



HESSISCHER LANDTAG

16. 01. 2018

HHa, UFV

Antrag der Landesregierung

betreffend Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung des Landes Hessen für die Haushaltsjahre 2015 und 2016

Im Anschluss an die Vorlagen der Landesregierung wegen der nachträglichen Genehmigung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 2015 (Drucksache 19/3738) und im Haushaltsjahr 2016 (Drucksache 19/5123) übermittelt die Landesregierung nach Art. 144 der Verfassung des Landes Hessen (HV) in Verbindung mit § 97 der Hessischen Landeshaushaltsordnung (LHO)

**die Stellungnahme der Landesregierung
zu den Bemerkungen 2016
des Hessischen Rechnungshofs
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen
(einschließlich der Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2015
und zur Haushaltsrechnung 2016)**

- Drucksache 19/5036 -

und beantragt, die Landesregierung wegen der Haushaltsrechnungen für die Haushaltsjahre 2015 und 2016 nach Art. 144 HV in Verbindung mit § 97 LHO zu entlasten.

Vorbemerkungen

Die Bemerkungen 2016 des Rechnungshofs umfassen fünf Abschnitte: A Haushaltsjahr 2015, B Haushaltsjahr 2016, C Berichte und Stellungnahmen, D Ergebnisse aus Prüfungen vergangener Jahre und E Hinweise zu den Einzelplänen.

Die Abschnitte A Haushaltsjahr 2015 und B Haushaltsjahr 2016 sind jeweils in zwei Teile gegliedert - Teil I Bemerkungen allgemeiner Art und Teil II Bemerkungen zu den Einzelplänen. Die Ministerien hatten vor Veröffentlichung der Bemerkungen Gelegenheit, sich gegenüber dem Rechnungshof zu den jeweiligen Teilen I und II der Abschnitte A und B der Bemerkungen, die ihre Geschäftsbereiche berühren, zu äußern. Sofern die in den Bemerkungen enthaltenen Beiträge die Auffassung der Landesregierung wiedergeben, wird im Interesse der Beschleunigung des Verfahrens auf eine weitergehende Stellungnahme der Landesregierung verzichtet. Die Landesregierung nimmt daher nur zu wenigen Nrn. der Abschnitte A und B der Bemerkungen 2016 des Rechnungshofs nochmals gesondert Stellung, etwa wenn sie eine andere Auffassung als der Rechnungshof vertritt oder über neue Entwicklungen berichtet werden kann.

Abschnitt B - Teil I Bemerkungen allgemeiner Art

12 Haushaltsrechnung und Gesamtabchluss

Zu Nr. 12.1.2 Verschuldungsbegrenzung

Schuldenbremse

Der Hessische Rechnungshof (HRH) fordert, die Konjunkturausgleichsrücklage künftig durch separierte flüssige Mittel zu decken. Das ergebe sich aus der Formulierung des Artikel-141-Gesetzes, wonach Überschüsse einer zweckgebundenen Rücklage zuzuführen seien.

Der Rechnungshof bittet das Ministerium der Finanzen, die bisherige Praxis und zukünftige Notwendigkeit kameraler Rücklagen, insbesondere vor dem Hintergrund der Einführung der neuen verfassungsrechtlichen Verschuldungsbegrenzung und des Ausführungsgesetzes zu Art. 141 HV, kritisch zu überdenken (S. 161 ff.)

Die Landesregierung teilt diese Auffassungen des Rechnungshofs nicht.

In der Forderung des Rechnungshofs nach einer Deckung der Konjunkturausgleichsrücklage durch separierte flüssige Mittel kommt die Sorge zum Ausdruck, dass das Land im Falle konjunkturbedingter Steuereinbrüche nicht in der Lage wäre, seinen Liquiditätsbedarf durch die Aufnahme von Kassenkrediten nach § 16 Haushaltsgesetz (HG) decken zu können. Diese Sorge ist aus Sicht der Landesregierung unbegründet. Ungeachtet der in den letzten Jahren getroffenen, umfangreichen institutionellen Maßnahmen zur Stärkung der Finanzmarktstabilität konnte Hessen selbst während der schweren Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 seinen Liquiditätsbedarf jederzeit problemlos finanzieren.

Dabei ist der Hinweis des Rechnungshofs, dass die bei einer Inanspruchnahme der Konjunkturausgleichsrücklage erforderliche Aufnahme von Kassenkrediten nicht mit einem Anstieg der Landesschuld einhergehe, zwar zutreffend. Spiegelbildlich führt jedoch auch die Bildung der Rücklage aus konjunkturbedingten Überschüssen nicht zu einer Reduzierung der Landesschuld. Im Ergebnis bleibt der Schuldenstand des Landes somit unverändert. Die im Cashpooling vorhandene Liquidität aus den konjunkturbedingten Überschüssen wird zu einer geringeren Inanspruchnahme von Kassenkrediten eingesetzt.

Die Landesregierung kann nicht erkennen, warum diese Praxis Sinn und Zweck der Verschuldungsregel zuwiderlaufen soll, da Überschüsse bei Bedarf in späteren Jahren zum Ausgleich konjunkturbedingter Defizite eingesetzt werden können. Die Konjunkturausgleichsrücklage wird zudem als zweckgebundene (kamerale) Rücklage in der Rücklagenübersicht des Landes transparent ausgewiesen (vgl. die Anlage 8 zum Haushalt bzw. die Rücklagenübersicht in Anlage 2 zur Haushaltsrechnung).

Gegen eine vermögens- und liquiditätsmäßige Trennung der Konjunkturausgleichsrücklage durch Errichtung eines Sondervermögens sprechen aus Sicht der Landesregierung vor allem Wirtschaftlichkeitsüberlegungen: Separierte Geldbestände bringen - im Vergleich zu einem Einsatz der Überschüsse für die Deckung des Liquiditätsbedarfs des Landes - nicht nur einen geringeren Zinsertrag, sondern müssen derzeit sogar negativ verzinst werden.

Aus den inhaltlich gleichen Gründen sieht die Landesregierung auch keinen Bedarf, die bisherige Praxis zur Bildung kameraler Rücklagen zu verändern. Für die Bedienung des Liquiditätsbe-

darfs des Landes spielt es keine Rolle, ob das Land seine Liquidität auf einem gesonderten Bankkonto führt oder diese in das Cashpooling des Landes einfließt. Durch das Zustimmungserfordernis für die Bildung und Inanspruchnahme von Rücklagen nach § 2 Abs. 8 Satz 3 Haushaltsgesetz stellt das Finanzministerium sicher, dass auch zum Zeitpunkt der Inanspruchnahme von Rücklagen flüssige Mittel oder ausreichend hohe Kassenkreditermächtigungen vorhanden sind.

Inanspruchnahme der Kreditermächtigung

Der Rechnungshof sieht im Zusammenhang mit der haushalterischen Abbildung des Collateral-Managements ein Transparenzproblem, da weder die umfangreichen Geldtransfers noch die Höhe der Verbindlichkeiten aus der Kassenkreditermächtigung nach § 16 Satz 3 HG 2016 in der Haushaltsrechnung abgebildet werden. Darüber hinaus sieht er im Zusammenhang mit dem Collateral-Management weitere Problemfelder. Beispielsweise gewährt das Haushaltsgesetz eine unbegrenzte Kassenkreditermächtigung für die Sicherheitenstellung. Durch die Entwicklung der Barwerte und die daraus folgende Verpflichtung, Sicherheiten zu stellen, hätte das Finanzministerium Kassenkredite von zeitweise bis zu 7.227,9 Mio. Euro aufnehmen können. Dies entspricht 27,5 Prozent der bereinigten Ausgaben im Jahr 2016.

Die Landesregierung teilt die Auffassung des Rechnungshofs nicht.

Sämtliche Geschäfte sind im Rahmen der Bilanz des Landes transparent dargestellt. Der Bestand an Kassenkrediten wird zudem in der Anlage 9 der Haushaltsrechnung (Übersicht der Staatsschulden nach Art. 144 Satz 2 der Verfassung des Landes Hessen) unter Nr. 1.2.3 jeweils zum Stichtag 31.12. ausgewiesen. Der Bestand an Sicherheitsleistungen im Collateralmanagement wird - ebenfalls zum Stichtag 31.12. - unter Nr. 3 der Anlage 9 separat ausgewiesen. Damit ist die Transparenz hinreichend gewährleistet. Eine Aufteilung, inwieweit die hinterlegten Sicherheiten aus Kassenkrediten bzw. aus liquiden Mitteln im Rahmen des Cashpooling finanziert werden, wird nicht für erforderlich gehalten. Sie würde auch in der Praxis kaum gelingen, da täglich definiert werden müsste, welche Mittel wofür verwendet werden. Dies würde dem Prinzip der Gesamtdeckung widersprechen.

Die Kassenkreditermächtigung nach § 16 Satz 3 HG 2016 ist zwar der Höhe nach unbegrenzt, darf aber ausschließlich nur für die Zwecke der Sicherheitenstellung im Collateralmanagement verwendet werden. Zum 31.12.2016 betrug der Bestand an Sicherheitsleistungen im Collateralmanagement gemäß Anlage 9 der Haushaltsrechnung 5,22 Mrd. Euro. Dem gegenüber stand ein Bestand an Kassenkrediten in Höhe von insgesamt 1,485 Mrd. Euro. Daraus wird deutlich, dass nur ein kleiner Teil der zu stellenden Sicherheiten aus Kassenkrediten finanziert werden muss, da regelmäßig liquide Mittel im Rahmen der Gesamtliquidität zur Verfügung stehen. Die Finanzierung der aufgrund vertraglicher Verpflichtungen zu stellenden Sicherheiten aus liquiden Mitteln bzw. Kassenkrediten ist gerechtfertigt, da deren Wert täglich neu ermittelt und angepasst wird. Eine Finanzierung durch längerfristige Haushaltsdarlehen ist daher nicht opportun.

Abschnitt B - Teil II Bemerkungen zu den Einzelplänen (Epl.)

Hessisches Ministerium der Finanzen (Einzelplan 17 Allg. Finanzverwaltung))

Zu Nr. 22 Mängel bei der Festsetzung von Vorauszahlungen zur Einkommen- und Körperschaftsteuer führen zu verspäteten Steuereinnahmen

Der Rechnungshof hat die Festsetzung von Vorauszahlungen zur Einkommen- und Körperschaftsteuer in vier Finanzämtern geprüft. Nach Ansicht des HRH sollen Einkommen- und Körperschaftsteuervorauszahlungen zeitnah festgesetzt werden, um hohe Abschlusszahlungen zu verhindern und damit u.a. eine höhere Liquidität des Landes Hessen zu gewährleisten.

Dem ist grundsätzlich zwar nicht zu widersprechen. Bei der Beurteilung der Notwendigkeit von Maßnahmen zur Umsetzung seiner Empfehlungen dürfen aber auch das derzeitige Kapitalmarktumfeld (länger andauernde Niedrigzinsphase mit Negativzinsen in der täglichen Geldanlage des Landes) und insbesondere die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns nicht vernachlässigt werden. Zudem ist anzumerken, dass in Hessen die jährlichen Vorauszahlungen ohnehin bereits deutlich die Einnahmen aus der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer, die dem Land unter Berücksichtigung von Nachzahlungen und Erstattungen verbleiben, übersteigen (d.h. der Saldo der Einnahmen (Vorauszahlungen und Nachzahlungen abzüglich der Erstattungen) ist geringer als die Summe der Vorauszahlungen).

Die Maßnahmen für eine zeitnahe Festsetzung von Vorauszahlungen sind sehr arbeitsintensiv. Gleichzeitig drohen nicht unmittelbar tatsächliche Steuerausfälle, da nicht festgesetzte Vorauszahlungen über entsprechend höhere Abschlusszahlungen vereinnahmt werden. Demzufolge hält das HMdF es für angebracht, hier personelle Ressourcen mit Augenmaß einzusetzen, damit

Aufgaben, die zu echten Steuereinnahmen führen, nicht zurückgestellt werden müssen. Das HMdF ist selbstverständlich gleichwohl den Feststellungen und Empfehlungen des Hessischen Rechnungshofs nachgegangen. Die Beurteilung, ob und ggf. in welchem Umfang Maßnahmen und Schritte erforderlich sind bzw. waren, wurde jedoch vor dem Hintergrund einer effektiven Ressourcenverwendung vorgenommen.

Wiesbaden, 15. Januar 2018

Der Hessische Ministerpräsident
Bouffier

Der Hessische Minister der Finanzen
Dr. Schäfer