur Berücksichtigung von gestiegenen Personalkosten misst das Ministerium große Bedeutung bei. Es hat entsprechende Schritte eingeleitet. Die bisherigen Gebührensätze seien derzeit noch auskömmlich.

Die lange Bearbeitungszeit habe unter anderem darauf beruht, dass während des Prozesses zwei separate Änderungsverordnungsverfahren für die Gebührenbereiche Fleischhygiene einschließlich einer Gesetzesänderung und Kreislauf-/Abfallwirtschaft durchgeführt worden seien. Dies sei in der Absicht geschehen, die Erhebung von Gebühren in Höhe von insgesamt rund 1,3 Mio. Euro zu ermöglichen.

14.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ministerium seine Vorschläge zur schnelleren und qualitativ besseren Abwicklung der Änderungsverfahren aufgegriffen hat.

Die Verwaltungskostenordnung ist hinsichtlich der Kostenarten und der Personalkosten aktuell zu halten. Änderungen sollten zeitnah möglich sein. Durch lange Bearbeitungszeiten verursachte Einnahmeausfälle können nicht mit den beabsichtigten oder tatsächlichen Mehreinnahmen in anderen Bereichen „aufgerechnet“ werden.

Der Rechnungshof erwartet, dass die langen Bearbeitungszeiten und damit einhergehende Einnahmeverluste künftig vermieden werden.

15 Die Milchumlage – noch zeitgemäß?

Kapitel 09 23

Das Land erhebt von den Molkereien jährlich rund 1 Mio. Euro Milchumlagemittel. Daraus gewährt es Zuwendungen zur Förderung der Milchwirtschaft.

Das staatlich organisierte Umlagesystem zwischen Molkereien, Land und Zuwendungsempfängern ist nicht mehr zeitgemäß. Für die aus den 1950er Jahren stammende staatliche Lenkungsmaßnahme besteht kein Bedarf mehr. Sowohl bei der Erhebung der Umlage als auch bei der Verwendung der Mittel zeigten sich Mängel.

Der Rechnungshof empfiehlt, dass sich das Land aus der Milchumlage zurückzieht. Andernfalls wäre das Verfahren grundlegend zu überarbeiten.

15.1 Ausgangslage

Das Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten (Milch- und Fettgesetz) ist ein Bundesgesetz aus dem Jahr 1951. Mit der Einführung wurde beabsichtigt, u. a. die Qualität der Milch zu steigern und die Trinkmilchversorgung der Bevölkerung in der Nachkriegszeit sicherzustellen.

Nach dem Milch- und Fettgesetz können die Landesregierungen eine Milchumlage von den Molkereien erheben. Von dieser Möglichkeit macht das Land Hessen seit 1952 Gebrauch. Einzelheiten werden durch die Verordnung über die Erhebung einer Umlage zur Förderung der Milchwirtschaft (Milchumlageverordnung) geregelt.

Die Einnahmen aus der Umlage belaufen sich auf rund 1 Mio. Euro im Jahr. Aus diesen Einnahmen gewährt das Land Zuwendungen. Die Mittel werden für die Förderung der Milchwirtschaft, so die Werbung für Milch- und Milcherzeugnisse, die Beratung von landwirtschaftlichen Betrieben in milchwirtschaftlichen Fragen oder die Fortbildung des milchwirtschaftlichen Berufsnachwuchses verwendet. Zuwendungsempfänger sind die Landesvereinigung Milch Hessen e. V. (LVM) in Friedrichsdorf und der Hessische Verband für Leis-

tungs- und Qualitätsprüfungen in der Tierzucht e. V. (HVL) in Alsfeld. Sie erhalten jeweils rund 0,5 Mio. Euro.

15.2 Prüfungsergebnisse

15.2.1 Erhebung der Umlage

Derzeit entrichten Molkereien aus Hessen und den benachbarten Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Thüringen die Milchumlage für aus Hessen angelieferte Milch. Für diese Form der Erhebung ist es entscheidend, dass der Milchviehbetrieb in Hessen liegt.

Die hessische Milchumlageverordnung sieht hingegen vor, dass Molkereien für die in Hessen angelieferte Milch eine Umlage zu entrichten haben. Die geografische Herkunft der Milch spielt dabei keine Rolle. Da nur noch wenige landwirtschaftliche Betriebe ihre Milch an in Hessen gelegene Molkereien abgeben, wären die Einnahmen aus der Milchumlage geringer, wenn sich die Erhebung am Wortlaut der Verordnung ausrichten würde.

15.2.2 Zuwendungen an die Landesvereinigung Milch Hessen e. V.

Seit Jahren finanziert die LVM mit der Zuwendung für die Bereiche Innovationsteam Milch, Öffentlichkeitsarbeit und Schulmilch nahezu ihre gesamten Ausgaben. Die jährliche Zuwendung wird als Projektförderung gewährt.

Projektförderungen beziehen sich auf einzelne zeitlich und inhaltlich abgegrenzte Vorhaben. Ist Gegenstand der Förderung nicht ein einzelnes abgegrenztes Vorhaben, sondern der Zuwendungsempfänger als solcher, handelt es sich um eine institutionelle Förderung. Mit dieser Zuwendungsart sind höhere Anforderungen an die Verwaltungsführung des Zuwendungsempfängers verbunden. Hierzu gehören u. a. die Vorlage eines Haushalts- oder Wirtschaftsplanes mit allen zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben sowie eines Organisations- und Stellenplans.

15.2.3 Fehlende Erfolgskontrolle

Die Erhebung und Verwendung der Milchumlagemittel findet seit Jahren statt, ohne dass überprüft wird, ob die Mittel zielerreichend eingesetzt werden. Für

die Mittelverwendung ist kein messbarer Wirkungsgrad ersichtlich. Das Ministerium hat die Wirkung der Mittelverwendung nicht untersucht.

15.2.4 Bedarf an einer staatlich organisierten Milchumlage?

Seit Inkrafttreten des Milch- und Fettgesetzes in den 1950er Jahren haben sich die milchwirtschaftlichen Verhältnisse und die Molkereistrukturen entscheidend verändert. Die Zahl der milchverarbeitenden Unternehmen ist seitdem in Deutschland stark zurückgegangen. In Hessen reduzierte sich die Zahl der Molkereien von 23 im Jahr 1994 auf 9 im Jahr 2008. Der überwiegende Teil der Bundesländer erhebt die Milchumlage nicht oder nicht mehr. Sie wird lediglich noch in 6 von 16 Bundesländern erhoben: in Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Thüringen. In Bayern hat sich ein ausschließlich von Molkereien getragener Verein gegründet. Dieser ersetzt das zuvor bestehende staatliche Umlagesystem.

15.3 Bewertung

Der Rechnungshof sieht die derzeit in Hessen praktizierte Erhebung der Milchumlage nicht durch die rechtlichen Bestimmungen gedeckt. Er erwartet, dass die Milchumlage rechtskonform erhoben wird. Sollte das Land an seiner Erhebungspraxis festhalten wollen, wäre aus seiner Sicht eine Änderung der rechtlichen Bestimmungen erforderlich.

Die Zuwendung an die LVM in den Bereichen Innovationsteam Milch, Öffentlichkeitsarbeit und Schulmilch gleicht einer Grundfinanzierung. Mit über Jahre hinweg sich wiederholenden und jährlich etwa gleichbleibenden Förderungen werden nahezu alle Ausgaben – überwiegend Personalkosten – der LVM abgedeckt. Gegenstand der Förderung ist dabei nicht ein einzelnes abgegrenztes Vorhaben, sondern die LVM als Institution. Entgegen der vom Ministerium gewährten Projektförderung handelt es sich bei der Zuwendung an die LVM um eine institutionelle Förderung. Sollte die Zuwendung weiter aufrechterhalten werden, sind die Bestimmungen zur Mittelverwendung zu überarbeiten.

Bei einer Fortdauer der Milchumlage wäre der Erfolg des Mitteleinsatzes zu bewerten. Die von der LVM und dem HVL erhobenen Daten könnten dafür herangezogen werden.

Ursprünglich gedacht zur Förderung und Erhaltung der Güte der Milch und der Verbesserung der milchwirtschaftlichen Hygiene, ist die Milchumlage heute nicht mehr zeitgemäß. Milch und Milchprodukte gehören zu den am strengsten kontrollierten Lebensmitteln. Gesetze und Verordnungen auf nationaler und auf EU-Ebene regeln die Qualitätssicherung von Milchprodukten bei der Erzeugung und Verarbeitung sowie die Kontrolle der Produkte im Handel.

Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, dass sich das Land aus dem staatlich organisierten Umlagesystem zwischen dem Umlageschuldner, der Molkerei, und dem Zuwendungsempfänger zurückziehen sollte. Er sieht für diese staatliche Lenkungsmaßnahme keinen Bedarf mehr. In Übereinstimmung mit der Mehrzahl der Bundesländer sollte die Milchumlage abgeschafft werden. Die Molkereien würden weniger belastet und könnten die nicht zu entrichtenden Mittel zur Erhöhung des Milchauszahlungspreises verwenden. Dies käme den Milcherzeugern direkt zugute. Alternativ könnten die aus dem milchwirtschaftlichen Bereich generierten Mittel auch ohne staatliches Handeln auf die LVM und den HVL verteilt werden.

15.4 Stellungnahme des Ministeriums

Die Kritik des Rechnungshofs an der Erhebung der Milchumlage teilt das Ministerium nicht. Geänderte Molkereistrukturen mit Milchanlieferungen über die Landesgrenzen hinaus hätten das Umlageaufkommen aus dem Gleichgewicht gebracht. Deshalb habe sich das Land mit den Nachbarländern Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Thüringen auf ein umgestaltetes Abwicklungsverfahren geeinigt. Danach führten Molkereien, die in mehreren Bundesländern Milch erfassen, die Umlagemittel in Höhe der angelieferten Milch des jeweiligen Bundeslandes an dieses ab. Diese Praxis werde von den Molkereien nicht beanstandet und als gerechter Ausgleich angesehen. Der Ausgleich beeinträchtige auch nicht die Rechtskonformität der Erhebung der Umlage bei den umlagepflichtigen Molkereien.

Die LVM erhalte aus der Milchumlage Zuwendungen für die Durchführung von Maßnahmen wie die Absatzförderung von milchwirtschaftlichen Erzeugnissen. Diese Projekte seien sachlich und zeitlich abgrenzbar und würden daher im Rahmen der Projektförderung bezuschusst.

Der HVL evaluiere den Erfolg der Förderung der Milchleistungsprüfung anhand der teilnehmenden Kühe. Die LVM habe jedoch die Evaluation weiter zu verbessern.

Es gebe in Hessen keine andere Beratungsinstitution oder Fördermöglichkeiten, die die LVM ersetzen könnten. Nur von dort würden gezielte Beratungen für größere spezialisierte landwirtschaftliche Betriebe sowie Lehrfahrten für Milcherzeuger angeboten.

Eine Privatisierung der Milchumlage – ohne die Steuerung des Landes – würde zu einem erheblichen Rückgang der zur Verfügung stehenden Mittel führen. Mit relativ geringen Landesmitteln könne mit der Milchumlage zur Sicherung der Milchwirtschaft in Hessen beigetragen werden. Die Umlage werde beibehalten.

15.5 Schlussbemerkung

Dem Rechnungshof erscheint das Interesse an der Milchumlage widersprüchlich. Einerseits diene sie der Sicherung der Milchwirtschaft in Hessen, die Molkereien würden den freiwilligen Ausgleich der erhobenen Umlagemittel befürworten. Andererseits werde von einer Privatisierung der Milchumlage ein erheblicher Rückgang der zur Verfügung stehenden Mittel erwartet.

Die Milchumlage ist eine Abgabe von der Milchwirtschaft für die Milchwirtschaft. Falls nur der staatliche Zwang dazu führt, dass die Milchumlage gezahlt wird und nicht ein absatzorientiertes Interesse seitens der Molkereunternehmen besteht, ist diese Umlage verzichtbar.

Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass die staatlich gelenkte Milchumlage nicht mehr zeitgemäß ist. Da die Mittel aus dem milchwirtschaftlichen Bereich kommen, kann dieser auch die Mittelverteilung übernehmen, wie entsprechende Bestrebungen in Bayern zeigen. Die praktizierte Art der Umlageerhebung bleibt aus seiner Sicht kritikwürdig. Er erwartet im Fall der Beibehaltung der Milchumlage, dass entweder das Erhebungsverfahren oder die rechtlichen Bestimmungen angepasst werden. Auch bleibt er bei seiner Auffassung, dass die LVM durch gleichbleibende Dauerförderungen institutionell gefördert wird. Bei einem Festhalten an der Milchumlage sollten die Umlageerhebung und die Vergabe der Zuwendungen evaluiert werden.

16 Vergabeverstöße bei der Städtebauförderung – ohne spürbare Konsequenzen

Kapitel 09 24

Der Rechnungshof hat wiederholt beanstandet, dass Zuwendungsempfänger und – bei Weitergabe der Mittel – auch Zuwendungsletzttempfänger gegen Auflagen verstoßen haben, die eine wirtschaftliche und ordnungsgemäße Vergabe von Aufträgen sicherstellen sollen.

Die Stadt Darmstadt stellte zahlreiche, teilweise schwere Vergabeverstöße eines Zuwendungsletzttempfängers bei der Städtebauförderung fest. In der Schlussabrechnung gegenüber dem Land teilte die Stadt diese Verstöße nicht mit und bescheinigte die Beachtung der jeweils geltenden Vorschriften. Mit dem Letzttempfänger vereinbarte sie schriftlich, dass dieser die Mittel nur zurückzahlen müsse, wenn das Land sie seinerseits von der Stadt zurückverlange.

Die Prüfung der gleichen städtebaulichen Gesamtmaßnahme durch den Rechnungshof ergab weitere schwere Vergabeverstöße seitens der Stadt und der Zuwendungsletzttempfänger.

Das Ministerium erkannte die Feststellungen zwar weitgehend an, setzte aber die in den Verwaltungsvorschriften geregelten Sanktionen nicht immer konsequent um.

Der Rechnungshof hält die konsequente Umsetzung der Sanktionen für notwendig, um die Einhaltung der Vergabevorschriften sicherzustellen.

16.1 Ausgangslage

Der Bund und das Land Hessen unterstützen die Städte und Gemeinden mit Zuwendungen durch verschiedene Förderprogramme und durch vielfältige Initiativen bei der Entwicklung der städtebaulich-räumlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Strukturen vor Ort.

Städtebaufördermittel werden im Rahmen einer Gesamtmaßnahme als jährliches Budget unter Auflagen bewilligt, die den Zuwendungsempfängern u. a. vorschreiben, was sie bei der Vergabe von Aufträgen zu beachten haben.

Dadurch soll der wirtschaftliche und ordnungsgemäße Einsatz der Fördermittel sichergestellt werden.

Der Rechnungshof hat die Gesamtmaßnahme Darmstadt Eberstadt Süd geprüft. Die Stadt Darmstadt verwendete im Zeitraum von 1999 bis 2014 Städtebaufördermittel aus dem Programm „Soziale Stadt“ von rund 7,7 Mio. Euro. Diese setzen sich aus Bundes- und Landesmitteln sowie den Komplementärmitteln der Stadt zusammen. Die Summe der Fördermittel des Bundes und des Landes betrug rund 5,1 Mio. Euro.

16.2 Falsche Angaben der Stadt gegenüber dem Land

16.2.1

Die Stadt Darmstadt gewährte Städtebaufördermittel in Höhe von rund 346.000 Euro an einen Zuwendungsletztempfänger, damit dieser mehrere Gebäude umbauen und modernisieren konnte. Mit der Verwendungsnachweisprüfung beauftragte die Stadt ihren Eigenbetrieb Immobilienmanagement der Wissenschaftsstadt Darmstadt (EB IDA), der sich nach Abschluss der Baumaßnahmen mehrere Jahre lang bemühte, ordnungsgemäße Verwendungsnachweise vom Letztempfänger zu erhalten. Der EB IDA prüfte die mehrfach ergänzten und nachgereichten Unterlagen und stellte insbesondere Folgendes fest:

- Die Stadt Darmstadt hatte Überzahlungen von rund 72.000 Euro geleistet.
- Der Zuwendungsletztempfänger hatte zahlreiche Leistungen entgegen den Auflagen nicht öffentlich ausgeschrieben, für ein Gebäude waren sogar gar keine Leistungen öffentlich ausgeschrieben worden.
- Für mehrere Leistungen lagen weder schriftliche Angebote noch Aufträge vor.
- Auf Abrechnungsunterlagen fehlte die Bescheinigung der rechnerischen und sachlichen Richtigkeit.
- Leistungen von annähernd 60 Prozent der Abrechnungssumme waren bei den Rohbauarbeiten entgegen der Ausschreibung durch Stundenlohnarbeiten abgerechnet worden.

Das Revisionsamt der Stadt schloss sich den Prüfungsfeststellungen des EB IDA an.

Die Prüfung durch den Rechnungshof ergab darüber hinaus,

- dass ein Bieter mit den Elektroarbeiten beauftragt worden war, der nicht das wirtschaftlichste Angebot abgegeben hatte und
- dass das vom Zuwendungsletztempfänger beauftragte Architekturbüro sämtliche Vergaben nicht dokumentiert hatte.

Aufgrund der finanziellen Situation des Zuwendungsletztempfängers verzichtete die Stadt darauf, überzahlte Fördermittel zurückzufordern und dessen Verstöße gegen die Vergabevorschriften zu sanktionieren. Im Dezember 2013 vereinbarten beide jedoch, dass die Stadt die Fördermittel zurückfordern könne, sofern das Land sie von der Stadt zurückfordern sollte. Die Stadt legte dem Land eine Schlussabrechnung vor, in der sie die Überzahlungen nicht angab. Sie erwähnte auch nicht, dass der Zuwendungsletztempfänger die an ihn weitergeleiteten Mittel nicht den Auflagen im Zuwendungsbescheid entsprechend ausgegeben hatte. Im Februar 2015 bescheinigte sie unter Buchstabe E der Abrechnung:

„Erklärung der Gemeinde:

... Beim Einsatz der Städtebaufördermittel wurden die jeweils geltenden Vorschriften beachtet.“

16.2.2

Der Rechnungshof beanstandet, dass die Stadt die Vergabeverstöße des Zuwendungsletztempfängers kannte, aber ungeachtet dessen dem Land gegenüber bescheinigte, die geltenden Vorschriften seien beachtet worden. Die Stadt wäre dem Land gegenüber verpflichtet gewesen, die nicht zuwendungsfähigen Ausgaben einschließlich der aufgrund von Sanktionen zu kürzenden Beträge aus der Abrechnung herauszunehmen. Dies gilt unabhängig davon, ob die Stadt ihrerseits Rückforderungen gegen den Letztempfänger geltend macht oder darauf verzichtet.

Der Rechnungshof bittet, den überzahlten Betrag zurückzufordern und die Kosten für die Auftragseinheiten, bei denen schwere Vergabeverstöße festge-

stellt wurden, gemäß Nr. 8.2.4 VV zu § 44 LHO aus der Förderung herauszunehmen. Schwere Vergabeverstöße lagen in den Fällen vor, in denen Leistungen nicht öffentlich ausgeschrieben oder ohne schriftliche Angebote und Aufträge vergeben wurden oder das wirtschaftlichste Angebot unberücksichtigt blieb.

Beim Gewerk Rohbau sind durch die Vielzahl der Stundenlohnarbeiten vermeidbare Mehrausgaben wegen Nichtbeachtung der Vergabegrundsätze entstanden. Sie sind nach Nr. 8.2.4.3 VV zu § 44 LHO aus der Förderung herauszunehmen.

Das Fehlen jeglicher Vergabedokumentation ist ein nachträglich nicht zu heilender Mangel. Der Rechnungshof bittet zu prüfen, ob der Zuwendungsbescheid gemäß Nr. 8.2.4.4 VV zu § 44 LHO ganz oder teilweise zu widerrufen und die Zuwendung zurückzufordern ist. In diesem Zusammenhang sollte darüber hinaus auch geprüft werden, inwieweit sich Regressansprüche gegen das mit der Planung und Durchführung der Maßnahmen betraute Architekturbüro durchsetzen lassen.

16.2.3

Das Ministerium ist zunächst nicht auf die Prüfungsfeststellung eingegangen, dass die Stadt in ihrer Schlussabrechnung gegenüber dem Land falsche Angaben machte. Außerdem hat es sich nicht dazu geäußert, wie es mit den schweren Vergabeverstößen bei den Leistungen ohne öffentliche Ausschreibungen und bei den Leistungen ohne schriftliche Angebote und Aufträge umzugehen gedenkt. In den anderen Fällen hat es die beanstandeten Vergabeverstöße zwar grundsätzlich anerkannt, aber die Förderung nur geringfügig kürzen und das Architekturbüro mangels Erfolgsaussichten nicht in Regress nehmen wollen.

Daraufhin hat der Rechnungshof deutlich gemacht, dass die Voraussetzungen, unter denen die Verwaltungsvorschriften eine Milderung von Sanktionen vorsehen, in den geprüften Fällen nicht erfüllt sind. Des Weiteren hat er entgegengehalten, angesichts der zahlreichen offensichtlichen Vergabeverstöße nicht nachvollziehen zu können, weshalb das Ministerium es nicht für aussichtsreich hält, das Architekturbüro in Regress zu nehmen.

Erst im Bemerkungsverfahren erklärt das Ministerium nunmehr, die Stadt Darmstadt habe auf Nachfrage angegeben, die Zahlungen seien „irrtümlich in die Gesamtabrechnung aufgenommen“ worden. Daraufhin habe es geprüft, ob eine Strafanzeige geboten sei. Es sei zu dem Ergebnis gekommen, „dass die Staatsanwaltschaft informiert werden sollte“.

Das Ministerium werde nach abschließender Bewertung der Forderung des Rechnungshofs entsprechen und alle Ausgaben jener Aufträge, bei denen der EB IDA und der Rechnungshof Vergabeverstöße festgestellt hätten, gemäß den Leitlinien der EU zur Festsetzung von Finanzkorrekturen bei Verstößen gegen Vergabebestimmungen aus der Anerkennungsfähigkeit herausnehmen.

Überdies teilt das Ministerium in diesem Rahmen mit, es werde die durch die Abrechnung von annähernd 60 Prozent der Rohbauarbeiten auf Stundenlohn-basis entstandenen vermeidbaren Mehrausgaben überschlägig ermitteln und von der Förderung ausschließen. Zudem werde es der Stadt Darmstadt vorschlagen, sich die Regressansprüche gegenüber dem Architekten abtreten zu lassen, sofern dieser Anspruch noch nicht verjährt sei und noch geltend gemacht werden könne.

16.2.4

Der Rechnungshof begrüßt die nun vom Ministerium angekündigten Maßnahmen. Die vom Ministerium angesprochene Verjährungsfrage dürfte ohne Bedeutung sein, da der Rechnungshof bereits frühzeitig darum gebeten hatte, Maßnahmen gegen den Verjährungseintritt zu veranlassen.

16.3 Fehlendes Vergabeverfahren für die Leistungen des Stadtteilmanagers

16.3.1

Das Stadtteilmanagement umfasst Aufgaben, die zur Umsetzung der städtebaulichen Erneuerung erfüllt werden müssen, z. B. die Beratung und planerische Begleitung von Maßnahmen.

Im Jahr 1998 beauftragte die Stadt ein Architekturbüro mit dem Stadtteilmanagement, ohne zuvor ein förmliches Vergabeverfahren durchgeführt zu haben. Sie ging zutreffend davon aus, dass der Schwellenwert für die Anwen-

dung der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen von 200.000 Euro nicht überschritten würde.

Zu diesem Zeitpunkt wurde das Gebiet im Landesprogramm „Einfache Stadterneuerung“ gefördert. Bei der Überleitung der Fördermaßnahme in das Bundesländer-Programm „Soziale Stadt“ im Dezember 1999 führte die Stadt den Vertrag ohne Anpassungen fort, obwohl sich die Aufgaben für den Stadtteilmanager und die Laufzeit des Vertrags durch den Programmwechsel erheblich veränderten. Das Gesamthonorar betrug für die Jahre 2000 bis 2014 rund 1,2 Mio. Euro. Von diesen entfielen etwa 800.000 Euro auf Mittel des Bundes und des Landes.

16.3.2

Der Rechnungshof beanstandet die Beauftragung der Leistungen mit einem Volumen von rund 1,2 Mio. Euro durch die Stadt ohne förmliches Vergabeverfahren und bewertet sie als einen schweren Vergabeverstoß im Sinne von Nr. 8.2.4.1 VV zu § 44 LHO. Wegen der längeren Laufzeit und des umfangreicheren Aufgabenzuschnitts durch die Überleitung der Maßnahme in das Programm „Soziale Stadt“ war absehbar, dass der Schwellenwert von 200.000 Euro überschritten werden würde. Die Stadt war durch eine entsprechende Auflage im Zuwendungsbescheid zu einem Vergabeverfahren verpflichtet.

Der Rechnungshof hält es aufgrund des schweren Vergabeverstoßes für notwendig, das Honorar für den Stadtteilmanager ab dem Jahr 2000 aus der Förderung herauszunehmen.

16.3.3

Das Ministerium hat zunächst anerkannt, dass die erhebliche Ausweitung des Auftrags aufgrund der Überführung der Maßnahme in das Programm „Soziale Stadt“ einer Vertragsänderung bedurft hätte und absehbar war, dass der Schwellenwert von 200.000 Euro überschritten werden würde. Da es die vollständige Rückforderung der entsprechenden Zuwendung als eine erhebliche Härte für die Stadt angesehen hat, hat es erklärt, die Kürzung auf 10 Prozent der Ausgaben für diese Auftragseinheit beschränken zu wollen.

Daraufhin hat der Rechnungshof dargelegt, dass auch in diesem Fall die Voraussetzungen, unter denen die Verwaltungsvorschriften eine Milderung von Sanktionen vorsehen, nicht erfüllt sind.

Im Rahmen des Bemerkungsverfahrens vertritt das Ministerium eine andere Auffassung. Es argumentiert nunmehr, dass der für die „Einfache Stadterneuerung“ abgeschlossene Vertrag mit dem Stadtteilmanager „bereits genau diejenigen Leistungen umfasste und vorsah, die im Programm, Soziale Stadt erbracht werden mussten“. Deshalb habe die Stadt die Notwendigkeit einer Neuausschreibung der Leistungen nicht erkannt. Eine vollständige Nichtanerkennung der Kosten für das Stadtteilmanagement über die gesamte Laufzeit sei daher unverhältnismäßig.

16.3.4

Die Argumentation des Ministeriums überzeugt den Rechnungshof nicht, weil die Erhöhung des Auftragswertes um ein Vielfaches und damit die Notwendigkeit eines förmlichen Vergabeverfahrens offensichtlich war. Der Vorwurf der Unterlassung ist daher gerechtfertigt. Ob die Stadt die Notwendigkeit eines erneuten Vergabeverfahrens erkannte oder nicht, ist nach Ansicht des Rechnungshofs unerheblich. Von der Fachverwaltung einer Großstadt kann erwartet werden, dass sie sich mit den Anforderungen des Vergaberechts befasst oder ggf. einen fachkundigen Dritten zu Rate zieht. Eine vollständige Nichtanerkennung der Kosten über die gesamte Laufzeit wäre auch nicht unverhältnismäßig, da hierdurch die wirtschaftliche Existenz des Zuwendungsempfängers – aufgrund seines Status als Gebietskörperschaft – keinesfalls gefährdet werden würde.³¹

Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Forderung.

16.4 Unzulässige Freihändige Vergabe

16.4.1

Die Stadt gab Städtebaufördermittel für die Neugestaltung eines Platzes an dessen Eigentümer als Letztempfänger weiter. Die laut Zuwendungsbescheid

³¹ Vgl. dazu *Dietlein/Fandrey* in: Gabriel/Krohn/Neun, Handbuch Vergaberecht, 2. Aufl. 2017, § 9 Rn. 29 f. m.z.N.

geltenden Vergabegrundsätze zum öffentlichen Auftragswesen hatte sie dem Zuwendungsletztempfänger auferlegt, so dass für diesen die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A Abschnitt 1 galt. Der Zuwendungsletztempfänger schrieb die Bauleistungen für die Außenanlagen zunächst in einem förmlichen Verfahren öffentlich aus. Da alle Angebote erheblich über dem Budget lagen, erteilte er keinem Bieter den Zuschlag. Statt die Ausschreibung aufzuheben, führte er mit mehreren Bietern Verhandlungen, in deren Verlauf sich der ursprüngliche Leistungsumfang und die Preise änderten. Er vergab dann den Auftrag über rund 316.000 Euro. Da mit den Bietern verhandelt wurde, lag kein förmliches Verfahren mehr vor, sondern eine Freihändige Vergabe.

16.4.2

Der Rechnungshof beanstandet die Freihändige Vergabe des Auftrags. Es liegt ein schwerer Vergabeverstoß gemäß Nr. 8.2.4.1 VV zu § 44 LHO vor. Er fordert, die Ausgaben für diesen Auftrag von der Förderung auszuschließen.

16.4.3

Das Ministerium hat wie der Rechnungshof die Auffassung vertreten, dass aufgrund des geänderten Leistungsumfangs ein erneutes Vergabeverfahren hätte stattfinden müssen. Statt des vollständigen Ausschlusses von der Förderung hat es eine Kürzung der Ausgaben für diese Auftragseinheit um 20 Prozent für angemessen gehalten.

Der Rechnungshof hat auf den Ausschluss der Auftragseinheit von der Förderung beharrt, weil auch in diesem Fall die Voraussetzungen, unter denen die Verwaltungsvorschriften eine Milderung von Sanktionen vorsehen, nicht erfüllt sind.

Im Rahmen des Bemerkungsverfahrens erkennt das Ministerium nunmehr die Auffassung des Rechnungshofs an und teilt mit, dass es im Zuge der Prüfung der Schlussabrechnung der Empfehlung des Rechnungshofs folgen und die geförderten Ausgaben der betreffenden Auftragseinheit aus der noch zu prüfenden Schlussabrechnung von der WIBank herausnehmen lassen werde.

16.4.4

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ministerium angekündigt hat, seiner Empfehlung zu folgen.

16.5 Schlussbemerkung

Die in den Förderungsbedingungen für Zuwendungen enthaltenen vergaberechtlichen Vorgaben sollen der wirtschaftlichen Mittelverwendung dienen. Ihnen liegen § 7 und § 55 LHO zugrunde. Ziel ist es, alle Leistungen in möglichst uneingeschränkten Wettbewerben zu vergeben.

Die Prüfungen des Rechnungshofs zeigen immer wieder, dass Zuwendungsempfänger die vergaberechtlichen Förderungsbedingungen missachten. Da die Einhaltung der Vergabegrundsätze Voraussetzung für einen wirtschaftlichen und ordnungsgemäßen Mitteleinsatz ist, muss das Land Maßnahmen ergreifen, um Verstöße zu verhindern. Dazu gehört auch, Fördermittel – wie in Nr. 8 VV zu § 44 LHO vorgesehen – vom Zuwendungsempfänger zurückzufordern. Dabei geht es nicht um die Höhe eines ermittelten bzw. geschätzten wirtschaftlichen Schadens. Vielmehr soll mit solchen Sanktionen die künftige Einhaltung der Bestimmungen durch die Zuwendungsempfänger erreicht werden. Dies kann nur gelingen, wenn diese Sanktionen in der vorgesehenen Höhe konsequent angewandt und durchgesetzt werden.

Der Rechnungshof wird die Schlussabrechnung der Gesamtmaßnahme Darmstadt Eberstadt Süd prüfen.

17 Holz ernten und verkaufen

Kapitel 09 60

Der Landesbetrieb HessenForst erlässt aus dem Verkauf von Holz mehr als 100 Mio. Euro jährlich. Durch ein verbessertes Controlling der Holz-Sortierung sind rechnerisch Mehreinnahmen bis zu 4,3 Mio. Euro im Jahr möglich. Mit der Wahl des optimalen Ernteverfahrens könnten rechnerisch jährlich rund 1,8 Mio. Euro eingespart werden. Die Forstämter sollten die Holzernte besser planen und steuern. Hierzu sind erforderliche Daten zeitnah und vollständig zu erheben.

17.1 Ausgangslage

Der Landesbetrieb HessenForst betreut rund 340.000 ha Staatswald. Er hat den Auftrag, den Wald nachhaltig zu bewirtschaften. Dabei verfolgt er sowohl erwerbswirtschaftliche als auch gemeinwohlorientierte Ziele. Im Staatswald steht ein Holzvorrat von rund 72 Mio. Festmeter, jährlich wachsen rund 2,2 Mio. Festmeter zu, davon werden rund 1,7 Mio. Festmeter verkauft. Die Erlöse der gesamten Holzernte lagen 2016 bei 109 Mio. Euro, die Kosten bei 77 Mio. Euro. In der Holzernte wurden rund 83 Prozent des Umsatzes der Staatswaldbewirtschaftung erzielt und der größte Teil der Kosten verursacht. Somit findet sich hier das höchste Rationalisierungs-, Einspar- und Erlöspotenzial. Dies erfordert eine optimale Vermarktung des Kernproduktes Holz und eine kostensparende sowie ökologisch verträgliche Holzernte.

Der Rechnungshof untersuchte 2017 zusammen mit seinem Prüfungsamt Ernte und Verkauf des Holzes. Geprüft wurde in acht Forstämtern, die zusammen etwa ein Viertel der Staatswaldfläche des Landes betreuen. Der Stichprobenumfang umfasste rund 1.300 ha Hiebsfläche (bearbeitete Waldfläche) bzw. rund 46.000 Festmeter geerntetes Holz.

17.2 Prüfungsergebnisse

17.2.1 Holzsortierung

Nach dem Fällen werden die Baumstämme nach Qualität und Dimension sortiert. Dieser Vorgang wird als Aushaltung bezeichnet. Die Höhe der Holzpreise richtet sich nach den Güte- und Stärkeklassen. Je höher die Ausbeute hochwertiger Qualitäten eines Stammes war, desto höher war der Erlös.

Bei einem durchschnittlichen Holzpreis von rund 64 Euro je Festmeter betrug die Preisspanne rund 30 Euro je Festmeter bei der Buche und rund 20 Euro je Festmeter bei der Fichte.

Der Landesbetrieb HessenForst hatte kein System, um die Aushaltungsqualität in den Forstämtern zu überwachen und zu beurteilen. Er erkannte die Problematik und setzte drei „Aushaltungstrainer“ ein, die die Mitarbeiter in den Forstämtern schulten.

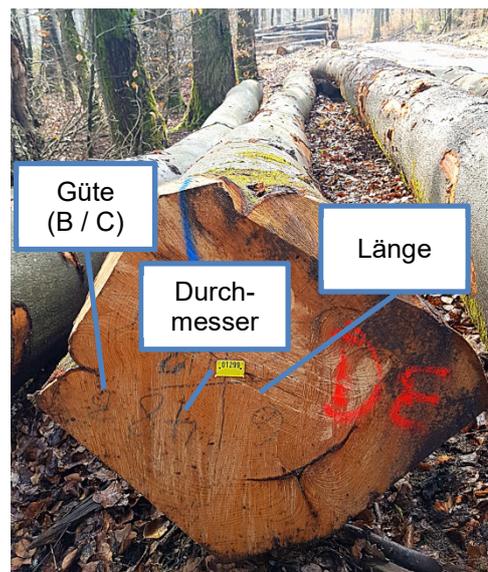


Abbildung 17-1: Buchen-Stamm, Güte B/C

Eine überschlägige Berechnung des Rechnungshofs ergab eine theoretisch mögliche Einnahmesteigerung von bis zu 4,3 Mio. Euro jährlich. Aus betrieblichen Gründen und wegen unterschiedlicher Baumarten-Ausstattung sind die potenziellen Mehreinnahmen nicht vollständig realisierbar.

17.2.2 Auswahl des Ernteverfahrens

Der Landesbetrieb HessenForst lässt seinen Mitarbeitern auf der Forstamts-Ebene weitgehende Freiheiten bei der Wahl des Ernteverfahrens. Es gibt keine Richtlinien, unter welchen Bedingungen bestimmte Verfahren eingesetzt werden sollen.

Bei seinen Stichproben stellte der Rechnungshof fest, dass alternative Ernteverfahren in vielen Fällen günstiger gewesen wären. Dabei handelte es sich um die Aufarbeitung von Kurzholz (zwei bis sechs Meter lange Stammstücke)

mit der Motorsäge, die durch Einsatz einer Holzerntemaschine (Harvester) deutlich kostengünstiger ausgefallen wäre.

Aus den Inventur- und Planungsdaten des Forstbetriebs geht hervor, ob die Bestände geeignet waren, um mit dem Harvester bearbeitet zu werden. Nach diesen Daten hätte der Anteil des maschinell geernteten Holzes um rund 25 Prozent gesteigert werden können. Bei der Wahl des optimalen Aufarbeitungsverfahrens bestehen jährliche Einsparpotenziale von hochgerechnet rund 1,8 Mio. Euro. Dabei ist von einem Unterschied der Kosten von 10 Euro je Festmeter zwischen der Holzernte mit einem Harvester und der Motorsäge auszugehen.

17.2.3 Kalkulation und Controlling

Die Landesbetriebsleitung schreibt den Forstämtern einen halbjährigen Vorlauf bei der Vorbereitung einer Holzerntemaßnahme vor. Dazu gehören u. a. die Auswahl und Kennzeichnung der zu entnehmenden Bäume sowie die Erfassung wichtiger Kenngrößen (Baumarten, Holzmassen, Stärkeklassen, Sortimenten). Auf der Basis dieser Daten wird der Hieb (Ernte) vorbereitet. Der zeitliche Vorlauf dient der Ausschreibung sowie der Planung der Arbeitskapazität und des Verkaufs.

Der halbjährige Vorlauf war i. d. R. nicht gegeben. Nur ein Forstamt ermittelte die notwendigen Kenngrößen vollständig und nachvollziehbar. Bei Vergleichen zwischen den ausgeschriebenen und den aufgearbeiteten Mengen zeigten sich in einer Reihe von Fällen Abweichungen von mehr als 100 Prozent. Die Forstämter unterzogen keine der geprüften Holzerntemaßnahmen einer Vor- oder Nachkalkulation. Der Landesbetrieb ist nicht in der Lage, den Deckungsbeitrag für einzelne Maßnahmen IT-unterstützt zu ermitteln.

Die von der Landesbetriebsleitung zentral zur Verfügung gestellten Controllingberichte wurden in vielen Forstämtern nicht zur Steuerung genutzt. Die Verantwortlichen verwendeten mehrheitlich selbsterstellte Auswertungen aus Fachprogrammen für ihre Steuerungszwecke. Zudem schränkten Buchungsungenauigkeiten die Aussagekraft des Controllings ein.

17.3 Bewertung

Die beschriebenen Preisdifferenzen lassen sich nicht allein aus den betrieblichen Belangen und Gegebenheiten der Waldbestände erklären. Aus Sicht des Rechnungshofs sollten die Gründe für diese bedeutenden Unterschiede analysiert werden. Ein Controlling könnte Verbesserungspotenziale offenlegen, indem es die Einteilung der Qualitäten und Dimensionen der Holzstämme erfasst und vergleicht. Der Einsatz der Aushaltungstrainer zeigt, dass die Landesbetriebsleitung die Bedeutung des Themas erkannt hat. Der Rechnungshof empfiehlt, ein „Aushaltungscontrolling“ zu entwickeln und einzuführen, um die Holzaushaltung zu optimieren und das Potenzial an Mehreinnahmen so weit wie möglich auszuschöpfen.

Holzernte mit Harvestern ist wirtschaftlicher, weniger unfallträchtig und ergonomisch weniger belastend als die Holzernte mit der Motorsäge. Der Landesbetrieb sollte vorgeben, unter welchen Bedingungen welches Holzernteverfahren zu bevorzugen ist. Hierbei sollten nicht nur die Geländebedingungen, sondern auch die Sortimentierung und der Holzverkauf in die Szenarien eingehen. Ziel sollte sein, das beschriebene Einnahmepotenzial zu heben.

Ohne Vor- und Nachkalkulationen fehlen die Grundlagen, um Maßnahmen zu verbessern. Der Rechnungshof empfiehlt, die Flächen rechtzeitig auszuzeichnen und die Maßnahmen genauer zu planen. Die Kalkulationen sollten in das Standardverfahren zur Maßnahmenplanung integriert werden. Die Landesbetriebsleitung sollte bezüglich der Erfassung der zu erntenden Bäume Parameter (Stückzahl, Durchmesser, Höhe) definieren, die für die Ermittlung der Massen und Sortimente zu erheben sind.

Der Rechnungshof erkennt an, dass HessenForst ein umfangreiches gesamtbetriebliches und fachbezogenes Controlling vorhält. Allerdings hält er den Nutzen für die örtlichen Dienststellen für begrenzt. Er empfiehlt, anwendergerechte und aussagekräftige Berichte zur Verfügung zu stellen und die Datenvalidität zu sichern.

17.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium teilt nicht die Auffassung des Rechnungshofs zur Größenordnung der möglichen Einnahmesteigerung durch eine verbesserte Aushaltung.

Es folgt jedoch der Empfehlung, die Gründe für die Preisdifferenzen zu analysieren. Es stellt in Aussicht, dass über die bestehenden Auswertungen hinaus eine routinemäßige Holzerlösanalyse und ein „Aushaltungscontrolling“ entwickelt und eingeführt werden.

Auch das Ministerium hält eine vertiefte Betrachtung der Einsparpotenziale durch die Auswahl des Ernteverfahrens für nötig. Es schließt sich den Empfehlungen an, bei der Verfahrenswahl Aspekte des Holzmarkts einfließen zu lassen und aus wirtschaftlichen Gründen die mechanisierte Holzernte zu steigern. Dabei seien technische und örtliche Rahmenbedingungen und Arbeitskapazitäten zu berücksichtigen.

Nach Auffassung des Ministeriums sollte auf Vor- und Nachkalkulationen nicht verzichtet werden, da sie bei der Entscheidungsfindung hilfreich sein könnten. Im Hinblick auf den damit verbundenen Aufwand sei eine regelmäßige stichprobenhafte Durchführung zu empfehlen. Eine Kalkulationssoftware, die standardmäßig in die Maßnahmenplanung integriert ist, werde als hilfreich erachtet, müsse jedoch erst entwickelt werden. Auch das Ministerium erwarte eine rechtzeitige Vorbereitung und treffsichere Planung. Das Fachverfahren zur Vergabe forstlicher Dienstleistungen gebe vor, welche Parameter zu erheben seien. Darüber hinaus werde der Hinweis des Rechnungshofs aufgegriffen und eine allgemeine Vorgabe zur Datenerfassung in die entsprechende Geschäftsanweisung aufgenommen.

Das Ministerium hält die zentralen Controlling-Berichte trotz der festgestellten Buchungsungenauigkeiten für grundsätzlich valide und hinreichend zur Steuerung des Landesbetriebs. Die Anwendung der weiteren Auswertungen durch die Forstamtsleitungen werde begrüßt. Eine zentral bereitgestellte maßnahmenscharfe Auswertung werde als erheblich zu aufwendig eingeschätzt. Zudem würden Grundkenntnisse über Kosten- und Erlösstrukturen bei den Forstämtern als bekannt vorausgesetzt.

17.5 Schlussbemerkung

Die Prüfung zeigte, dass der Landesbetrieb HessenForst bei der Holzernte und beim Holzverkauf auf hohem Niveau arbeitet. Selbst wenn die rechnerisch hergeleiteten Einnahme- und Einsparmöglichkeiten nicht vollständig realisiert

werden können, ist das Potenzial erheblich und sollte unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit ausgeschöpft werden.

Der Rechnungshof begrüßt die Zusagen, das Aushaltungscontrolling auszubauen, die mechanisierte Holzernte im möglichen Rahmen zu verstärken und die Vorbereitung, Planung und Datenerfassung zu verbessern.

Die noch zu entwickelnde softwarebasierte Kalkulationshilfe kann nur funktionieren, wenn eine geeignete Datengrundlage vorliegt. Hier sieht der Rechnungshof weiterhin Verbesserungsbedarf.

Einzelplan 15:

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst

18 Mangelhafte Aufsicht - Werden Studierendenschaften allein gelassen?

Kapitel 15 01, 15 02 sowie 15 05 bis 15 23

Die Hochschulen kamen ihren Aufsichtspflichten gegenüber den Studierendenschaften nicht nach. So war es möglich, dass eine Studierendenschaft bei einem Sommerfest einen Verlust von 50.000 Euro erlitt. Einer weiteren fehlten 19.500 Euro in der Kasse.

Künftig wollen die Hochschulen die Studierendenschaften sorgfältiger beaufsichtigen und beraten. Das Ministerium beabsichtigt, sich fortlaufend von den Hochschulen berichten zu lassen. Es erwägt, die Studierendenschaften zu verpflichten, externen Sachverstand wie Steuerberater oder Wirtschaftsprüfer bei der Haushaltsführung einzubinden.

18.1 Ausgangslage

Die Studierenden einer Hochschule bilden nach dem Hessischen Hochschulgesetz die Studierendenschaft in Form einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Für die Studierenden besteht Pflichtmitgliedschaft. Sie sind zur Zahlung von Beiträgen verpflichtet. Als oberstes beschlussfassendes Organ der Studierendenschaft wählen die Studierenden ein Studierendenparlament. Dieses wählt den Allgemeinen Studierendenausschuss. In den Studierendenschaften gilt:

- Die Allgemeinen Studierendenausschüsse bewirtschaften die Mittel und erstellen jährlich Rechnungsergebnisse.
- Die Studierendenparlamente entlasten die Allgemeinen Studierendenausschüsse.
- Die Studierendenparlamente setzen die Höhe der Beiträge fest und beschließen die Haushaltspläne.

An der größten hessischen Hochschule, der Goethe-Universität Frankfurt, erhob die Studierendenschaft im Jahr 2016 insgesamt mehr als 20 Mio. Euro von den Studierenden. Über 90 Prozent davon wurden als „durchlaufender Posten“ an die Verkehrsverbünde für die Semestertickets weitergeleitet.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Hochschulen üben die Rechtsaufsicht aus. Sie genehmigen die Satzungen und die Höhe der Beiträge. Die Haushaltspläne und Rechnungsergebnisse bedürfen der Zustimmung der Hochschulleitungen. Das Ministerium übt die Rechtsaufsicht über die Hochschulen aus.

Das Prüfungsamt des Hessischen Rechnungshofs hat in 2016 bei acht Hochschulen geprüft.

18.2 Prüfungsergebnisse

18.2.1 Fehlende Zustimmung zu Haushaltsplänen und Entlastungen

Sieben der acht Hochschulleitungen erteilten keine Entlastung der Rechnungsergebnisse. Vier davon genehmigten dennoch die Haushaltspläne für die Folgejahre. Selbst auf fehlende Haushaltspläne reagierten die Hochschulleitungen nicht.

Ohne Kontrolle der Hochschulleitungen war es möglich, dass eine Studierendenschaft bei einem von ihr ausgerichteten Sommerfest einen Verlust von 50.000 Euro erlitt.

Einer weiteren fehlten 19.500 Euro in der Kasse. Nach Auskunft der Universität wurde Strafanzeige gegen Unbekannt erstattet. Die staatsanwaltlichen Ermittlungen dazu seien mangels hinreichenden Tatverdachts eingestellt worden.

Die Hochschulleitungen beabsichtigen, die Studierendenschaften sorgfältiger zu beaufsichtigen. Dazu wollen sie zusätzlich

- neue Mitglieder der Allgemeinen Studierendenausschüsse über die haushaltsrechtlichen Vorgaben informieren,
- Prozesse mit den Studierendenschaften definieren und

- die Studierendenvertreter bei ihrer Aufgabenerfüllung unterstützen.

18.2.2 Unzureichende Genehmigung der Satzungen und der Beiträge

Die Studierendenschaften beschließen Satzungen und erheben Beiträge. Die Satzungen und die Beiträge sind von den Präsidentinnen und Präsidenten zu genehmigen.

Nur an zwei von acht Hochschulen waren alle Satzungen genehmigt. Lediglich an vier Hochschulen wurden die Beiträge geprüft und genehmigt. Es lagen dazu keine nachvollziehbaren Kalkulationen vor. Eine Studierendenschaft verfügte über ein Vermögen von über 830.000 Euro.

Die Präsidentinnen und Präsidenten werden sich künftig alle Satzungen zur Genehmigung vorlegen lassen und für angemessene Beitragshöhen sorgen.

18.3 Bewertung

Die Hochschulen beaufsichtigen die Studierendenschaften mangelhaft. Ohne ausreichende Aufsicht und Kontrolle besteht eine erhöhte Gefahr von unsachgemäßer oder gar missbräuchlicher Haushaltsführung. Auch können die Studierenden mit zu hohen Beiträgen belastet werden.

Die Vertreterinnen und Vertreter der Studierendenschaften sind häufig unzureichend mit den Haushaltsangelegenheiten vertraut. Neben den Anforderungen ihres Studiums können sie den Haushaltsobliegenheiten der Studierendenschaft oft nicht ordnungsgemäß nachkommen. Deshalb sollten sie von den Hochschulverwaltungen unterstützt werden. Dazu könnten fachkundige Dritte wie Steuerberater oder Wirtschaftsprüfer hinzugezogen werden. Dadurch ließen sich auch mögliche Haftungsrisiken für die Studierendenvertreterinnen und -vertreter verringern.

Der Rechnungshof misst den Feststellungen des Prüfungsamts grundsätzliche Bedeutung bei. Er erwartet, dass das Ministerium seine Rechtsaufsicht über die Hochschulen ausübt und die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen bei den Hochschulen überwacht. Darüber hinaus empfiehlt er dem Ministerium, sich von den Hochschulen über deren Tätigkeiten berichten zu lassen.

18.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium erklärt, dass mit allen Hochschulen erörtert wird, wie die Rechtsaufsicht über die Studierendenschaft ausgeübt werden soll. Die Hochschulen sollen jährlich über die von ihnen ergriffenen Maßnahmen berichten.

Es erwägt, die Studierendenschaften künftig zu verpflichten, externen Sachverständigen wie Steuerberater oder Wirtschaftsprüfer bei der Haushaltsführung einzubinden. Es prüft, ob dafür rechtliche Regelungen geändert oder eingeführt werden müssen.

18.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Absichten des Ministeriums und wird die Entwicklung weiter verfolgen. Er behält sich vor, das Verfahren zur Beitragserhebung bei den Studierendenschaften zu prüfen.

19 IT-Organisation der Philipps-Universität Marburg – Es gibt viel zu tun!

Kapitel 15 05

Die IT der Philipps-Universität Marburg ist dezentral organisiert. Dadurch ergeben sich Doppelstrukturen und ungeregelte Verantwortlichkeiten. Die IT-Versorgung und die Nutzerbetreuung sind zu konsolidieren und neu zu strukturieren. Dem Hochschulrechenzentrum sollte die zentrale operative Funktion zugewiesen werden.

Eine Satzung zur IT-Versorgung der Universität ist seit 17 Jahren überfällig. Das Fehlen einer IT-Gesamtstrategie hemmt die zukünftige Entwicklung der IT der Universität.

Es besteht kein Überblick über eingesetzte und erworbene Software. Der jetzige Umgang mit Software-Lizenzen birgt finanzielle Risiken. Ein einheitliches Lizenzmanagement ist erforderlich.

Der Rechnungshof hat Sicherheitsmängel in den Serverräumen festgestellt. Notwendige Maßnahmen zum Schutz sind zügig zu ergreifen. Ein strukturiertes Informationssicherheitsmanagement ist einzurichten.

19.1 Ausgangslage

Der Rechnungshof hat die IT-Organisation der Philipps-Universität Marburg geprüft.

Nahezu alle Bereiche der Universität sind durch die IT geprägt. Eine strukturierte und zuverlässige IT-Organisation ist für die Universität von zentraler Bedeutung. Der zuverlässige Betrieb der IT ist ständig zu gewährleisten. Sie ist für die Wettbewerbsfähigkeit der Universität notwendig.

19.2 Prüfungsergebnisse

19.2.1 Optimierungspotenzial bei der IT-Organisation

Die Universität hat verschiedene selbstständige Struktureinheiten. Hierzu zählen beispielsweise die Fachbereiche, die wissenschaftlichen und technischen Zentren sowie die Zentralverwaltung. Diese nutzen die Dienste des Hoch-

schulrechenzentrums (HRZ). Das HRZ ist der zentrale IT-Dienstleister der Universität. Es ist unter anderem für die Netzinfrastruktur und die Basisdienste zuständig. Dennoch unterhalten einzelne Struktureinheiten eigene IT-Einrichtungen, die zum Teil Serverräume mit eigenem Personal betreiben und Dienste parallel zum HRZ anbieten. Eine strukturierte IT-Organisation ist nicht vorhanden. Die Zuständigkeiten und die Aufgabenverteilung zwischen dem HRZ und den dezentralen IT-Einrichtungen sind nicht normiert. Eine Satzung gemäß § 49 Abs. 2 Hessisches Hochschulgesetz, die den Umfang sowie die organisatorische Ausgestaltung des Informationsmanagements durch das HRZ regelt, ist seit 17 Jahren nicht beschlossen worden.

Die Doppelstrukturen in der IT-Versorgung und die große Vielfalt bei der IT-Ausstattung sind eine Folge der Eigenständigkeit der Struktureinheiten.

Die IT-Betreuung weist Mängel auf. In einigen Struktureinheiten wird die IT nebenbei von Bediensteten betreut. Einzelne Nutzerinnen und Nutzer sind sich weitgehend selbst überlassen, insbesondere die im Fachbereich Medizin. Das geht zulasten eines stabilen IT-Betriebs.

Bei der IT-Organisation der Universität besteht erhebliches Optimierungspotenzial. Parallel vorgehaltene IT-Dienste und dezentrale Serverräume sollten zum HRZ überführt werden. Die IT-Grundversorgung aller Struktureinheiten sollte durch dieses sichergestellt werden.

Der Rechnungshof fordert die Universität auf, eine Satzung zu erlassen, in der die IT-Struktur, die Zuständigkeiten und Aufgaben des HRZ sowie das Zusammenwirken des HRZ mit den Struktureinheiten geregelt werden.

19.2.2 Fehlende Strategie bremst die strukturierte Weiterentwicklung der IT

Die Universität hat in ihrer Entwicklungsplanung die grundsätzliche Bedeutung der IT hervorgehoben. Sie beabsichtigt, „allen Bereichen der Hochschule eine moderne und effiziente Informationsinfrastruktur“ zur Verfügung zu stellen. Weiterhin werden in der Entwicklungsplanung und der Zielvereinbarung mit dem Ministerium einzelne IT-Vorhaben punktuell erwähnt.

Es fehlt ein umfassendes strategisches IT-Gesamtkonzept, in dem die Ziele des IT-Einsatzes, die Entscheidungsstrukturen und die Handlungsfelder beschrieben sind.

Der Rechnungshof erwartet, dass die strategische Ausrichtung und die weitere Entwicklung der IT in dem Gesamtkonzept niedergelegt werden. Dezentrale Struktureinheiten sind, soweit diese betroffen sind, zu beteiligen.

19.2.3 Riskanter Umgang mit Software-Lizenzen

Die Beschaffung und der Einsatz von Software sind den einzelnen Struktureinheiten überlassen. Diese verwalten die installierte Software und die dazugehörigen Lizenznachweise selbstständig auf unterschiedliche Arten. Die Universität hat keine Detailinformationen über die eingesetzte Software, sodass Unter- und Überlizensierungen wahrscheinlich sind.

Dieser Umgang mit Softwarelizenzen birgt finanzielle und rechtliche Risiken. Es können Schadensersatzansprüche von Softwareherstellern entstehen. Daneben sind Ausgaben für ungenutzte Softwarelizenzen nicht auszuschließen.

Der Rechnungshof erwartet die Einführung eines einheitlichen Lizenzmanagements, das vom HRZ koordiniert wird. Hierfür sind verbindliche Aufgaben und Abläufe zu definieren.

19.2.4 Sicherheitsmängel in den Serverräumen

Die Universität hat keine verbindlichen Vorgaben für das IT-Sicherheitsmanagement und kein dokumentiertes IT-Notfallmanagement.

Die Serverräume der Universität wurden zum Teil als Archiv- und Abstellräume genutzt, in denen beispielsweise alte Hardware, Kabel und Unrat wie Verpackungsmaterial, Bretter sowie Planen aufbewahrt waren. Dies erhöht die Brandlasten und begünstigt Staubablagerungen. Der Zugang zu einigen Serverräumen war nicht gesondert gesichert.

Die Verkabelung in einem Serverraum war an der Decke verlegt, ohne die vorhandenen Kabelschächte zu nutzen (Abbildung 19–1 und Abbildung 19–2).

Abbildung 19–1: Verkabelung



Abbildung 19–2: Unordnung im Serverraum



Von der Decke hingen lose Platten, provisorisch befestigte Rauchwarnmelder sowie Stromkabel herunter (Abbildung 19–3).

Abbildung 19–3: Deckenplatte, Rauchwarnmelder und Stromkabel



Die festgestellten Sicherheitsmängel bedeuten ein hohes Risiko für den IT-Betrieb. Sie sind umgehend zu beseitigen.

Der Rechnungshof schlägt vor, eine Risikobetrachtung aller Serverräume durchzuführen und notwendige Sicherheitsmaßnahmen umzusetzen. Des Weiteren empfiehlt er, die dezentralen Server beim HRZ in eine sichere Um-

gebung zu überführen. Durch einen zentralen professionellen IT-Betrieb beim HRZ wird das Sicherheitsniveau erhöht.

Die Universität soll ein verbindliches Vorgehen für das IT-Sicherheitsmanagement beschließen und ein IT-Notfallmanagement einrichten.

19.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium stimmt grundsätzlich der Auffassung des Rechnungshofs zu, dass durch Standardisierung und Zentralisierung von Prozessen und Dienstleistungsangeboten die IT-Versorgung verbessert werden kann. Die besonderen Freiräume der Belange von Forschung und Lehre seien dabei zu berücksichtigen. Insgesamt sei zu prüfen, ob der Aufwand für die Umsetzung in wirtschaftlichem Verhältnis zum Nutzen stehe.

Das Ministerium beabsichtigt darauf hinzuwirken, dass die Universität die fehlende Satzung für die IT-Organisation beschließen wird. Die Umsetzung aller weiteren Maßnahmen obläge der Universität. Hierzu wird auf die Zusagen der Universität gegenüber dem Rechnungshof verwiesen. Das Ministerium werde dies in Absprache mit der Universität begleiten.

Die Unterbringung des HRZ und der Server-Infrastruktur werde im Rahmen der baulichen Entwicklungsplanung der Universität thematisiert.

19.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Zusagen des Ministeriums. Er weist erneut darauf hin, dass die sicherheitsrelevanten Mängel umgehend zu beseitigen sind.

20 Hessisches Landestheater Marburg – weiterhin nur wenige Gastspiele

Kapitel 15 50

Das Land trägt beim Landestheater Marburg einen Finanzierungsanteil von 59 Prozent. 2015 betrug die Landesförderung 1,9 Mio. Euro.

Der Rechnungshof hat untersucht, welche Folgerungen das Ministerium und das Landestheater aus seiner Prüfung im Jahr 2003 gezogen haben.

Das Landestheater hat bei gleichbleibender Förderquote seine Gastiertätigkeit in theaterlosen hessischen Gemeinden entgegen der Gründungsvoraussetzung nicht erfüllt. Es erhält aber weiterhin eine vergleichsweise hohe Förderung.

Der Rechnungshof empfiehlt,

- **Zielvereinbarungen mit der Theaterintendanz ab der Spielzeit 2018/2019 zu treffen und zu evaluieren,**
- **zu prüfen, ob die hessischen Staatstheater, das Stadttheater Gießen und das Landestheater auf die gleiche Finanzierungsbasis gestellt und Gastspiele gesondert gefördert werden können, sowie**
- **den 2013 angekündigten „Masterplan Kultur“ zu erarbeiten und umzusetzen.**

Das Ministerium hat in Aussicht gestellt, vor Beginn der Spielzeit 2018/2019 neue Zielvereinbarungen zu erarbeiten und übergreifende Finanzierungsmodelle zu prüfen.

20.1 Ausgangslage

20.1.1 Vorbemerkungen

Das Hessische Landestheater Marburg (Landestheater) ist ein vom Land Hessen institutionell gefördertes Theater, das in der Rechtsform einer GmbH geführt wird. Grundlegendes Förderziel ist es, auch Städte und Gemeinden,

die nicht über ein Theater mit eigenem Ensemble verfügen, zu bespielen. Gesellschafter der GmbH sind das Land Hessen und die Stadt Marburg.

Abbildung 20–1: Hessisches Landestheater Marburg (Theater am Schwanhof, Eingangsbereich)



Das Land übernimmt beim Landestheater einen Finanzierungsanteil von 59 Prozent, bei den drei Staatstheatern (Darmstadt, Kassel, Wiesbaden) und dem Stadttheater Gießen von 52 Prozent. Grund für die abweichende Regelung beim Landestheater war die 1990 vereinbarte Gastierquote von bis zu 60 Prozent. 2015 betrug die Landesförderung 1,9 Mio. Euro.

20.1.2 Prüfung im Jahr 2003

Im Jahr 2003 hatte der Rechnungshof die Betätigung des Landes bei der Landestheater Marburg GmbH und die Fördermaßnahmen für die Haushaltsjahre 1998 bis 2001 geprüft. Er hatte festgestellt, dass das Landestheater die ursprünglichen Erwartungen des Landes, Produktionen ganz überwiegend (bis zu 60 Prozent) in theaterlosen hessischen Gemeinden zu spielen, nicht erfüllt hat. Die Gastierquote lag in Hessen unter 14 Prozent und insgesamt unter Einbeziehung der außerhessischen Gastspiele zwischen 19 und 22 Prozent.

Der Rechnungshof hatte angeregt, die Fördermaßnahme zu evaluieren und das Landesengagement zu überdenken.

Im Februar 2005 legte das Ministerium dem Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung (UFV) u. a. eine mit dem Landestheater

geschlossene Zielvereinbarung 2005 bis 2010 vor. Diese legte eine Gastierquote von 27,5 bis 40 Prozent fest. Trotz der reduzierten Quote hielt das Ministerium die Landesförderung von 59 Prozent noch für angemessen.

Der Rechnungshof wies in seiner beratenden Stellungnahme (§ 88 Abs. 2 LHO) vom 31. März 2005 darauf hin, dass es sich bei der angestrebten Gastierquote um reine Absichtserklärungen ohne rechtliche oder finanzielle Folgen handele. Der UFV forderte die Landesregierung auf, die Zielvereinbarung zu überprüfen und ein Förderkonzept des Theaterbetriebs im mittelhessischen Raum vorzulegen.

Im Juli 2007 legte das Ministerium dem UFV das „Förderkonzept für die Theaterlandschaft Mittelhessen“ vor, in dem auf die Zielvereinbarung 2005 bis 2010 des Landestheaters Bezug genommen wurde. Danach waren die Zielvereinbarungen grundsätzlich auf „Erfolg“ zu prüfen.

20.1.3 Kontrollprüfung

Der Hessische Rechnungshof hat im Rahmen einer Kontrollprüfung

- die Betätigung des Landes bei der Landestheater Marburg GmbH,
- die Fördermaßnahmen des Landes der Haushaltsjahre 2010 bis 2015,
- den Vollzug der Zielvereinbarung und
- die Wahrnehmung der Aufsichtspflicht des Ministeriums bezüglich des Landestheaters

geprüft. Dabei hat er untersucht, welche Folgerungen das Ministerium aus den Feststellungen des Rechnungshofs des Jahres 2003 und den diesbezüglichen parlamentarischen Beschlüssen gezogen hat.

20.2 Prüfungsergebnisse

Mit der Zielvereinbarung 2005 bis 2010 konkretisierten das Land und die Stadt Marburg den kulturpolitischen Auftrag des Landestheaters. Die Zielvereinbarung ist zum 15. August 2010 ausgelaufen. Eine dokumentierte Evaluierung fand nicht statt. Eine Anschlusszielvereinbarung wurde trotz Ankündigung nicht abgeschlossen.

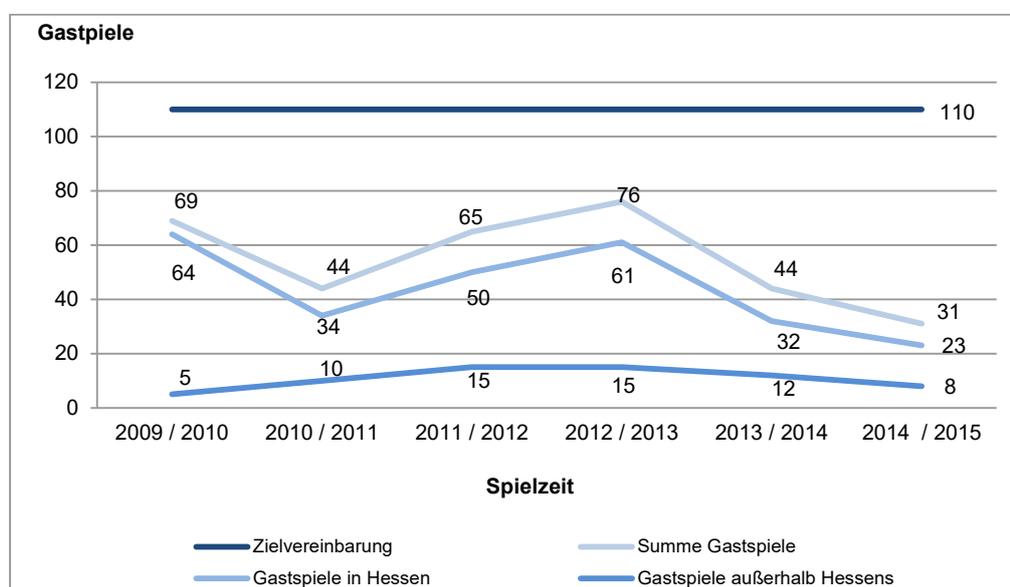
Die Vorgaben der Zielvereinbarung sind in der Spielzeit 2009/2010 (mit Ausnahme der Zahl der Neuproduktionen) nicht erfüllt worden. Auch in den Spielzeiten 2010/2011 bis 2014/2015 lagen die Zahlen deutlich unter den in der Zielvereinbarung 2005 bis 2010 genannten Zahlen:

Tabelle 20–1: Vorgaben der Zielvereinbarung und deren Umsetzung

Kennziffern (je Spielzeit)	Soll	Ist (2009/2010 bis 2014/2015)
Vorstellungen	350 bis 400	229 bis 294
davon Gastspiele des Landestheaters insgesamt	110 bis 140	31 bis 76
davon in Hessen		23 bis 64
Besucher	75.000 bis 85.000	42.495 bis 67.245
Neuproduktionen	10 bis 14	15 bis 30
davon Kinder- und Jugendtheater	3 bis 5	4 bis 15
Eigenfinanzierungsquote (Eigeneinnahmen in Prozent der Gesamtkosten)	15 bis 20 Prozent	11,4 bis 14 Prozent

Die Zahl der Gastspiele des Landestheaters hat sich wie folgt entwickelt:

Abbildung 20–2: Gastspiele des Hessischen Landestheaters Marburg (2009/2010 bis 2014/2015)



20.3 Bewertung

Das Ministerium hat seine Aufsichtspflicht bezüglich des Landestheaters nur unzureichend wahrgenommen. Es hat die zweckentsprechende Verwendung

der Fördermittel für das Landestheater einschließlich der Einhaltung der Vorgaben der Zielvereinbarung nicht ausreichend überwacht und geprüft. Über Jahre hinweg wurden die geringe Zahl der Gastspiele des Landestheaters sowie die Unterschreitung der übrigen Zielvorgaben hingenommen.

Der Rechnungshof empfiehlt,

- die Landesförderung an das tatsächliche Erbringen der vereinbarten Leistungen zu koppeln,
- zu prüfen, ob die drei hessischen Staatstheater, das Stadttheater Gießen und das Landestheater auf die gleiche Finanzierungsbasis gestellt und Gastspiele gesondert gefördert werden können,
- mit dem Landestheater Zielvereinbarungen abzuschließen und
- den 2013 angekündigten „Masterplan Kultur“ zu erarbeiten und umzusetzen, um die hessische Theaterlandschaft zu sichern und weiterzuentwickeln.

Die Zielvereinbarungen sollten im Wesentlichen enthalten:

- eine zeitliche Befristung der Vereinbarung,
- Vereinbarungen zu nachprüfbaren Leistungen in Bezug auf
 - die Zahl der Veranstaltungen in Marburg,
 - die Zahl der Gastspiele,
 - die Zahl der Theaterbesucher,
 - die Zahl der Neuproduktionen und
 - die Eigenfinanzierungsquote des Theaters sowie
- eine Evaluierung der Vorgaben in der Mitte der jeweiligen Laufzeit der Intendantenverträge.

20.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium weist darauf hin, dass der Wechsel der Intendanz zur Spielzeit 2018/19 eine gute Gelegenheit biete, die vorgebrachten Würdigungen des Rechnungshofs von Beginn an in die Arbeit der neuen Bühnenleitung einzu beziehen. Dies betreffe besonders die Zielvereinbarungen, die auch aus fachlicher Sicht für nötig erachtet und deshalb fristgerecht vor Beginn der kommenden Spielzeit erarbeitet werden.

Eine Koppelung der Landesförderung an die erbrachte Leistung werde jedoch kritisch gesehen. Theaterproduktionen als Erscheinung des Kulturbetriebs entzögen sich per se einer marktwirtschaftlichen Betrachtung. Menge und Qualität besonders der Gastspiele unterlägen einem System aus Angebot und Nachfrage. Da die Theater die angebotenen Produktionen trotzdem vorhalten müssten, entstünden auch die von vornherein veranschlagten Kosten. Durch die hohe Arbeitsteiligkeit und Differenzierung theaterkünstlerischer Produktionen sei ein rein nachfrageorientiertes Gastspielangebot, das seitens der einladenden Kommunen eher kurzfristig geplant werde, nicht möglich. Eine Mittelkürzung bei Unterschreiten der gewünschten Gastspielzahl wäre kontraproduktiv und hätte negative Folgen.

Die Untersuchung übergreifender Finanzierungsmodelle für alle hessischen Theater müsste aus fachlicher Sicht Teil des „Masterplans Kultur“, hier des Teilplans für Theaterentwicklung, sein.

20.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof erwartet vom Ministerium, zeitnah eine Zielvereinbarung mit der neuen Theaterintendanz zu erarbeiten.

Er hält es für unverzichtbar, die Einhaltung von Zielvorgaben zu überwachen. Zudem hält er an seiner Auffassung fest, die Landesförderung an das Erbringen vereinbarter Leistungen zu koppeln. Er bekräftigt die Notwendigkeit, die Förderung des Landestheaters regelmäßig zu evaluieren.

Der Rechnungshof wird die weitere Entwicklung verfolgen.

Einzelplan 17:

Allgemeine Finanzverwaltung

21 Abläufe im Festsetzungsverfahren von Einkommensteuer und Gewerbsteuerermessbetrag vereinfachen und automatisieren

Kapitel 17 01

Die Finanzämter sind zuständig für die Festsetzungen der Einkommensteuer von Gewerbetreibenden sowie des Gewerbsteuerermessbetrags als Grundlage der kommunalen Gewerbesteuer.

Ausgangspunkt der von den Finanzämtern durchzuführenden Festsetzungen ist die Ermittlung des Gewinns nach den Vorschriften des Einkommensteuergesetzes. Der Rechnungshof stellte fest, dass die Steuerpflichtigen in ihren Einkommen- und Gewerbesteuererklärungen teilweise voneinander abweichende Gewinne angaben. Dies lag häufig daran, dass die Gewerbesteuer unzulässigerweise als Betriebsausgabe abgezogen wurde. Die Finanzämter übernahmen die Angaben der Steuerpflichtigen zumeist ohne erkennbare Überprüfung. Außerdem gewährten sie teilweise zu hohe Einkommensteuerermäßigungen für die zu zahlende Gewerbesteuer.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Berücksichtigung von Wechselwirkungen zwischen den Festsetzungen von Einkommensteuer und Gewerbesteuerermessbetrag insbesondere durch Änderungen in den Automationsverfahren zu vereinfachen.

Das Ministerium der Finanzen hat die Prüfungsfeststellungen anerkannt, Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel zugesagt und teilweise bereits umgesetzt.

21.1 Ausgangslage

Der Ertrag aus einem Gewerbebetrieb unterliegt der Einkommensteuer und der Gewerbesteuer. Die Gemeinden erheben die Gewerbesteuer nach Anwendung ihrer Hebesätze auf die von den Finanzämtern festgesetzten Gewerbesteuerermessbeträge.

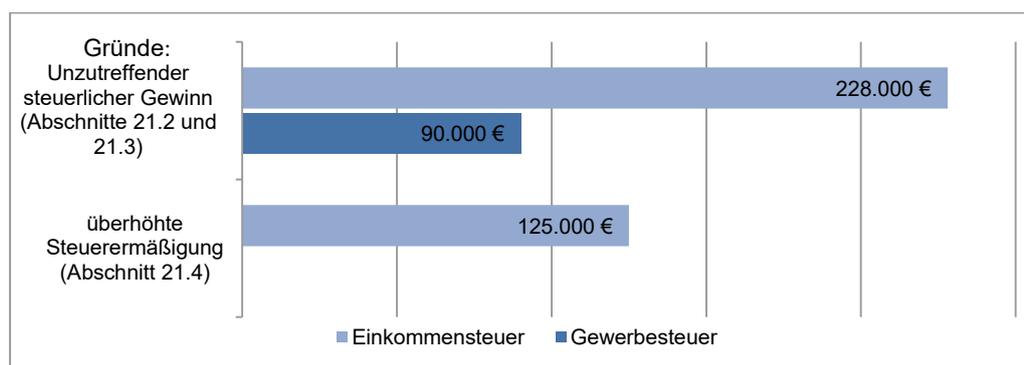
Die Finanzämter setzen die Einkommensteuer und den Gewerbesteuermessbetrag im Rahmen einer Gesamtfallbearbeitung fest. Ausgangsgröße ist jeweils der nach den einkommensteuerlichen Vorschriften ermittelte Gewinn aus Gewerbebetrieb.

Der Rechnungshof prüfte bei 410 Fällen, ob der Gewinn in zutreffender Höhe erfasst wurde. Schwerpunktmäßig untersuchte er, ob die Finanzämter das seit 2008 geltende Abzugsverbot für die Gewerbesteuer als Betriebsausgabe beachteten. Zudem überprüfte er Abweichungen zwischen den bei der Einkommensteuer und dem Gewerbesteuermessbetrag zugrunde gelegten Gewinnen.

Als Ausgleich für das Abzugsverbot der Gewerbesteuer als Betriebsausgabe wurde im Einkommensteuergesetz die Steuerermäßigung für die zu zahlende Gewerbesteuer erhöht. Die Steuerermäßigung beträgt bis zum 3,8-fachen des jeweils maßgebenden Gewerbesteuermessbetrags. Zugleich begrenzte der Gesetzgeber die Gewährung der Steuerermäßigung auf die tatsächlich zu zahlende Gewerbesteuer. Der Rechnungshof überprüfte bei 331 Einkommensteuerveranlagungen, ob die Finanzämter diese Höchstgrenzen beachteten.

Die Prüfung fand als Querschnittsprüfung in den Finanzämtern Frankfurt/M. V-Höchst, Fulda, Michelstadt und Hofheim am Taunus statt. Sie erstreckte sich auf die Veranlagungszeiträume 2011 bis 2013.

Abbildung 21–1: Zu niedrig festgesetzte Steuern nach Ermittlungen des Rechnungshofs



21.2 Abzugsverbot für die Gewerbesteuer als Betriebsausgabe

Der Gewinn ist von den Steuerpflichtigen entweder durch Einnahmen-Überschuss-Rechnung (EÜR) oder Betriebsvermögensvergleich (Bilanz mit

Gewinn- und Verlustrechnung) darzustellen. Die Verarbeitung in der Finanzverwaltung erfolgt dementsprechend in den Automationsverfahren EÜR oder E-Bilanz.

Von den 410 geprüften Fällen gaben 299 Steuerpflichtige eine Anlage EÜR ab. 111 Steuerpflichtige legten ihren Steuererklärungen eine Gewinnermittlung durch Betriebsvermögensvergleich bei.

21.2.1

Der Rechnungshof wählte 173 der 299 Gewinnermittlungen aus, bei denen die Steuerpflichtigen Gewerbesteuer in der Anlage EÜR als abziehbare Betriebsausgabe erklärten. Dazu ausgegebene Prüfhinweise beachteten die Finanzämter nur selten. 133 von den 173 geprüften Gewinnermittlungen erwiesen sich als fehlerhaft.

Angaben zu abziehbarer Gewerbesteuer in der Anlage EÜR ließen den Rechnungshof bereits vermuten, dass es sich um fehlerbehaftete Fälle handelte. Da das Abzugsverbot für die Gewerbesteuer als Betriebsausgabe bereits seit 2008 galt, war ein Abzug im Prüfungszeitraum nur noch in Ausnahmefällen zulässig.

Der Rechnungshof empfiehlt, nur eine Kennziffer für nichtabziehbare Gewerbesteuerzahlungen in der EÜR bereitzuhalten.

21.2.2

In 46 von 111 Fällen, in denen der Gewinn nach Betriebsvermögensvergleich ermittelt wurde, ließen die Finanzämter die Gewerbesteuer unzulässigerweise als Aufwand zu.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass sich der Prüfungsaufwand bei Betriebsvermögensvergleichen auf die Hinzurechnung des Gewerbesteueraufwands beschränkt. Es erscheint ihm sinnvoll, im Automationsverfahren E-Bilanz eine verpflichtende isolierte Darstellung des Gewerbesteueraufwands einzuführen. Darüber hinaus sollte dieser Aufwand automatisiert in die steuerliche Gewinnermittlung überführt werden.

21.2.3

Das Ministerium teilt mit, die Oberfinanzdirektion (OFD) beabsichtige das Thema des Abzugsverbots für Gewerbesteuer als Betriebsausgabe in einer Rundverfügung aufzugreifen.

Es stimmt zu, dass die Kennziffer für abziehbare Gewerbesteuerzahlungen perspektivisch aus der Anlage EÜR zu entfernen sei. Allerdings bedürfe es zumindest für eine Übergangszeit weiterhin dieser Eintragungsmöglichkeit.

Die Anregung des Rechnungshofs, verpflichtende Angaben zur Gewerbesteuer innerhalb der E-Bilanz einzuführen, sei für Wirtschaftsjahre ab 2017 zwischenzeitlich umgesetzt worden. Ebenso sei in Zukunft ein maschineller Abgleich der als Betriebsausgabe geltend gemachten Gewerbesteuer sowie der notwendigen außerbilanziellen Gewinnhinzurechnung anhand der übermittelten E-Bilanz-Daten möglich.

21.3 Abweichende Angaben des Gewinns in den Einkommensteuer- und Gewerbesteuererklärungen

21.3.1

Der Rechnungshof beanstandete 114 der 410 geprüften Fälle, weil entweder der bei der Einkommensteuer angesetzte Gewinn oder der Gewinn als Ausgangsgröße für die Festsetzung des Gewerbesteuermessbetrags zu niedrig angesetzt wurde. Automatische Prüfhinweise wurden nicht ausgegeben.

Da der Gewinn für die Einkommensteuer und den Gewerbesteuermessbetrag nach den gleichen steuerlichen Vorschriften zu ermitteln ist, dürfte es grundsätzlich keine Abweichungen geben. Eine Abweichung ist daher ein leicht erkennbarer Hinweis auf eine möglicherweise fehlerhafte Gewinnangabe. Der Rechnungshof empfiehlt daher, die erfassten Gewinne automatisiert abzugleichen.

21.3.2

Das Ministerium teilt die Auffassung, wonach ein automationsgestützter Abgleich der Gewinnangaben das Risiko fehlerhafter Steuerfestsetzungen

verringern könnte. Hierzu seien bereits verschiedene Hinweise für die Festsetzung des Gewerbesteuerermessbetrags formuliert worden, die seit Februar 2017 ausgegeben würden.

21.4 Einkommensteuerermäßigung für die Gewerbesteuer

21.4.1

Als Ausgleich für das Abzugsverbot der Gewerbesteuer als Betriebsausgabe erhöhte der Gesetzgeber die Steuerermäßigung für zu zahlende Gewerbesteuer. Hierzu prüfte der Rechnungshof 331 Einkommensteuerveranlagungen. Die Finanzämter legten in 56 Einkommensteuerveranlagungen den Steuerermäßigungen überhöhte Gewerbesteuerermessbeträge zugrunde.

Der Rechnungshof regt an, den festgesetzten Gewerbesteuerermessbetrag automatisiert in die Veranlagung zur Einkommensteuer zu übernehmen.

21.4.2

In 116 Veranlagungen berücksichtigten die Finanzämter überhöhte Beträge zur tatsächlich zu zahlenden Gewerbesteuer. Die Finanzämter müssen die Angaben der Steuerpflichtigen zur zu zahlenden Gewerbesteuer personell prüfen. Um den richtigen Betrag zu ermitteln, müssen sie den festgesetzten Gewerbesteuerermessbetrag mit dem Hebesatz der heheberechtigten Gemeinde vervielfältigen.

Der Rechnungshof stellte fest, dass den Bearbeitern die Höhe des Hebesatzes nicht unmittelbar zur Verfügung stand. Der Hebesatz ging nicht aus dem Bescheid über den Gewerbesteuerermessbetrag hervor.

Der Rechnungshof hält es für angebracht, die Bearbeiter für die korrekte Ermittlung der tatsächlich zu zahlenden Gewerbesteuer zu sensibilisieren. Er empfiehlt, eine automatisierte Ermittlung und Übernahme der zu zahlenden Gewerbesteuer einzuführen, wenn die Einkommensteuer als auch der Gewerbesteuerermessbetrag unter derselben Steuernummer veranlagt werden.

21.4.3

Das Ministerium teilt mit, es erachte die Empfehlung des Rechnungshofs, den festgesetzten Gewerbesteuermessbetrag für Zwecke der Steuerermäßigung automatisiert in die Veranlagung zur Einkommensteuer zu übernehmen, für sinnvoll. Zur Umsetzung werde das Bundesministerium der Finanzen (BMF) eine KONSENS-Aufgabenanmeldung erstellen.

Es weist darauf hin, dass die OFD die Anregung zur Sensibilisierung der Bediensteten zu dem geprüften Themenkomplex bereits aufgegriffen habe.

Das Ministerium teilt die Ansicht des Rechnungshofs, wonach die Ermittlung der tatsächlich zu zahlenden Gewerbebesteuer aufwendig sei. Jedoch sei eine automatisierte Übernahme der tatsächlich gezahlten Gewerbebesteuer derzeit nicht umsetzbar.

21.5 Keine Mitteilungen von Gemeinden über Minderungen der tatsächlich zu zahlenden Gewerbebesteuer

21.5.1

Weicht die von der Gemeinde erhobene Gewerbebesteuer von der zunächst bei der Einkommensteuer berücksichtigten Gewerbebesteuer ab, ist die Einkommensteuerermäßigung anzupassen.

Nach der Mitteilungsverordnung haben Behörden Verwaltungsakte mitzuteilen, die den Wegfall oder die Einschränkung einer steuerlichen Vergünstigung zur Folge haben können.

Die geprüften Finanzämter erklärten, keine Mitteilungen von Gemeinden über Minderungen der tatsächlich zu zahlenden Gewerbebesteuer erhalten zu haben. Der Rechnungshof hält es für möglich, dass den Gemeinden die Auswirkungen einer Minderung der Gewerbebesteuer auf die Steuerermäßigung nicht bekannt waren. Er regte an, die Verwaltungsanweisung insofern zu konkretisieren und empfahl, die Gemeinden auf ihre Mitteilungspflicht hinzuweisen.

21.5.2

Das Ministerium teilt die Auffassung, dass die Kommunen auf ihre Pflicht zur Mitteilung von Maßnahmen aus Billigkeitsgründen im Gewerbesteuer-Erhebungsverfahren hingewiesen werden sollten. Die Aufnahme eines entsprechenden Hinweises in den Anwendungserlass des BMF zur Mitteilungsverordnung sei bereits in Umsetzung.

21.6 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Ministeriums, seine Empfehlungen weitgehend aufzugreifen.

Zur Ermittlung der Einkommensteuerermäßigung erachtet der Rechnungshof die automatische Ermittlung und Übernahme der zu zahlenden Gewerbesteuer in die Einkommensteuerveranlagung weiterhin für wichtig. Nach neuen Erkenntnissen des Rechnungshofs hat das BMF eine KONSENS-Aufgabenanmeldung erstellt, durch die sich auch diese Empfehlung realisieren lassen würde. Der Rechnungshof würde es begrüßen, wenn sich das Ministerium für die Umsetzung dieser Planungen auf Bundesebene einsetzt.

Das BMF hat mittlerweile das Anwendungsschreiben zur Mitteilungsverordnung dahingehend ergänzt, dass im Hinblick auf die Einkommensteuerermäßigung Verwaltungsakte der Gemeinden über Billigkeitsmaßnahmen im Gewerbesteuer-Erhebungsverfahren den Finanzbehörden mitzuteilen sind.

Einzelplan 18:

Staatliche Hochbaumaßnahmen

22 Grundinstandsetzung von zwei Gebäuden der Hochschule RheinMain

Kapitel 18 01

Das Land Hessen führte eine Grundinstandsetzung zweier Gebäude der Hochschule RheinMain am Standort Rüsselsheim durch. Von der ersten Veranschlagung bis zum Abschluss der Baumaßnahme stiegen die Kosten von 10,6 Mio. Euro auf 43,5 Mio. Euro. Ingenieurleistungen wurden entgegen den Vorschriften weitgehend ohne Wettbewerb vergeben. Aufgrund ungenügender Überwachung wurden mangelhafte und unvollständige Bauplanungen nicht rechtzeitig erkannt. Dadurch wurden zusätzliche Leistungen erforderlich, die zu einem Mehraufwand von 625.000 Euro führten.

22.1 Ausgangslage

Nach 35 Jahren Nutzungsdauer sollten die Gebäude A und B der Hochschule RheinMain am Standort Rüsselsheim grunderneuert werden. Die Gebäude enthielten Hörsäle, Labor- und Seminarräume, Büros und eine Bibliothek. Der Landesbetrieb Bau und Immobilien Hessen³² (LBIH) stellte 2006 für jedes der Gebäude eine Entscheidungsunterlage Bau (ES-Bau) auf. Im Haushaltsplan 2007 wurde die Baumaßnahme als „Grundinstandsetzung und Umbau der Gebäude A und B“ eingestellt. Die Kosten für die Sanierung beider Gebäude waren mit 10,6 Mio. Euro angegeben.

22.2 Kostensteigerungen

22.2.1

Das Ministerium der Finanzen (HMdF) erkannte im Dezember 2006 die ES-Bau haushaltsrechtlich an und teilte dem Ministerium für Wissenschaft und Kunst (HMWK) mit, es könne die Entwurfsunterlagen Bau (EW-Bau) beauftra-

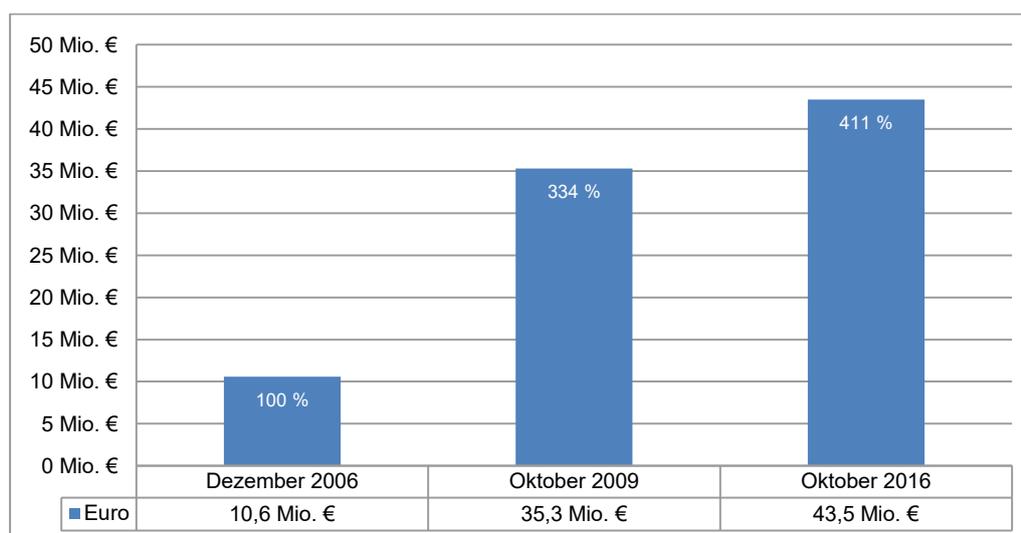
³² Der Landesbetrieb Bau und Immobilien Hessen entstand am 1. Januar 2016 durch Fusion der Landesbetriebe Hessisches Baumanagement und Hessisches Immobilienmanagement. Als Nachfolger übernimmt er alle Aufgaben und Zuständigkeiten dieser Landesbetriebe.

gen. In diesen werden die Planungen der ES-Bau vertieft und die Kosten genauer ermittelt. Das HMWK übernahm beide ES-Bau ohne weitere Bearbeitung als EW-Bau und erteilte dem LBIH im Februar 2007 den Bauauftrag.

Im Oktober 2009 erstellte der LBIH einen Mehrkostenbericht, nachdem sich aufgrund von Gutachten und intensiveren Planungen Mehrkosten von 24,7 Mio. Euro in den Bereichen Brandschutz, Schadstoffbelastung, bauphysikalische Anforderungen und haustechnische Anlagen ergeben hatten. Die Baukosten erhöhten sich auf 35,3 Mio. Euro.

Die Bauarbeiten wurden im März 2013 begonnen und im Oktober 2016 beendet. Die genehmigten Gesamtkosten lagen zum Bauende bei 43,5 Mio. Euro. Zum Zeitpunkt der Prüfung Ende 2016 waren die Bauarbeiten noch nicht schlussgerechnet.

Abbildung 22–1: Kostensteigerungen



22.2.2

Der Rechnungshof beanstandet, dass der Bauauftrag an den LBIH erteilt wurde, als die Planungen noch nicht ausreichend vertieft waren. Er hält Kostenermittlungen für untauglich, die ohne die für die Instandsetzungsarbeiten notwendigen Gutachten erstellt werden. Die Kostensteigerungen führt er auf die ungenügende Planung und den Zeitraum von sieben Jahren zwischen der ersten Kostenschätzung und dem Beginn der Bauausführung zurück.

22.2.3

Das HMdF teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass die notwendige Planungstiefe für die Erteilung des Bauauftrags im Februar 2007 noch nicht erreicht war. Es habe das HMWK um Stellungnahme gebeten, da dieses die ES-Bau als EW-Bau anerkannt habe. Dieses verweise auf die damalige Dringlichkeit der Maßnahme. Um einen zeitnahen Maßnahmenbeginn zu ermöglichen, habe es den Bauauftrag erteilt und die Unterlagen als EW-Bau anerkannt. Das HMdF teilt abschließend hierzu mit, durch verschiedene Maßnahmen werde inzwischen ein höheres Maß an Planungs- und Kostensicherheit erreicht.

Des Weiteren merkt das HMdF an, aus der Sachverhaltsdarstellung gehe nicht deutlich hervor, dass es 2008 eine Zäsur in Form der Verabschiedung des Hochschulbauprogramms HEUREKA gegeben habe, in deren Folge der Umfang der Baumaßnahme neu definiert worden sei. Deshalb sei die ursprüngliche ES-Bau als Bezugspunkt der Kostenentwicklung mit der nachfolgenden Planung nur noch bedingt vergleichbar.

22.2.4

Der Rechnungshof kann keine Dringlichkeit erkennen, wenn von der Erteilung des ersten Bauauftrags im Jahr 2007 bis zum Baubeginn im Jahr 2013 sechs Jahre vergehen. Er wird zu gegebener Zeit prüfen, ob die ergriffenen Maßnahmen die Kosten- und Planungssicherheit tatsächlich erhöhen. Eine Zäsur und Neudefinition des Umfangs der Baumaßnahme war den vorgelegten Unterlagen nicht zu entnehmen. Der Rechnungshof empfiehlt, solche Änderungen künftig zu dokumentieren.

22.3 Beauftragung freiberuflich Tätiger

22.3.1

Der LBIH hat nach der „Geschäftsanweisung Bau“ (GABau) Verträge über freiberufliche Leistungen vor der Leistungserbringung schriftlich abzuschließen. Zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe 2008 war die Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) zu beachten. Nach dieser waren Leistungen an Architekten und Fachingenieure bei einem Auftragswert über 206.000 Euro in einem Teilnahmewettbewerb zu vergeben.

Der LBIH beauftragte 2005 erstmalig ein Architekturbüro mit Vorplanungsleistungen und der Erstellung der ES-Bau für die Gebäude A und B. 2008 erteilte er diesem Büro weiterführende Planungsaufträge für diese Gebäude. Die veranschlagte Summe betrug 1,8 Mio. Euro. Einen Teilnahmewettbewerb führte der LBIH nicht durch, sondern vergab die Aufträge freihändig. Er begründete seine Vorgehensweise in einem Aktenvermerk mit *„Gefahr im Verzug wegen der vor Ort bestehenden erheblichen Mängel im Bereich des Brandschutzes und wegen teilweise fehlender bzw. unzureichender Rettungswege“*. Auch nachfolgende Aufträge an Fachingenieure vergab der LBIH ohne das vorgeschriebene Wettbewerbsverfahren.

Ein Ingenieurbüro arbeitete an der Planung der haustechnischen Anlagen seit 2007. Die schriftlichen Verträge zur Erbringung dieser Leistungen wurden im Juli 2013 abgeschlossen. Der LBIH rügte in mehreren Schreiben von Mai bis August 2013 die mangelhafte Leistung und forderte mit Fristsetzung zur Nachbesserung auf. Da die Frist aus Sicht des LBIH fruchtlos verstrich, kündigte er im August 2013 die Verträge.

Ein weiteres Ingenieurbüro legte im Dezember 2012 ein Honorarangebot für die Objektüberwachung vor. In welcher Form das Büro beauftragt wurde und wann es mit seiner Tätigkeit begann, konnte der LBIH nicht darlegen. Im August 2013 kündigte der LBIH den Vertrag. Wie unklar das Vertragsverhältnis war, zeigt folgende Formulierung im Kündigungsschreiben: *„Wir sehen derzeit kein bestehendes Vertragsverhältnis, weshalb wir auch eine Kündigung nicht erklären können. Lediglich höchst hilfsweise erklären wir die außerordentliche Kündigung.“*

Auch nachdem der LBIH die Probleme aus unklaren Vertragsverhältnissen erkannt hatte, zog er keine Konsequenzen. Er beauftragte per E-Mail im August 2013 ein weiteres Ingenieurbüro, schloss jedoch den Ingenieurvertrag mit den erforderlichen Festlegungen erst zwei Jahre später ab.

22.3.2

Die durch den LBIH angegebene Begründung der freihändigen Vergabe überzeugt den Rechnungshof nicht. Hätte die dargestellte Gefahrenlage tatsächlich bestanden, hätten kurzfristig Sicherungsmaßnahmen ergriffen oder die Nutzung der Gebäude eingeschränkt werden müssen. Dies geschah jedoch

nicht. Erst sechs Jahre später wurde mit den Instandsetzungsarbeiten begonnen. Er sieht daher in der freihändigen Vergabe einen schweren Verstoß gegen geltendes Vergaberecht.

Des Weiteren bittet er, darauf zu achten, dass der GABau entsprechend freiberuflich Tätige vor Erbringung der Leistungen schriftlich beauftragt werden.

22.3.3

Das HMdF teilt mit, dass nach seiner Auffassung die Ausführungen in dem Vermerk des LBIH den Verzicht auf ein Vergabeverfahren nach der VOF nicht plausibel begründeten. Inzwischen seien die Mitarbeiter des LBIH durch Schulungen und die unterstützende Beratung der Justiziarer wesentlich stärker für Vergabeproblematiken sensibilisiert worden.

Es stimmt der Empfehlung zu, dass Verträge mit freiberuflich Tätigen vor Aufnahme der Leistungen schriftlich abzuschließen seien. Ministerium und LBIH hätten das Thema, auch aufgrund früherer Prüfungen des Rechnungshofs, bereits aufgegriffen. Durch verbesserte Verfahrensabläufe solle der rechtzeitige Abschluss der Verträge künftig sichergestellt werden.

22.3.4

Der Rechnungshof wird die Durchführung der Vergabeverfahren verstärkt in künftige Prüfungen einbeziehen.

22.4 Überwachung freiberuflich Tätiger

22.4.1

Der LBIH hatte gemäß GABau Verträge mit freiberuflich Tätigen hinsichtlich der ordnungsgemäßen Vertragserfüllung zu überwachen. Die Überwachung war stichprobenweise nach pflichtgemäßem Ermessen durchzuführen. Die Art und das Ergebnis der Prüfung waren aktenkundig zu machen.

Ein beauftragtes Büro sicherte – als seine Planungen für nachfolgende Ausschreibungen verwendet werden sollten – dem LBIH telefonisch zu, dass die Ausführungsplanung zu 95 Prozent fertiggestellt sei. Der LBIH überprüfte Umfang und Qualität der Planung nicht. Auch der Projektsteuerer, zu dessen Auf-

gaben u. a. das Überprüfen der Planungsergebnisse und die Sicherung der Qualität gehörten, äußerte sich hierzu gegenüber dem LBIH nicht. Erst ein weiteres Ingenieurbüro, das 2013 mit der Objektüberwachung beauftragt worden war, stellte fest, dass die Planung mangelhaft und unvollständig war. Die Planungsmängel waren so umfangreich, dass nach einer Aufstellung des LBIH für die zusätzlichen Leistungen zur Behebung der Mängel ein Mehraufwand in Höhe von 625.000 Euro entstand.

22.4.2

Der Rechnungshof kann nicht nachvollziehen, warum solche grundlegenden Planungsmängel weder dem Projektsteuerer noch dem LBIH aufgefallen sind. Auch wenn nur eine stichprobenweise Überwachung gefordert ist, ist es bei einer so umfangreichen Planung nach Auffassung des Rechnungshofs völlig unzureichend, sich auf eine telefonische Auskunft über den erreichten Planungsstand zu verlassen.

22.4.3

Das HMdF teilt die Ansicht des Rechnungshofs, dass die telefonische Zusage über den Planungsstand kein ausreichender Beleg im Sinne einer stichprobenartigen Prüfung sei. Der LBIH sehe dies auch so, betrachte das vorliegende Ergebnis jedoch als Einzelfall. Die Qualitätskontrolle sei bei diesem Projekt durch einen überproportional hohen Krankenstand erschwert gewesen. Das HMdF erklärt, der Rechnungshof habe Defizite bei der Überwachung der Leistung des Fachplaners aufgezeigt. Es erwarte, dass verschiedene in den vergangenen Jahren umgesetzte Maßnahmen dazu führen würden, die Qualität der Leistungen von Ingenieurbüros und deren Überwachung durch den LBIH zu verbessern.

22.4.4

Der Rechnungshof wird bei künftigen Prüfungen verstärkt auf die Überwachung der Ingenieurverträge achten.

**Teil III –
Berichte und Stellungnahmen**

Teil III Berichte und Stellungnahmen

In diesem Teil der Bemerkungen informiert der Rechnungshof über ausgewählte Berichte und Stellungnahmen insbesondere an Landtag und Landesregierung. Einen Überblick in die Bandbreite seiner Tätigkeit vermitteln die nachfolgenden Beispiele.

23 Verordnung über den Zahlungsverkehr mit Gerichten und Justizbehörden

Das Ministerium der Justiz hörte den Rechnungshof zum Erlass einer Verordnung über den Zahlungsverkehr mit Gerichten und Justizbehörden gemäß § 103 LHO an.

Die Verordnung schränkt den Barzahlungsverkehr bei Gerichten und Justizbehörden ein. Grundsätzlich sind Zahlungen unbar zu leisten; ausgenommen sind Einzahlungen bis 1.000 Euro.

Nach Angaben des Ministeriums erhöhen Zahlungen mit Bargeld den Verwaltungsaufwand (Bargeldverwaltung, Ablieferung, Leerung der Kassenautomaten). Außerdem steigt das Sicherheitsrisiko.

Auf Nachfrage teilte das Ministerium mit, dass mit der Begrenzung insbesondere die Gefahr von Geldwäsche durch zu hohe Barzahlungen vermieden werden soll. Wirtschaftliche Auswirkungen habe man nicht untersucht.

Der Rechnungshof hat keine Bedenken, den baren Zahlungsverkehr einzuschränken. Er hat empfohlen, Verwaltungsaufwand und Sicherheitsrisiko zu bewerten. Insbesondere sollte untersucht werden, ab welchem Betrag Verwaltungsaufwand und damit verbundene Kosten vermindert werden. Gegebenenfalls wäre die Wertgrenze weiter herabzusetzen. Mittelfristig könnte das Verfahren ausschließlich auf bargeldlose Zahlungen umgestellt werden.

Das Ministerium hat diese Anregung aufgegriffen. Es beabsichtigt, die Wertgrenze zu evaluieren, nachdem ausreichend Erfahrungen aus der Anwendung der Verordnung vorliegen. Dies sollte ein Jahr nach Inkrafttreten der Fall sein.

24 Richtlinien für die hessische Film- und Fernsehförderung durch die HessenFilm und Medien GmbH (HessenFilm)

Im Jahr 2017 hat das Ministerium für Wissenschaft und Kunst (HMWK) die Richtlinien für die hessische Film- und Fernsehförderung neu erlassen. Gegenüber den Vorgängerregelungen berücksichtigt die Neuregelung, dass die Förderungen nunmehr durch die 2015 gegründete HessenFilm und Medien GmbH vergeben werden. Die Förderung soll zur Steigerung der künstlerischen und kulturellen Qualität der Film-, Fernseh-, Medien- und Kinokultur beitragen, den Film- und Medienstandort Hessen stärken und die Standortbedingungen der Filmwirtschaft verbessern. Die Förderung erfolgt auch im neuen Förderprogramm unter anderem durch die Gewährung verzinslicher Darlehen aus einem Fonds, für dessen Refinanzierung das Land eine Garantie übernommen hat.

Der Rechnungshof hat den Richtlinienentwurf mit dem HMWK beraten und dabei Erfahrungen aus seiner Prüfungstätigkeit im Bereich der Filmförderung eingebracht. Er hat darauf hingewiesen, dass für eine sachgerechte Steuerung und Bewertung des Förderprogramms eine Definition der angestrebten Ziele, konkretisierte, messbare Zielvorgaben und ein regelmäßiges Überprüfen der Zielerreichung unerlässlich sind. Darüber hinaus hat er die Refinanzierungsgarantie des Landes thematisiert. Nach den gesetzlichen Regelungen ist die Übernahme von Garantien und Bürgschaften nur zur Durchführung dringender volkswirtschaftlich gerechtfertigter Aufgaben und nur dann möglich, wenn nicht mit hoher Wahrscheinlichkeit mit einer Inanspruchnahme des Landes gerechnet werden muss. Bereits im Zusammenhang mit der Prüfung der Vorgängerprogramme hatte sich der Rechnungshof mit der Zulässigkeit dieser Garantie befasst. Er hatte unter anderem festgestellt, dass wegen fehlender Rückflüsse der Darlehensmittel mit hoher Wahrscheinlichkeit von einer Inanspruchnahme des Landes aus der Garantie auszugehen sei. Zudem hat er bezüglich der beihilfenrechtlichen Einordnung des Förderprogramms eine Abstimmung mit dem Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung (HMWEVL) empfohlen.

Das HMWK erläuterte, dass im Zusammenhang mit der Gründung der HessenFilm und Medien GmbH Ziele definiert worden seien. Zu diesen Zielen habe die HessenFilm und Medien GmbH Kennzahlen zu entwickeln und dar-

über zu berichten. Eine Analyse der Entwicklung dieser Kennzahlen sei für das Jahr 2018 geplant. Das HMWK hat den Bedenken des Rechnungshofs zur Refinanzierungsgarantie insoweit Rechnung getragen, als das Volumen der für den Filmfonds bereitgestellten landesgarantierten Darlehensmittel ab 2017 um 1 Mio. Euro gekürzt und diese durch Haushaltsmittel ersetzt wurden. Zudem sollen die Finanzierungsgrundlagen für die Filmförderung einer ständigen Überprüfung unterzogen werden. Die empfohlene Abstimmung mit dem HMWEVL wurde vorgenommen.

25 Finanzielle Förderung von Schulangeboten der Feuerwehren und des Katastrophenschutzes

Mit der „Finanziellen Förderung von freiwilligen Schulangeboten der Feuerwehren und im Katastrophenschutz mitwirkenden Hilfsorganisationen“ sollen die Wahrnehmung dieser Organisationen in den Schulen erhöht werden und entsprechende Schulangebote initiiert werden. Vor allem Jugendliche, die ansonsten mit den Themen Brand- und Katastrophenschutz nicht in Berührung kommen, sollen zur Mitarbeit in diesen Organisationen angeregt werden.

Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport übersandte dem Rechnungshof Entwürfe einer diesbezüglichen Förderrichtlinie mit der Bitte um Stellungnahme.

Diese Möglichkeit nahm der Rechnungshof wahr und regte unter anderem an, die Zielgruppe auch in der Richtlinie ausdrücklich zu benennen, eine Mindestteilnehmerzahl festzulegen und den Unterrichtsplan von der Schulleitung bestätigen zu lassen. Auch zur Führung der Verwendungsnachweise wurden Hinweise gegeben. Außerdem schlug der Rechnungshof klarstellende Änderungen vor.

Das Ministerium berücksichtigte die Anregungen des Rechnungshofs in der Endfassung seiner Förderrichtlinie.

26 Förderung der interkulturellen Beratung von Feuerwehren

In den hessischen Freiwilligen Feuerwehren engagieren sich bisher wenige Menschen mit Migrationshintergrund. Daher fördert das Ministerium des Innern und für Sport (Ministerium) „Interkulturelle Beraterinnen und Berater Feuerwehr“ auf kommunaler Ebene, um Migrantinnen und Migranten als neue Einsatzkräfte für die Freiwilligen Feuerwehren zu werben. Das Ministerium legte dem Rechnungshof den diesbezüglichen Entwurf einer Förderrichtlinie „Interkulturelle Beratung Feuerwehr“ mit der Bitte um Stellungnahme vor.

Der Rechnungshof wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass Integrationsmaßnahmen allgemeiner Art bereits in einem Förderprogramm (vom 5. Juli 2013) des damaligen Ministeriums der Justiz, für Integration und Europa gefördert werden. Beide Förderungen überschneiden sich inhaltlich. Soweit man an einer speziellen Förderung für die Mitgliedschaft in Freiwilligen Feuerwehren festhalten wolle, seien Doppelförderungen durch eindeutige Abgrenzungen auszuschließen.

Weiterhin regte der Rechnungshof an, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden zu verpflichten, ihre Maßnahmen untereinander abzustimmen. Dadurch könnten bei gleichzeitiger Förderung Überschneidungen vermieden und Synergieeffekte genutzt werden.

Zum Verwendungsnachweis empfahl der Rechnungshof, für die von den Zuwendungsempfängern vorzulegenden Berichte auch eigene Bewertungen der Maßnahmen und gegebenenfalls konkrete Erfolgsmeldungen bei der Mitgliedergewinnung einzufordern. Im Übrigen bat der Rechnungshof, auf die einschlägigen Rechtsgrundlagen der LHO ausdrücklich zu verweisen.

Das Ministerium überarbeitete die Förderrichtlinie und berücksichtigte die Anregungen des Rechnungshofs.

**Teil IV –
Ergebnisse von Prüfungen aus
vergangenen Jahren**

Teil IV Ergebnisse von Prüfungen aus vergangenen Jahren

Der Rechnungshof berichtet auch über Maßnahmen, die geprüfte Stellen aufgrund von Prüfungsfeststellungen getroffen haben, um Mängel abzustellen oder Verfahren zu verbessern. Nachfolgend sind einige ausgewählte Ergebnisse dargestellt.

27 Prüfung „Personalausgaben der Vollzugsanstalten“

Bemerkungen 2014, Nr. 18 – Einzelplan 05

27.1 Sachverhalt

Der Rechnungshof hatte in seinen Bemerkungen berichtet, dass die IT-gestützte Personaleinsatzplanung, Zeitwirtschaft und Abrechnung im Justizvollzug Personalfälle nicht korrekt abbildet. Dem Verfahren liegt ein interner „Leitfaden für die Personaleinsatzplanung, Zeitwirtschaft und Abrechnung“ zugrunde. Der Rechnungshof hatte u. a. empfohlen, diesen Leitfaden mit dem für das Dienst- und Tarifrecht zuständigen Ministerium des Innern und für Sport einvernehmlich zu überarbeiten.

27.2 Weitere Entwicklung

Das Ministerium der Justiz ist der Empfehlung gefolgt. Es hat inzwischen den Leitfaden mit dem Ministerium des Innern und für Sport einvernehmlich abgestimmt.

27.3 Bewertung

Der Rechnungshof nimmt die Entwicklung zur Kenntnis. Er behält sich vor, die Umsetzung zu gegebener Zeit zu prüfen.

28 Kommunale Finanzaufsicht: Feststellungen, die das Ministerium betreffen

Bemerkungen 2014, Nr. 9 – Einzelplan 03

28.1 Sachverhalt

Nach der HGO konnten Gemeinden Kassenkredite bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen. Soweit ihnen keine anderen Mittel zur Verfügung standen, konnten sie hierauf zurückgreifen, um Auszahlungen leisten zu können. Die Aufsichtsbehörde hatte den in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag der Kassenkredite zu genehmigen. Der Rechnungshof fand bei den Gemeinden im Regelfall keine Planungen vor, die den Höchstbetrag begründeten. Solche Planungen hielt er für geboten, denn der genehmigte Betrag war nicht nachvollziehbar und damit nicht prüffähig.

Für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen genehmigt die Aufsichtsbehörde den Gesamtbetrag der Kredite. Sie soll die Genehmigung versagen, wenn die Kreditverpflichtungen nicht mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde im Einklang stehen. Die Prüfung zeigte, dass Landräte uneingeschränkte Genehmigungen erteilten, obwohl die dauernde Leistungsfähigkeit gefährdet war. Der Rechnungshof empfahl dem Ministerium des Innern und für Sport darauf hinzuwirken, künftig Finanzkennzahlen zu berücksichtigen, die aufgrund der Beurteilungsbögen zur finanziellen Leistungsfähigkeit ohnehin vorlagen. Er warb für eine objektivierte Entscheidungsgrundlage, um den Begriff der dauernden Leistungsfähigkeit rechtssicher auslegen zu können.

28.2 Weitere Entwicklung

Zwischenzeitlich hat der Hessische Landtag die Überlegungen des Rechnungshofs aufgegriffen: Die HGO bestimmt nunmehr mit Wirkung zum 1. Januar 2019, dass die Gemeinde den Höchstbetrag der Liquiditätskredite (vormals „Kassenkredite“) bedarfsgerecht aufgrund einer dokumentierten Liquiditätsplanung festzusetzen hat.

Das Ministerium hatte bereits zuvor erklärt, ein datenbankbasiertes Kennzahlenset mit verschiedenen Parametern zu entwickeln, das die finanzielle Leis-

tungsfähigkeit einer Kommune aufzeigt. In einer vom Ministerium eingerichteten Arbeitsgruppe wurde mittlerweile das Kommunale Auswertungssystem Hessen (kash) entwickelt. Nunmehr hat jede Kommune einen Finanzstatusbericht zu erstellen, der Bestandteil des Haushaltsplans wird. Mit diesem Bericht stuft sie ihren Grad der finanziellen Leistungsfähigkeit ein. Die Verpflichtung, diesen Bericht zu erstellen, ist in die GemHVO aufgenommen worden. Auf Grundlage des Finanzstatusberichts sollen die Aufsichtsbehörden in die Lage versetzt werden, geeignete Maßnahmen zu treffen, sobald die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune gefährdet ist.

28.3 Bewertung

Der Rechnungshof begrüßt die gesetzlichen Änderungen.

Ob sich das Kennzahlensystem in der aufsichtlichen Praxis bewähren wird, bleibt abzuwarten. Dem Grunde nach weist es in die richtige Richtung. Es sollte helfen, dass die kommunale Finanzaufsicht den unbestimmten Rechtsbegriff der dauernden Leistungsfähigkeit künftig auf belastbaren und für die Kommunen berechenbaren Grundlagen ausfüllt.



HESSISCHER
RECHNUNGSHOF

DER PRÄSIDENT

Darmstadt, den 24. August 2018

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 2017 ohne Beanstandungen abgeschlossen worden.

A handwritten signature in blue ink, which appears to read "Walter Wallmann".

Dr. Walter Wallmann

**Teil V –
Einzelplandarstellungen**

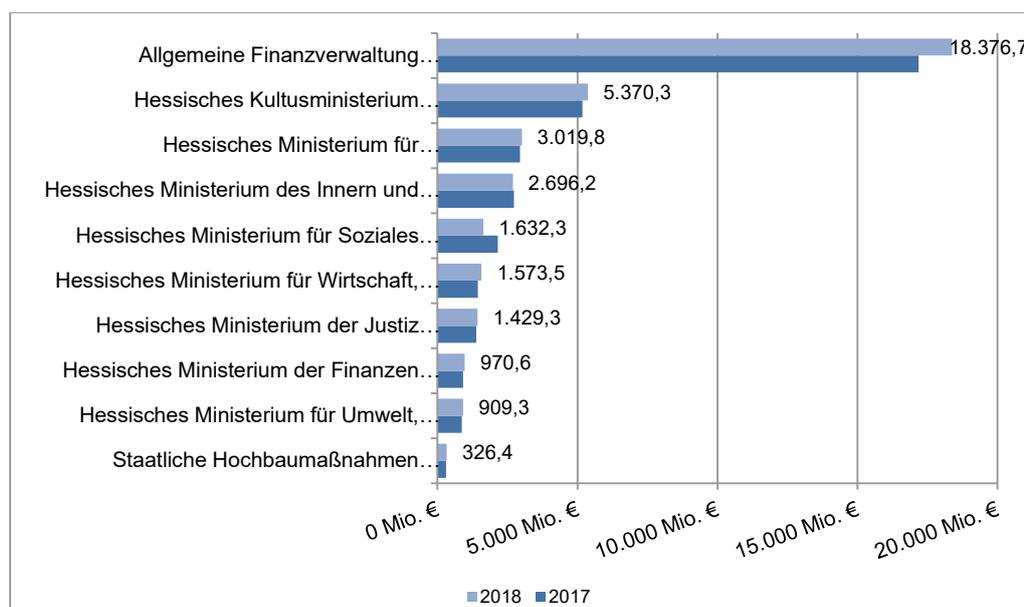
29 Einzelplandarstellungen

29.1 Einleitung

Der Haushalt umfasst 14 Einzelpläne mit geplanten Einnahmen und Ausgaben von 35.291,3 Mio. Euro im Jahr 2017. Sie steigen 2018 auf 36.479,9 Mio. Euro (3,4 Prozent).

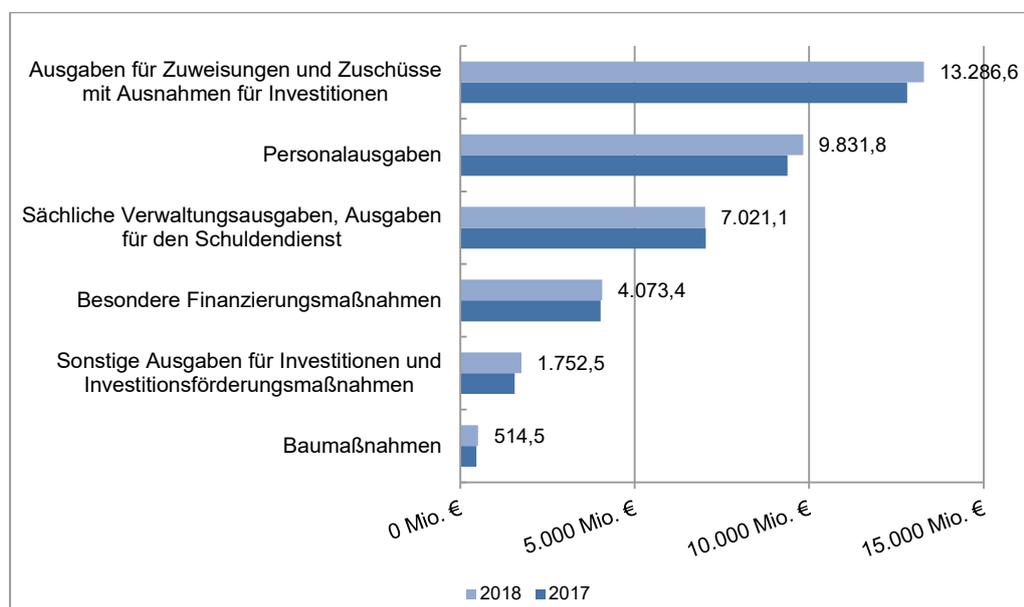
Die geplanten Ausgaben nach Ressorts sowie der Einzelpläne „Allgemeine Finanzverwaltung“ und „Staatliche Hochbaumaßnahmen“ für die Jahre 2017 und 2018 zeigt nachstehende Abbildung. Nicht enthalten sind die Ausgaben der Einzelpläne „Hessischer Landtag“, „Hessischer Ministerpräsident“, „Staatsgerichtshof“, und „Hessischer Rechnungshof“. Auf diese Einzelpläne entfallen mit 168,3 Mio. Euro (2017) bzw. 175,3 Mio. Euro (2018) weniger als 0,5 Prozent.

Abbildung 29–1: Geplante Ausgaben für 2017 und 2018



Wie sich die Ausgaben nach ihrer Art (Hauptgruppen) gliedern, verdeutlicht die folgende Abbildung:

Abbildung 29–2: Geplante Ausgaben (nach Hauptgruppen) für 2017 und 2018



Der höchste Anteil der Ausgaben entfällt mit 36,4 Prozent (2018) auf Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen).

Für Personalausgaben sind 9.831,8 Mio. Euro (2018) geplant; ihr Anteil an den Gesamtausgaben beläuft sich auf 27,0 Prozent. Gegenüber 2017 steigen diese Ausgaben um 450,9 Mio. Euro (4,8 Prozent). Die Personalstellen erhöhen sich von 147.180,0 (2017) auf 149.439,5 (2018).

Die geplanten Einnahmen der Ressorts belaufen sich auf 11 Prozent.³³ Über 88 Prozent der Einnahmen sind im Einzelplan 17 veranschlagt.³⁴

³³ Geplante Einnahmen der Ressorts: 11,6 Prozent (2017) und 10,7 Prozent (2018).

³⁴ Geplante Einnahmen der Allgemeinen Finanzverwaltung: 88,2 Prozent (2017) und 89,1 Prozent (2018). Jeweils 0,2 Prozent der geplanten Einnahmen in den Jahren 2017 und 2018 entfallen auf den Hessischen Landtag, Staatsgerichtshof, Hessischen Rechnungshof sowie auf Staatliche Hochbaumaßnahmen.

29.2 Einzelplan 01 – Hessischer Landtag

Der Einzelplan 01 weist die Einnahmen und Ausgaben des Landesparlaments und seiner Verwaltung (Kapitel 01 01) sowie des Hessischen Datenschutzbeauftragten als eigene unabhängige oberste Landesbehörde (Kapitel 01 03) aus.

Rechtsstellung und Aufgaben des Landtags sind im Wesentlichen in der Landesverfassung festgelegt. Außer dem Präsidium, dem Ältestenrat und dem Hauptausschuss bestehen zur Vorberatung der Vorlagen, über die der Landtag zu beschließen hat, zehn Fachausschüsse mit mehreren Unterausschüssen.

Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Landtag ergeben sich aus dem Hessischen Fraktionsgesetz.

Die Verwaltung des Landtags obliegt dem Landtagspräsidenten, der hierbei mit dem Präsidium zusammenwirkt. Er bedient sich zur Erledigung der Verwaltungsaufgaben der Kanzlei des Landtags als oberster Landesbehörde.

FINANZDATEN Mio. Euro	Soll 2017	Ist 2017	Abweichung Ist/Soll	Soll 2018	Veränderung 2017/2018
Einnahmen	2,3	1,8	-0,5	2,2	-0,2
Ausgaben	60,6	56,9	-3,8	63,3	2,7
Zuschuss	58,3	55,0	-3,3	61,1	2,8
Verpflichtungs- ermächtigungen	-	-	-	-	-
PERSONAL					
Stellen im Einzelplan	249,5			249,5	0,0
Anteil am Personalhaus- halt	0,2 %			0,2 %	0,0
Ausgaben (Mio. Euro)	39,6	36,6	-3,0	40,0	0,4

29.3 Einzelplan 02 – Hessischer Ministerpräsident

Der Ministerpräsident übt die ihm aufgrund der Verfassung des Landes Hessen und durch Gesetz zustehenden Rechte aus. Er bedient sich zur Führung seiner Geschäfte der Staatskanzlei sowie der Landesvertretung in Berlin. In der Staatskanzlei werden zudem die laufenden Geschäfte der Landesregierung geführt.

Unmittelbar nachgeordnet sind

- das Hessische Statistische Landesamt und
- die Hessische Landeszentrale für politische Bildung.

FINANZDATEN Mio. Euro	Soll 2017	Ist 2017	Abweichung Ist/Soll	Soll 2018	Veränderung 2017/2018
Einnahmen	2,7	4,9	2,2	2,9	0,2
Ausgaben	83,5	80,5	-3,0	87,0	3,5
Zuschuss	80,8	75,6	-5,2	84,1	3,3
Verpflichtungs- ermächtigungen	0,4	0,3	-0,1	0,9	0,5
PERSONAL					
Stellen im Einzelplan	660,5			666,5	6,0
Anteil am Personal- haushalt	0,4 %			0,4 %	0,0
Ausgaben (Mio. Euro)	43,1	40,5	-2,7	45,1	2,0

29.4 Einzelplan 03 – Hessisches Ministerium des Innern und für Sport

Das Ministerium ist zuständig für:

- die polizeiliche Kriminalprävention und -repression,
- die Sportförderung,
- den Brand- und Katastrophenschutz,
- die zivile Verteidigung,
- die kommunalen Angelegenheiten,
- die Grundsatzfragen der allgemeinen Verwaltungs- und Behördenorganisation,
- das E-Government (Verwaltungsautomation) und
- die Angelegenheiten der Inneren Landesverwaltung.

FINANZDATEN Mio. Euro	Soll 2017	Ist 2017	Abweichung Ist/Soll	Soll 2018	Veränderung 2017/2018
Einnahmen (Mio. Euro)	1.053,0	863,6	-189,4	843,1	-209,9
Ausgaben (Mio. Euro)	2.723,9	2.537,0	-186,9	2.696,2	-27,7
Zuschuss (Mio. Euro)	1.670,9	1.673,4	2,5	1.853,1	182,2
Verpflichtungs- ermächtigungen	137,6	44,7	-92,9	173,8	36,3
PERSONAL					
Stellen im Einzelplan	26.175,5			26.648,5	473,0
Anteil am Personalhaus- halt	17,8 %			17,8 %	0,0
Ausgaben (Mio. Euro)	1.196,6	1.161,1	-35,4	1.242,5	46,0

- Mit 1.161,1 Mio. Euro entfielen 45,8 Prozent der Gesamtausgaben auf den Personalbereich (Ist 2017).
- Mit rund 859,9 Mio. Euro entfielen 74,1 Prozent der Personalausgaben auf die Polizeibehörden (Ist 2017).
- 74,3 Prozent der Stellen des Einzelplans waren für die Polizeibehörden ausgebracht.

29.5 Einzelplan 04 – Hessisches Kultusministerium

Das Ministerium nimmt zentrale Planungs- und Steuerungsaufgaben in der Bildungspolitik wahr. Diese Aufgaben umfassen das öffentliche Schulwesen sowie die Aus-, Fort- und Weiterbildung von Lehrkräften. Das Ministerium erbringt auch Leistungen für Schulen in freier Trägerschaft.

Daneben regelt es Kirchenangelegenheiten, darunter den Vollzug der Staatskirchenverträge, und fördert Religionsgemeinschaften.

Zum Geschäftsbereich zählen insbesondere:

- die Schulen,
- die Staatlichen Schulämter und
- die Hessische Lehrkräfteakademie.

FINANZDATEN Mio. Euro	Soll 2017	Ist 2017	Abweichung Ist/Soll	Soll 2018	Veränderung 2017/2018
Einnahmen	199,6	204,3	4,7	211,5	11,9
Ausgaben	5.182,5	5.077,6	-104,9	5.370,3	187,8
Zuschuss	4.982,8	4.873,3	-109,6	5.158,8	176,0
Verpflichtungs- ermächtigungen	10,4	0,8	-9,6	6,0	-4,4
PERSONAL					
Stellen im Einzelplan	63.584,0			64.750,0	1.166,0
Anteil am Personalhaus- halt	43,2 %			43,3 %	0,1
Ausgaben (Mio. Euro)	3.238,0	3.110,3	-127,7	3.372,9	134,9

Zum 1. April 2015 wurden die „Hessische Lehrkräfteakademie“ errichtet und das „Landesschulamtsamt und Lehrkräfteakademie“ aufgelöst. Seit dem Haushaltsjahr 2017 werden die Aufgaben der Hessischen Lehrkräfteakademie allein im Kapitel 04 71 dargestellt, das die zuvor getrennten Kapitel 04 03 „Institut für Qualitätssicherung“ und Kapitel 04 71 „Lehrerbildung“ ersetzt. Die Zahl der Produkte bleibt bei vier und die Zahl der zwischenbehördlichen Leistungen sinkt von 16 auf 8.

29.6 Einzelplan 05 – Hessisches Ministerium der Justiz

Das Ministerium der Justiz ist zuständig für die Verwirklichung des Rechtsstaatsprinzips und die Schaffung von Rechtssicherheit. Es nimmt die rechtsförmliche Prüfung der Gesetzesentwürfe vor. Daneben ist es verantwortlich für das juristische Ausbildungs- und Prüfungswesen. Zu seinen Aufgaben gehört die Steuerung der nachgeordneten Verwaltungen einschließlich der Dienst- und Fachaufsicht.

Der Geschäftsbereich des Ministeriums gliedert sich in die Ordentliche Gerichtsbarkeit, die Staatsanwaltschaften, die Arbeitsgerichtsbarkeit, die Sozialgerichtsbarkeit, die Verwaltungsgerichtsbarkeit, das Finanzgericht, die Informationstechnikstelle der hessischen Justiz sowie den Justizvollzug.

FINANZDATEN Mio. Euro	Soll 2017	Ist 2017	Abweichung Ist/Soll	Soll 2018	Veränderung 2017/2018
Einnahmen	591,9	574,3	-17,6	587,8	-4,1
Ausgaben	1.385,8	1.389,0	3,3	1.429,3	43,6
Zuschuss	793,9	814,7	20,9	841,5	47,7
Verpflichtungs- ermächtigungen	5,6	1,1	-4,6	1,5	-4,1
PERSONAL					
Stellen im Einzelplan	14.721,0			14.865,5	144,5
Anteil am Personalhaus- halt	10,0 %			9,9 %	-0,1
Ausgaben (Mio. Euro)	618,6	616,1	-2,5	647,0	28,4

Von Bedeutung sind die Verfahrenseinnahmen und -ausgaben. Sie sind aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen, der richterlichen Unabhängigkeit und des Legalitätsprinzips weitgehend nicht steuerbar.

29.7 Einzelplan 06 – Hessisches Ministerium der Finanzen

Das Ministerium der Finanzen ist hauptsächlich zuständig für

- die Haushalts-, Finanz- und Steuerpolitik,
- das Beteiligungs- und Immobilienmanagement,
- die zentralen Beschaffungen sowie
- die Bereitstellung der IT-Dienstleistungen für die Landesverwaltung.

Zum Geschäftsbereich des Ministeriums zählen

- die Steuerverwaltung,
- die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung,
- der Landesbetrieb Bau und Immobilien Hessen und
- das Hessische Competence Center für Neue Verwaltungssteuerung.

FINANZDATEN Mio. Euro	Soll 2017	Ist 2017	Abweichung Ist/Soll	Soll 2018	Veränderung 2017/2018
Einnahmen	151,4	151,0	-0,4	153,2	1,8
Ausgaben	910,4	896,4	-14,0	970,6	60,3
Zuschuss	758,9	745,4	-13,5	817,4	58,5
Verpflichtungs- ermächtigungen	304,3	170,7	-133,6	418,4	114,1
PERSONAL					
Stellen im Einzelplan	14.069,0			14.641,5	572,5
Anteil am Personalhaus- halt	9,6 %			9,8 %	0,2
Ausgaben (Mio. Euro)	459,5	449,5	-10,0	487,1	27,6

2017 entfielen 82,7 Prozent der Ausgaben (741,6 Mio. Euro) und 76,0 Prozent der Stellen (10.693 Stellen) auf die Steuerverwaltung. Der Anteil der Stellen blieb gegenüber dem Vorjahr gleich.

Zur Vorsorge gegen den demografischen Wandel erhöhte die Steuerverwaltung 2017 die Anzahl der eingestellten Anwärter (650 Anwärter) um fast 90 Prozent. Die hohen Einstellungszahlen sollen 2018 beibehalten werden.

29.8 Einzelplan 07 – Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung

Das Ressort setzt Schwerpunkte in den Bereichen Wirtschaftspolitik und -förderung. Daneben nimmt es Aufgaben der Verkehrs- und Energiepolitik sowie der Landesentwicklung wahr. Der Staatsaufsicht des Ministeriums unterstehen bedeutende Interessenvertretungen der Wirtschaft sowie Teile des Sparkassen-, Versicherungs- und Börsenwesens. Innerhalb des Bereichs Verkehr sind das Eisenbahnwesen, der Luftverkehr, der Öffentliche Personennahverkehr, der Straßen- und Brückenbau sowie der Straßenverkehr die bedeutendsten Felder. Zu den Bereichen Energie und Landesentwicklung gehören die vielfältige Förderung der Energiewende sowie Raumordnung und Landesplanung.

FINANZDATEN Mio. Euro	Soll 2017	Ist 2017	Abweichung Ist/Soll	Soll 2018	Veränderung 2017/2018
Einnahmen	876,6	887,3	10,8	919,8	43,2
Ausgaben	1.445,0	1.451,3	6,3	1.573,5	128,5
Zuschuss	568,4	564,0	-4,5	653,7	85,3
Verpflichtungs- ermächtigungen	412,8	329,7	-83,1	253,0	-159,8
PERSONAL					
Stellen im Einzelplan	5.516,0			5.460,5	-55,5
Anteil am Personalhaus- halt	3,7 %			3,7 %	0,0
Ausgaben (Mio. Euro)	228,1	218,9	-9,1	232,0	4,0

Die Zuständigkeit für „Energie“ besteht seit 2014, im Gegenzug wurde das Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz für die Bereiche Städtebau, Wohnungswirtschaft sowie Dorf- und Regionalentwicklung zuständig. Das Ministerium trägt mit verschiedenen Förderprodukten zum Breitbandausbau zur Realisierung einer flächendeckenden Versorgung mit schnellem Internet bei, um dadurch die Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit des Landes zu sichern.

29.9 Einzelplan 08 – Hessisches Ministerium für Soziales und Integration

Dem Ministerium wurden im Jahr 2014 die Aufgaben Integration, Migration und Zuwanderung übertragen. Einzige unmittelbar nachgeordnete Behörde ist das Hessische Landesprüfungs- und Untersuchungsamt im Gesundheitswesen. Die Aufgaben des Ressorts werden in weiten Teilen von den Regierungspräsidien wahrgenommen. Das Personal wird aus dem Einzelplan 03 finanziert.

FINANZDATEN Mio. Euro	Soll 2017	Ist 2017	Abweichung Ist/Soll	Soll 2018	Veränderung 2017/2018
Einnahmen	164,8	235,7	70,8	178,2	13,3
Ausgaben	2.160,6	2.147,9	-12,8	1.632,3	-528,3
Zuschuss	1.995,8	1.912,2	-83,6	1.454,1	-541,7
Verpflichtungs- ermächtigungen	127,5	53,7	-73,8	77,5	-49,9
PERSONAL					
Stellen im Einzelplan	441,5			448,5	7,0
Anteil am Personal- haushalt	0,3 %			0,3 %	0,0
Ausgaben (Mio. Euro)	26,8	24,1	-2,7	27,8	1,0

Der Haushalt des Einzelplans unterscheidet verpflichtende, freiwillige und besondere Transferleistungen. Die Sollausgaben 2018 liegen um über 500 Mio. Euro unter den Ist-Ausgaben 2017. Dabei verringern sich die Ausgaben für Asyl um über 700 Mio. Euro. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Zahl der in Hessen einreisenden Flüchtlinge von 79.788 im Jahr 2015 auf 12.073 im Jahr 2017 zurückgegangen ist. Gleichzeitig stiegen die veranschlagten Ausgaben für die Beitragsfreistellung für alle Kindergartenjahre (für 6 Stunden) und für die Förderung der Qualität in der Kinderbetreuung um rund 85 Mio. Euro an.

Das Ressort bewirtschaftet darüber hinaus im Einzelplan 17 die Ausgaben für Krankenhausfinanzierung und Kinderbetreuung mit insgesamt rund 950 Mio. Euro und verwaltet die Bundesmittel für Grundsicherung in Höhe von rund 1.065 Mio. Euro (jeweils Soll 2018).

29.10 Einzelplan 09 – Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Zu den Aufgaben zählen die Bereiche:

- Abfallwirtschaft, Immissions- und Strahlenschutz,
- Wasser und Boden,
- Klimaschutz, nachhaltige Stadtentwicklung, biologische Vielfalt,
- Verbraucherschutz, Lebensmittelüberwachung, Tierschutz- und Veterinärwesen,
- Wald und nachhaltige Forstwirtschaft und
- Landwirtschaft.

FINANZDATEN Mio. Euro	Soll 2017	Ist 2017	Abweichung Ist/Soll	Soll 2018	Veränderung 2017/2018
Einnahmen	380,3	373,7	-6,5	374,6	-5,7
Ausgaben	866,7	835,8	-30,9	909,3	42,6
Zuschuss	486,5	462,1	-24,4	534,8	48,3
Verpflichtungs- ermächtigungen	197,3	158,7	-38,6	211,7	14,4

PERSONAL					
Stellen im Einzelplan	4.032,5			3.984,0	-48,5
Anteil am Personal- haushalt	2,7 %			2,7 %	0,0
Ausgaben (Mio. Euro)	52,0	49,4	-2,6	55,2	3,1

Der Haushaltsplan enthält für Landesbetriebe nur den Zuschussbedarf. Die Wirtschaftspläne der Landesbetriebe weisen aufgrund unterschiedlicher Aufgabenstellungen folgende Aufwand-Produktabgeltungs-Quoten aus:

Landesbetriebe Mio. Euro	2017 (Ist)			2018 (Plan)	
	Aufwand	Produkt- abgeltung	Quote	Produkt- abgeltung	Veränderung
Landwirtschaft Hessen	35,5	30,7	86,4 %	31,6	2,9 %
Hessisches Landeslabor	34,1	29,0	84,9 %	30,3	4,7 %
Hessen-Forst	204,9	45,2	22,1 %	49,1	8,7 %

29.11 Einzelplan 10 – Staatsgerichtshof

Der Staatsgerichtshof ist ein Verfassungsorgan des Landes mit Sitz in Wiesbaden. Er besteht aus elf vom Landtag gewählten Mitgliedern, von denen fünf Berufsrichter sein müssen.

Er entscheidet nach Art. 131 der Verfassung über die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze, die Verletzung der Grundrechte, bei Anfechtungen des Ergebnisses einer Volksabstimmung, über Verfassungsstreitigkeiten sowie in den in der Verfassung und den Gesetzen vorgesehenen Fällen.

FINANZDATEN Mio. Euro	Soll 2017	Ist 2017	Abweichung Ist/Soll	Soll 2018	Veränderung 2017/2018
Einnahmen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ausgaben	1,0	0,9	0,0	1,0	0,0
Zuschuss	1,0	0,9	0,0	1,0	0,0
Verpflichtungs- ermächtigungen	–	–		–	
PERSONAL					
Stellen im Einzelplan	2,0			2,0	0,0
Anteil am Personal- haushalt	0,0 %			0,0 %	0,0
Ausgaben (Mio. Euro)	0,5	0,5	0,1	0,5	0,0

Zur Wahrnehmung der laufenden Geschäfte kann sich der Staatsgerichtshof der Einrichtungen und personellen Unterstützung des Geschäftsbereichs des Hessischen Ministeriums der Justiz bedienen. Der Stellenplan weist deshalb lediglich zwei Planstellen für Beamte des höheren Dienstes aus.

29.12 Einzelplan 11 – Hessischer Rechnungshof

Zu den Aufgaben des Rechnungshofs zählt die Prüfung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes, seiner Verwaltungen, Landesbetriebe und Sondervermögen sowie die Betätigung des Landes bei privatrechtlichen Unternehmen. Körperschaften, Anstalten und Stiftungen unterliegen ebenso der Prüfung wie Stellen außerhalb der Verwaltung, sofern sie Zuwendungen erhalten oder Landesvermögen verwalten. Unterstützt wird er hierbei durch das Prüfungsamt in Kassel.

Die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften prüft Städte und Gemeinden, Landkreise und den Landeswohlfahrtsverband Hessen.

Darüber hinaus berät der Präsident in seiner Eigenschaft als Landesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Durch Gutachten, Vorschläge und Stellungnahmen wirkt er auf eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung und Organisation der Verwaltung hin.

FINANZDATEN Mio. Euro	Soll 2017	Ist 2017	Abweichung Ist/Soll	Soll 2018	Veränderung 2017/2018
Einnahmen	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
Ausgaben	23,1	21,3	-1,8	24,1	1,0
Zuschuss	23,1	21,2	-1,9	24,0	0,9
Verpflichtungs- ermächtigungen	2,9	2,2	-0,6	2,8	-0,1
PERSONAL					
Stellen im Einzelplan	227,5			230,5	3,0
Anteil am Personal- haushalt	0,2 %			0,2 %	0,0
Ausgaben (Mio. Euro)	14,1	13,6	-0,5	15,0	0,8

29.13 Einzelplan 15 – Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst ist für das Hochschulwesen, die staatlichen Archive, die staatlichen Museen und Kunstsammlungen, die Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten, das Landesamt für Denkmalpflege sowie die Staatstheater zuständig. Zu seinen wesentlichen Aufgaben zählt die Förderung von Wissenschaft und Kunst.

FINANZDATEN Mio. Euro	Soll 2017	Ist 2017	Abweichung Ist/Soll	Soll 2018	Veränderung 2017/2018
Einnahmen	676,1	655,3	-20,9	627,2	-48,9
Ausgaben	2.953,2	2.883,0	-70,2	3.019,8	66,6
Zuschuss	2.277,1	2.227,7	-49,4	2.392,5	115,4
Verpflichtungs- ermächtigungen	363,3	150,8	-212,5	502,1	138,8

PERSONAL					
Stellen im Einzelplan*	17.501,0			17.492,5	-8,5
Anteil am Personal- haushalt	11,9 %			11,7 %	-0,2
Ausgaben** (Mio. Euro)	140,9	142,8	1,8	145,4	4,4

*) Nicht enthalten sind die Personalstellen der Goethe-Universität Frankfurt und der Technischen Universität Darmstadt.

**) Die Personalkosten der Hochschulen sind im Einzelplan nicht abgebildet.

Der größte Anteil der Einnahmen sind Bewilligungen des Bundes. Zu nennen sind insbesondere die gemeinsame Forschungsförderung durch Bund und Länder nach Art. 91b GG, der Hochschulpakt 2020 und die Ausbildungsförderung. Im Jahr 2018 erhält das Land vom Bund hierfür Soll-Einnahmen von 455,1 Mio. Euro.

Die bedeutendsten Ausgaben sind die Personalausgaben. Zusätzlich zu den angegebenen Stellen im Einzelplan verfügt die Goethe-Universität Frankfurt im Jahr 2018 über 5.474,5 Stellen und die Technische Universität Darmstadt im Jahr 2018 über 4.302 Stellen.

Staatliche Hochbaumaßnahmen werden grundsätzlich im Einzelplan 18 veranschlagt. Die Technische Universität Darmstadt verfügt im Rahmen der ihr übertragenen Bauautonomie über ein eigenes Baubudget. Sie erhält für Baumaßnahmen und Geräteinvestitionen jährlich 21 Mio. Euro Landesmittel als Zuweisung zur eigenen Verwaltung.

29.14 Einzelplan 17 – Allgemeine Finanzverwaltung

In diesem Einzelplan werden die nicht einem Ressorthaushalt zugeordneten Mittel ausgebracht. Er enthält insbesondere die Steuereinnahmen sowie die Einnahmen und Ausgaben des Schuldendienstes. Des Weiteren werden die Finanzierungsvorgänge zwischen Bund und Ländern (Länderfinanzausgleich) sowie zwischen Land und Kommunen (Kommunaler Finanzausgleich) abgebildet. Schließlich sind die Kreditmarktmittel des Landes in Kapitel 17 01 zentral veranschlagt.

FINANZDATEN Mio. Euro	Soll 2017	Ist 2017	Abweichung Ist/Soll	Soll 2018	Veränderung 2017/2018
Einnahmen	31.136,1	31.678,4	542,3	32.516,6	1.380,5
Ausgaben	17.189,8	18.065,5	875,6	18.376,7	1.186,9
Überschuss	13.946,3	13.612,9	-333,3	14.139,9	193,6
Verpflichtungs- ermächtigungen	676,3	402,6	-273,7	449,4	-226,9
PERSONAL					
Ausgaben (Mio. Euro)	3.323,0	3.332,5	9,4	3.521,3	198,3

Bei den Ausgaben bilden die Versorgungsbezüge der Pensionäre und die Beihilfen einen Schwerpunkt.

29.15 Einzelplan 18 – Staatliche Hochbaumaßnahmen

Im Einzelplan 18 werden die Staatlichen Hochbaumaßnahmen des Landes Hessen veranschlagt. Ausgenommen hiervon sind die Ausgaben für die Unterhaltung der Grundstücke, die baulichen Anlagen und die Erstausrüstung mit Gerät. Sie werden in den Einzelplänen der Ressorts ausgewiesen. Beiträge, Zuweisungen und Zuschüsse Dritter werden in den jeweiligen Produkten veranschlagt. Sie sind in den Ausgabeansätzen der betreffenden Baumaßnahmen enthalten. Die Bundesmittel zugunsten des Hochschulbaus werden zentral im Produkt 09 „Bauten Hochschulen allgemein“ vereinnahmt.

FINANZDATEN Mio. Euro	Soll 2017	Ist 2017	Abweichung Ist/Soll	Soll 2018	Veränderung 2017/2018
Einnahmen	56,4	57,1	0,7	62,9	6,5
Ausgaben	305,1	244,4	-60,7	326,4	21,3
Zuschuss	248,7	187,3	-61,5	263,6	14,8
Verpflichtungs- ermächtigungen	268,8	139,1	-129,6	354,0	85,3

Der Landesbetrieb Bau und Immobilien Hessen nimmt die operativen Aufgaben im Bereich des staatlichen Hochbaus wahr.

Soweit Maßnahmen als Public-Private-Partnership-Projekte realisiert werden sollen, werden diese wie Landes- bzw. Hochschulbaumaßnahmen – jedoch ohne Wertansatz – gezeigt. Die aus den künftigen Mietzahlungen entstehenden Verpflichtungen werden in den Einzelplänen der jeweiligen Nutzer veranschlagt.

Anhang

Beratungstätigkeit, gutachterliche Äußerungen, Unterrichtungen über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung

Der Rechnungshof berichtet der Landesregierung und dem Hauptausschuss des hessischen Landtages über wesentliche Ergebnisse von Prüfungen im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Prüfungen im Rundfunkbereich

Aufgaben

Außerhalb der Prüfungen nach der Landeshaushaltsordnung prüft der Rechnungshof auch

- die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Hessischen Rundfunks, Anstalt des öffentlichen Rechts, sowie
- die Wirtschaftsführung bei solchen Unternehmen des privaten Rechts, an denen der Hessische Rundfunk unmittelbar, mittelbar oder zusammen mit anderen Rundfunkanstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Mehrheit beteiligt ist und deren Gesellschaftsvertrag oder Satzung diese Prüfung durch den Rechnungshof vorsieht.

Grundlage für diese Prüfungen ist § 19 des Gesetzes über den Hessischen Rundfunk (RdfunkG) in Verbindung mit dem Rundfunkstaatsvertrag (RStV). Sind mehrere Rechnungshöfe für die Prüfung zuständig, können sie die Prüfung einem dieser Rechnungshöfe übertragen.

Der Rechnungshof teilt das Ergebnis der Prüfung der Landesrundfunkanstalt einschließlich deren Beteiligungsunternehmen, das auch die Stellungnahme der geprüften Stelle berücksichtigt, dem Intendanten des Hessischen Rundfunks, den Aufsichtsgremien und der Geschäftsführung des geprüften Beteiligungsunternehmens sowie der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) mit (§ 14a Sätze 1 und 2 RStV).

Die wesentlichen Ergebnisse einer Rundfunkprüfung fasst der Rechnungshof in einem abschließenden Bericht zusammen (Rundfunkbericht). Er leitet diesen dem Landtag, der Landesregierung sowie der KEF zu und veröffentlicht ihn anschließend (§ 14a Satz 3 RStV). Dabei hat der Rechnungshof darauf zu

achten, dass die Wettbewerbsfähigkeit des geprüften Teilnehmungsunternehmens nicht beeinträchtigt wird und insbesondere Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gewahrt werden (§ 14a Satz 4 RStV).

Der Rechnungshof wertet zudem die Prüfungen der Jahresabschlussprüfer bei Mehrheitsbeteiligungen der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, des ZDF, des Deutschlandradios oder bei Gesellschaften, bei denen ein Prüfungsrecht der zuständigen Rechnungshöfe besteht, soweit diese federführend vom Hessischen Rundfunk betreut werden, aus. Dabei werden insbesondere die Feststellungen bezüglich der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und der Einhaltung der staatsvertraglichen Vorgaben für kommerzielle Aktivitäten (Marktkonformität) in den Blick genommen.

Prüfungen

- **Prüfung der Wirtschaftsführung der ARD-Werbung Sales & Services GmbH (AS&S), Frankfurt am Main, und ihrer Tochtergesellschaften**

Die AS&S und ihre Tochtergesellschaften unterliegen der Prüfung durch die für die Gesellschafter zuständigen Rechnungshöfe. Gemäß Prüfungsvereinbarung wurde diese Aufgabe auf den Hessischen Rechnungshof übertragen.

Im Rahmen seiner stichprobenweisen Prüfung der Wirtschaftsführung der AS&S-Gruppe im Prüfungszeitraum 2011 bis 2015 hatte der Rechnungshof aufgrund seiner Feststellungen insbesondere organisatorische Veränderungen empfohlen, die sich positiv auf die wirtschaftliche Lage auswirken können. Die AS&S hat inzwischen Anstrengungen unternommen, die aufgezeigten Potenziale zu nutzen. Sie hat die Notwendigkeit gesehen, ihre Organisationsstruktur einer tiefergehenden Analyse zu unterziehen. Der Rechnungshof erwartet, dass die bereits eingeleiteten Maßnahmen konsequent weiterverfolgt, noch notwendige Maßnahmen zügig ergriffen und schließlich in einem zeitlich und wirtschaftlich vertretbaren Rahmen umgesetzt werden.

Der Rundfunkbericht kann im Internet eingesehen und heruntergeladen werden (rechnungshof.hessen.de/Veröffentlichungen).

- **Auswertung von Jahresabschlussprüfungen des Hessischen Rundfunks und seiner Beteiligungsunternehmen**

Die Prüfungen der Abschlussprüfer haben zu keinen Feststellungen geführt, die Anlass zu Zweifeln an der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung geben könnten. Nach Einschätzung der Abschlussprüfer entsprechen die Jahresabschlüsse den gesetzlichen Vorschriften und vermitteln unter Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage.

Der Rechnungshof hat die Berichte der Abschlussprüfer ausgewertet. Anlass für zusätzliche Prüfungen des Jahresabschlusses durch den Rechnungshof gab es nicht.

- **Auswertung von Ergebnissen der Prüfung der Marktkonformität der kommerziellen Tätigkeiten**

Die Jahresabschlussprüfer haben bei ihren Prüfungen auch die Marktkonformität der kommerziellen Tätigkeiten von unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungsunternehmen des Hessischen Rundfunks untersucht und dabei keine Verstöße gegen marktkonformes Verhalten festgestellt.

Der Rechnungshof hat die von den Abschlussprüfern getroffenen Ergebnisse der Prüfung der Marktkonformität ausgewertet. Für den Rechnungshof ergab sich kein Anlass, eigene Prüfungsmaßnahmen der Marktkonformität zu ergreifen.

Dieser Bericht ist erhältlich bei:
Hessischer Rechnungshof
Büro der Leitung und Presse
Eschollbrücker Straße 27
64295 Darmstadt

Tel.: (0 61 51) 3 81- 1 17
Fax: (0 61 51) 3 81- 5 56
E-Mail: pressestelle@rechnungshof.hessen.de
Internet: rechnungshof.hessen.de

Druck: Justizvollzugsanstalt Darmstadt
64297 Darmstadt

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

Die in der Haushaltsrechnung 2017 nachgewiesenen Beträge stimmen mit den Kassenrechnungen und Büchern überein, die der Rechnungshof und sein Prüfungsamt bestimmungsgemäß stichprobenweise geprüft haben. Alle Einnahmen und Ausgaben waren ordnungsgemäß belegt. Die Haushaltsrechnung wird damit festgestellt (Art. 144 Satz 1 HV).

Darmstadt, den 4. September 2018


Dr. Wallmann


Bantzer


Doetschmann


Dr. Nowak


Dr. Breidert


Brillmann


Balk


Dr. Keilmann

