Hessischer Rechnungshof

Bemerkungen 2012

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Hessen

Hessischer Landtag 18. Wahlperiode Drucksache 18/7104
Eingegangen am 27. Mai 2012 Ausgegeben am 28. Mai 2013

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

Druck: Ph. Reinheimer GmbH
64283 Darmstadt

Bemerkungen 2012

des Hessischen Rechnungshofs

zur

Haushalts- und Wirtschaftsführung

des

Landes Hessen

(einschließlich Feststellungen zur
Haushaltsrechnung 2011)

Darmstadt, den 22. März 2013

Vorwort

Mit den vom Kollegium des Rechnungshofs verabschiedeten Bemerkungen 2012 kommt der Rechnungshof seiner Verpflichtung nach, den Landtag, die Landesregierung und die Öffentlichkeit über wesentliche Prüfungsergebnisse zu informieren. Die in den Vorjahren verwandte Gliederung der Bemerkungen wurde beibehalten.

Trotz der wirtschaftlichen Erholung und gestiegener Steuereinnahmen bestand im Berichtsjahr 2011 ein erhebliches Finanzierungsdefizit; auch die Verschuldung des Landes stieg weiter an. Der von Wirtschaftsprüfern testierte und vom Rechnungshof festgestellte Gesamtabschluss des Landes zum 31. Dezember 2011 weist gegenüber dem Vorjahr einen Anstieg des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags um rund 4 Mrd. Euro auf mehr als 70 Mrd. Euro aus.

Das Jahr 2012 war geprägt von weitreichenden finanzpolitischen Entscheidungen. Zu nennen sind die Bestrebungen zu einer Neuregelung des Länderfinanzausgleichs, die Aktivitäten für eine Änderung des Kommunalen Finanzausgleichs sowie die Einrichtung des Kommunalen Schutzschirms für konsolidierungsbedürftige Kommunen. Andere Vorhaben, wie die Verabschiedung eines Ausführungsgesetzes zur Schuldenbremse und einer neuen doppischen Landeshaushaltsordnung, konnten noch nicht abgeschlossen werden. Mit seinen Bemerkungen und den darin enthaltenen Hinweisen unterstützt der Rechnungshof die Entwicklungen und Bemühungen zur Verbesserung der finanzwirtschaftlichen Situation des Landes.

Mit diesem Bericht verabschiede ich mich aus dem Amt als Präsident des Hessischen Rechnungshofs. Der Jahresbericht ist – wie die vorangegangenen – ein Ausschnitt der vielfältigen Arbeit des Rechnungshofs. Er ist das Resultat der hohen fachlichen Kompetenz und des großen persönlichen Engagements des Kollegiums und aller Bediensteten des Rechnungshofs. Ihnen danke ich für ihren unermüdlichen Einsatz und wünsche ihnen und dem neuen Präsidenten für die Zukunft alles Gute.

Darmstadt, im März 2013

Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser
Präsident des Hessischen Rechnungshofs

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis 9

Kurzfassungen aller Beiträge 11

0 Vorbemerkung 31

Teil I Bemerkungen allgemeiner Art

1 Haushaltsplan und Haushaltsrechnung 2011 39

2 Zusammenfassende Darstellung von Rechnungsergebnissen . . . 55

3 Die Entwicklung von Einnahmearten im Haushaltsjahr 2011 . . . 73

4 Die Entwicklung von Ausgabearten im Haushaltsjahr 2011 95

5 Länderfinanzausgleich und Kommunaler Finanzausgleich . . . 115

6 Die Entwicklung der Landesschuld und des Schuldendienstes . . 139

7 Die Entwicklung des Landesvermögens 173

8 Gesamtabschluss des Landes Hessen zum 31. Dezember 2011 . . 189

Teil II Bemerkungen zu den Einzelplänen

Kultusministerium (Epl. 04)

9 Herkunftssprachlicher Unterricht 241

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (Epl. 15)

10 Persönliche Verwaltungsausgaben des Universitätsklinikums Frankfurt am Main 255

11 Hessische Akademie für musisch-kulturelle Bildung 263

12 Wirtschaftliche Filmförderung 279

13 Kulturelle Filmförderung 289

Teil III Ergebnisse der Prüfungs- und Beratungstätigkeit

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (Epl. 03), Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (Epl. 15) und Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 17)

14 Nachversicherung ausgeschiedener Beamter und Richter 299

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

15 Lehrbetrieb der Hochschule für Polizei und Verwaltung 305

16 Liegenschaftsverwaltung der Polizei – Zusammenarbeit mit dem Hessischen Immobilienmanagement 313

Kultusministerium (Epl. 04)

17 Studienseminare für die Lehrerbildung 319

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

18 Die Anwendungspraxis der Vermögensabschöpfung bei den hessischen Staatsanwaltschaften 331

19 Private Sicherheitsdienste bei hessischen Gerichten 337

20 Einsparungen durch Schließung von Gerichten 343

Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Epl. 09) und Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 17)

21 Zuwendungen zum Bau von kommunalen örtlichen Hochwasserschutzmaßnahmen 347

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

22 Vergütung der Tiergesundheitsdienste 355

23 Staatliche Wildparke 359

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (Epl. 15)

24 Abfallentsorgung der Universitäten 367

25 Abwicklung der Landesförderung von Kunst und Kultur 371

26 Einrichtung und Betrieb des Competence Centers Personal beim Hessischen Ministerium für Wissenschaft und Kunst 375

Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 17)

27 Festsetzung und Erhebung von Vollstreckungskosten 381

28 Vollstreckung in Großrückstandsfällen 387

29 Kontrollprüfung „Berechnung der Investitionsaufwendungen öffentlich geförderter Altenpflegeeinrichtungen“ 397

Teil IV Berichte und Stellungnahmen an Landtag und Landesregierung

1 Bericht nach § 88 Absatz 2 LHO zu dem neuen Dienstgebäude für die Vertretung des Landes Hessen bei der Europäischen Union . 401

2 Stellungnahme nach § 102 LHO zu Strukturmaßnahmen in der ordentlichen Gerichtsbarkeit 403

3 Zuständigkeiten im Wohngeldbereich 404

4 Anhörungen nach § 102 LHO vom 27. Juli 2012 und 25. September 2012 zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuregelung des Archivwesens und des Pflichtexemplarrechts 405

5 Stellungnahme zur Förderrichtlinie der „Stiftung Miteinander in Hessen“ 406

Anlage zu den Bemerkungen 2012

Erklärung als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung . . 409

Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BilMoG	Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BSG	Bundessozialgericht
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CCP	Competence Center Personal
DRModG	Gesetz zur Modernisierung des Dienstrechts in Hessen
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EGHGB	Einführungsgesetz zum Handelsgesetzbuch
Epl.	Einzelplan
EU	Europäische Union
f. / ff.	folgende [Seite / n]
FAG	Finanzausgleichsgesetz
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GoB	Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung
Grp.	Gruppe
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen
HBeamtVG	Hessisches Beamtenversorgungsgesetz
HBVAnpG	Hessisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz
hbm	Hessisches Baumanagement
HBS	Hessische Bezügestelle
Helaba	Landesbank Hessen-Thüringen
HG	Haushaltsgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HHMoG	Hessisches Haushaltsmodernisierungsgesetz
HI	Hessisches Immobilienmanagement
Hj.	Haushaltsjahr

HSZG	Hessisches Sonderzahlungsgesetz
HV	Verfassung des Landes Hessen
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
IFD	Integrationsfachdienste
ITF	Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ des Bundes
JLU	Justus-Liebig-Universität
Kap.	Kapitel
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
LFA	Länderfinanzausgleich
LHL	Landesbetrieb Hessisches Landeslabor
LHO	Hessische Landeshaushaltsordnung
LPP	Landespolizeipräsidium
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
p. a.	pro anno
PPP	Public Private Partnership (Öffentlich Private Partnerschaft)
RHG	Gesetz über den Hessischen Rechnungshof
SGB	Sozialgesetzbuch
usw.	und so weiter
VerwFHG	Verwaltungsfachhochschulgesetz
u. a.	unter anderem
ÜPKKG	Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen
v. a.	vor allem
vgl.	vergleiche
v. H.	vom Hundert
VV	Verwaltungsvorschrift
WI-Bank	Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen
z. B.	zum Beispiel

Hinweis: Die Zahlen in den einzelnen Beiträgen sind zumeist gerundet. Den Rechenoperationen liegen ungerundete Zahlen zugrunde, so dass bei den Berechnungen rundungsbedingte Abweichungen auftreten können.

Kurzfassungen aller Beiträge

Teil I Bemerkungen allgemeiner Art

1 Haushaltsplan und Haushaltsrechnung 2011

Die Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans 2011 stiegen gegenüber dem Vorjahr um 2,3 v. H. auf jeweils rund 28 389 Mio. Euro. Im Haushaltsvollzug überstiegen die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben um 4,1 v. H. den Ansatz des Haushaltsplans; sie erreichten rund 29 547 Mio. Euro.

Die Ausgabereste erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 35 Mio. Euro auf 697 Mio. Euro, den höchsten Wert im Zehnjahreszeitraum. Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie die Vorgriffe nahmen im Vergleich zum Jahr 2010 um 156 Mio. Euro auf 745 Mio. Euro zu.

Die Verpflichtungsermächtigungen lagen mit 2 090 Mio. Euro unter dem Vorjahreswert (2 243 Mio. Euro). Von diesen wurden im Jahr 2011 rund 54 v. H. in Anspruch genommen.

Der Rechnungshof hat die Haushaltsrechnung stichprobenweise geprüft und festgestellt.

(Volltext ab Seite 39)

2 Zusammenfassende Darstellung von Rechnungsergebnissen

Die Erholung der finanzwirtschaftlichen Situation des Landes setzte sich im Jahr 2011 weiter fort, gleichwohl betrug das Finanzierungsdefizit rund 1 189 Mio. Euro. Es sank gegenüber dem Vorjahr (1 783 Mio. Euro) um 33 v. H. Die Konjunkturprogramme wirkten sich im Jahr 2011 mit 210 Mio. Euro stärker auf das Finanzierungsdefizit aus als im Vorjahr (57 Mio. Euro).

Obwohl die bereinigten Einnahmen um 1 618 Mio. Euro auf 20 372 Mio. Euro stiegen, konnten sie die um 1 023 Mio. Euro gestiegenen bereinigten Ausgaben nicht decken. Diese erreichten mit 21 561 Mio. Euro den höchsten Wert im Zehnjahresvergleich. Zum Anstieg trugen ein Zuwachs der Personalausgaben um 129 Mio. Euro, der Übertragungsausgaben um 61 Mio. Euro und der Investitionsausgaben einschließlich Baumaßnahmen (ohne Kommunaler Finanzausgleich) um 410 Mio. Euro bei. Des Weiteren stiegen die Zah-

lungen in den Länderfinanzausgleich um 107 Mio. Euro und in den Kommunalen Finanzausgleich um 333 Mio. Euro.

Die Strukturdaten verbesserten sich leicht im Vergleich zum Vorjahr. Die Kreditfinanzierungsquote, die Steuerdeckungsquote und die Personal-Steuer-Quote erreichten nicht die Werte vor dem Jahr 2009. Die Personalausgaben je Einwohner stiegen an.

(Volltext ab Seite 55)

3 Die Entwicklung von Einnahmearten im Haushaltsjahr 2011

Die Einnahmen des Landes einschließlich der Bruttokreditaufnahme betrugen 29 547 Mio. Euro. Der größte Teil davon (54 v. H.) entfiel auf Steuern. Diese nahmen konjunkturbedingt gegenüber dem Vorjahr um 1 135 Mio. Euro (8 v. H.) auf 16 018 Mio. Euro zu. Nach Abzug der Zahlungen in den Länderfinanzausgleich verblieben im Jahr 2011 mit 14 327 Mio. Euro um 1 027 Mio. Euro (8 v. H.) höhere Steuereinnahmen als im Jahr 2010.

Die Steuereinnahmen setzten sich zu 93 v. H. (14 938 Mio. Euro) aus Gemeinschaftsteuern und der Gewerbesteuerumlage der Kommunen – sowie zu 7 v. H. (1 080 Mio. Euro) aus Landessteuern zusammen.

Die Eigenen Einnahmen sanken von 1 025 Mio. Euro um 19 Mio. Euro (− 2 v. H.) auf 1 006 Mio. Euro. Die Übertragungseinnahmen stiegen um 258 Mio. Euro (12 v. H.) auf 2 362 Mio. Euro. Davon trug der Bund 691 Mio. Euro zur Kompensation der Kraftfahrzeugsteuer, 517 Mio. Euro für den Öffentlichen Personennahverkehr und 330 Mio. Euro für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen („Hartz IV“).

Das Land erhielt insbesondere vom Bund und den Kommunen Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen von 940 Mio. Euro. Aus dem Sondervermögen des Bundeskonjunkturprogramms flossen 473 Mio. Euro an den Landeshaushalt. Der Bund zahlte an das Land 117 Mio. Euro für Verkehrsinvestitionen. Die kreisfreien Städte und die Landkreise beteiligten sich mit 103 Mio. Euro an der Krankenhausfinanzierung.

(Volltext ab Seite 73)

4 Die Entwicklung von Ausgabearten im Haushaltsjahr 2011

Die Ausgaben des Landes beliefen sich auf 29 547 Mio. Euro (Vorjahr: 27 151 Mio. Euro). Diese entfielen insbesondere auf Personalausgaben (7 851 Mio. Euro), auf Umschuldungen (4 741 Mio. Euro), auf Übertragungsausgaben (4 248 Mio. Euro), auf den Kommunalen Finanzausgleich (3 180 Mio. Euro), auf den Länderfinanzausgleich (1 691 Mio. Euro) und auf Investitionsausgaben ohne investiven Kommunalen Finanzausgleich (1 933 Mio. Euro).

Die Personalausgaben stiegen gegenüber dem Vorjahr um 129 Mio. Euro (knapp 2 v. H.). Dies führte zu einem Anstieg auf 1 465 Euro je Einwohner. Aufgrund stärker gestiegener Gesamtausgaben sank die Personalausgabenquote von 46,3 v. H. auf 44,8 v. H. Die Übertragungsausgaben, die insbesondere auf die Bereiche Bildung, Soziale Sicherung und Verkehrswesen entfielen, nahmen gegenüber dem Vorjahr um 61 Mio. Euro (knapp 2 v. H.) zu. Im Vergleich zum Jahr 2010 erhöhten sich die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich um 107 Mio. Euro bzw. 7 v. H. und die Zahlungen in den Kommunalen Finanzausgleich um 333 Mio. Euro bzw. 12 v. H.

Die Investitionsausgaben stiegen um 18 v. H. auf 2 439 Mio. Euro. Hiervon entfielen 604 Mio. Euro auf Baumaßnahmen, 506 Mio. Euro auf Investitionszuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs an die Kommunen und 1 329 Mio. Euro auf sonstige Investitionen. Bei den Baumaßnahmen stiegen die Investitionen in Universitäten und Hochschulen auf 223 Mio. Euro (Vorjahr: 190 Mio. Euro) und in Universitätskliniken auf 54 Mio. Euro (Vorjahr: 35 Mio. Euro). Die Investitionen in den Straßen- und Brückenbau sanken von 234 Mio. Euro im Vorjahr auf 219 Mio. Euro.

(Volltext ab Seite 95)

5 Länderfinanzausgleich und Kommunaler Finanzausgleich

Im Jahr 2011 zahlte das Land rund 1 691 Mio. Euro in den Länderfinanzausgleich. Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die Zahlungen um 107 Mio. Euro, ein Anstieg von 7 v. H. Das Land war absolut der zweitgrößte und im Verhältnis zur Zahl der Einwohner größter Beitragszahler in den Länderfinanzausgleich.

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

Für den Kommunalen Finanzausgleich wurde im Jahr 2011 eine Steuerverbundmasse von rund 2 812 Mio. Euro geplant. Die Schlussabrechnung ergab einen Saldo zugunsten der Kommunen von 210 Mio. Euro, der vor allem im Jahr 2012 den Steuerverbund verstärkte. Der Kommunale Finanzausgleich bewegte sich seit dem Jahr 2002 in einem Korridor zwischen 18,8 v. H. und 24,3 v. H. der Steuern des Landes nach Länderfinanzausgleich. Im Jahr 2011 betrug dieser Anteil 20,6 v. H.

(Volltext ab Seite 115)

6 Die Entwicklung der Landesschuld und des Schuldendienstes

Die Nettokreditaufnahme im Jahr 2011 verringerte sich gegenüber dem Vorjahr um 1 046 Mio. Euro auf 1 480 Mio. Euro. Der im Haushaltsplan veranschlagte Betrag von 2 268 Mio. Euro wurde um 788 Mio. Euro unterschritten. Im Haushaltsvollzug wurden die weite Kreditobergrenze um 20 Mio. Euro unter- und die enge Kreditobergrenze um 362 Mio. Euro überschritten. Die Rücklagenzuführung in Höhe von 288 Mio. Euro führte wie auch im Vorjahr zu einer höheren Nettokreditaufnahme. Auf kreditfinanzierte Rücklagen sollte im Hinblick auf das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit – soweit möglich – verzichtet werden.

Die Landesschuld stieg zum Ende des Haushaltsjahres 2011 um 1 537 Mio. Euro auf 41 042 Mio. Euro. Im Ländervergleich lag Hessen mit einer Pro-Kopf-Verschuldung von 6 479 Euro (Vorjahr: 6 213 Euro) wie im Vorjahr nach Sachsen, Bayern, Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern auf Rang fünf. Diese durchschnittliche Verschuldung der Flächenländer lag mit 5 838 Euro günstiger als der hessische Wert.

Ein Ausführungsgesetz zur Schuldenbremse in der Hessischen Verfassung befindet sich nach Auskunft des Ministeriums derzeit in der politischen Abstimmung.

(Volltext ab Seite 139)

7 Die Entwicklung des Landesvermögens

Das Landesvermögen aus Darlehensforderungen und Beteiligungen verringerte sich zum 31. Dezember 2011 um 1 174 Mio. Euro auf 920 Mio. Euro. Der Rückgang ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass das Sondervermögen „Hessischer Investitionsfonds“ seit dem Haushaltsjahr 2011 nicht mehr als Vermögen des Landes ausgewiesen wird. Nach Auskunft des Ministeriums der Finanzen wurde dieses Sondervermögen in hartes Kernkapital der Landesbank Hessen-Thüringen umgewandelt und ist in deren Eigentum übergegangen. Die größte Landesbeteiligung mit einem Nennwert von rund 290 Mio. Euro war weiterhin die Fraport AG.

Das Hessische Immobilienmanagement war wegen noch fehlender interner Abstimmungen bis zur Beschlussfassung des Kollegiums nicht in der Lage, die Übersicht über flächenmäßige Veränderungen im Grundbesitzbestand in den Haushaltsjahren 2010 und 2011 vorzulegen.

Seit dem Jahr 2011 wird in der Haushaltsrechnung wieder über das Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“ berichtet. Mit Hinweis auf die Änderung der Rechtsstellung werden seit der Haushaltsrechnung 2011 die Bestände dieses Sondervermögens sowie des „Hessischen Investitionsfonds“ nicht mehr ausgewiesen.

Der Bestand an Rücklagen, Fonds und Stöcken stieg von 1 270 Mio. Euro um 134 Mio. Euro auf 1 404 Mio. Euro zum 31. Dezember 2011. Dieser Anstieg war insbesondere auf den Ausweis einer neuen Rücklage für das „Landesinvestitionsprogramm U3-Ausbau“ sowie auf eine Erhöhung der „Allgemeinen Rücklage Epl. 17“ zurückzuführen. Letztere wurde im Vorjahr mit Verweis auf den Kommunalen Schutzschirm eingerichtet.

(Volltext ab Seite 173)

8 Gesamtabschluss des Landes Hessen zum 31. Dezember 2011

Die Landesregierung stellte am 15. Oktober 2012 den nach kaufmännischen Grundsätzen erstellten, durch Wirtschaftsprüfer testierten und vom Rechnungshof festgestellten Gesamtabschluss des Landes Hessen zum 31. Dezember 2011 vor. Die verbliebene Einschränkung des Testats bezog sich auf die mengen- und wertmäßige Bestandsaufnahme der Kunst- und Sammlungs-

gegenstände. Die Einschränkung verringerte sich im Vergleich zum Gesamtabschluss des Vorjahres weiter von 3 358 Mio. Euro auf 2 544 Mio. Euro.

Die Bilanzsumme im Gesamtabschluss belief sich auf 108 131 Mio. Euro gegenüber 102 939 Mio. Euro im Vorjahr. Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag erhöhte sich von 66 753 Mio. Euro auf 70 620 Mio. Euro am Abschlussstichtag. Als Jahresergebnis wurde ein Fehlbetrag von – 3 867 Mio. Euro gegenüber – 2 150 Mio. Euro im Vorjahr ausgewiesen. Wesentliche Belastungen des Jahresergebnisses ergaben sich aus der Zuführung zu den Pensionsrückstellungen aufgrund einer Besoldungs-, Versorgungs- und Tarifanpassung (– 903 Mio. Euro). Ergebnisentlastend hingegen wirkten die im Vergleich zum Vorjahr um 329 Mio. Euro höheren Steuererträge.

Die jährlichen Abschlussprüfungen auf Ebene der obersten Landesbehörden unter Hinzuziehung von Wirtschaftsprüfern stellen nach wie vor einen Beitrag zur Qualitätssicherung der Rechnungslegung sowie zur Etablierung GoB-konformer Rechnungslegungsprozesse dar.

Der Rechnungshof sieht bezüglich der ab dem Haushaltsjahr 2015 anzuwendenden Standards staatlicher Doppik auch in ihrer derzeit geltenden Fassung weiter Verbesserungsbedarf.

(Volltext ab Seite 189)

Teil II Bemerkungen zu den Einzelplänen

Kultusministerium (Epl. 04)

9 Herkunftssprachlicher Unterricht

Der Hessische Landtag beschloss im Jahr 1999, den herkunftssprachlichen Unterricht in staatlicher Verantwortung auslaufen zu lassen. An seine Stelle sollte schrittweise Unterricht in Verantwortung der Herkunftsländer treten.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Zahl der Stellen für den herkunftssprachlichen Unterricht von 424 Stellen im Schuljahr 1999/2000 auf rund 167 Stellen im Schuljahr 2011/2012 reduziert wurde. Dies ging im Wesentlichen auf das altersbedingte Ausscheiden der Lehrkräfte zurück.

Trotz der verringerten Zahl der Lehrkräfte ist aufgrund abnehmender Schülerzahlen die Größe der gebildeten Lerngruppen weiter gesunken. Der angebotene herkunftssprachliche Unterricht des Staats kann immer weniger effektiv und wirtschaftlich vertretbar erteilt werden. Der Rechnungshof empfiehlt daher, die Übergabe in die Verantwortung der Herkunftsländer zu beschleunigen und die Lehrkräfte des Landes verstärkt im allgemeinen Schulbetrieb einzusetzen.

(Volltext ab Seite 241)

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (Epl. 15)

10 Persönliche Verwaltungsausgaben des Universitätsklinikums Frankfurt am Main

Die mit den Vorstandsmitgliedern und Dezernatsleitungen des Klinikums vereinbarten maximalen Vergütungen haben sich seit der letzten Prüfung des Rechnungshofs im Jahr 2003 von rund 925 000 Euro auf rund 1,79 Mio. Euro im Jahr 2011 erhöht. Für zusätzliches Personal, Abfindungen und Schadensersatzleistungen kamen auf Leitungsebene im Zeitraum 2007 bis 2010 weitere Ausgaben von rund 1,39 Mio. Euro hinzu. Demgegenüber wiesen die Jahresabschlüsse des Klinikums in den Jahren 2003 bis

2010 jeweils Fehlbeträge in bis zu zweistelliger Millionenhöhe aus. Empfehlungen des Rechnungshofs aus dem Jahr 2003 war nicht gefolgt worden.

Der Rechnungshof hat dem Ministerium mitgeteilt, dass der Aufsichtsrat seinen Kontrollpflichten nicht ausreichend nachgekommen war und die Personalausgabensteigerungen mitverantwortet. Er hat eine stärkere Einflussnahme zur künftigen Begrenzung der Personalausgaben und die Prüfung sämtlicher pflichtwidrig veranlasster Zahlungen gefordert. Er hat ferner angeregt, dem Landtag regelmäßig über die Entwicklung der Vorstandsvergütungen zu berichten.

Das Ministerium hat die Personalausgabensteigerung u. a. mit der Konkurrenzsituation bei der Gewinnung oder Haltung qualifizierten Personals begründet. Zwar sei der wirtschaftliche Erfolg des Klinikums absolut ausgeblieben, relativ aber erkennbar. Die Beanstandungen und Empfehlungen des Rechnungshofs würden im Übrigen geprüft bzw. aufgegriffen.

Der Rechnungshof erwartet, dass seine Vorschläge möglichst zeitnah umgesetzt und festgestellte Mängel dauerhaft abgestellt werden.

(Volltext ab Seite 255)

11 Hessische Akademie für musisch-kulturelle Bildung

Das Land fördert die Hessische Akademie für musisch-kulturelle Bildung gGmbH institutionell durch Zuwendungen. Die Akademie pachtete entgegen dem Willen des Landes Immobilien für 20 Jahre. Damit ging sie Zahlungsverpflichtungen von jährlich 166 600 Euro ein, für die keine ausreichende Finanzierungsgrundlage vorhanden war. Die bei der Förderentscheidung im Jahr 2000 vorgesehenen Zuwendungen von jährlich 255 700 Euro hat das Ministerium ab dem Jahr 2008 nahezu verdoppelt.

Der Rechnungshof hat erhebliche Mängel bei der Abwicklung der Förderung festgestellt. Diese führten zu Rückforderungsansprüchen von über 300 000 Euro. Er hat eine Prüfung der rechtlichen und wirtschaftlichen Akademiegrundlagen sowie die zuwendungs- und strafrechtliche Prüfung von Beschaffungsvorgängen empfohlen. Er hat angeregt, ein Förderkonzept zu erstellen und die finanzielle Basis der Akademie zu verbreitern.

Das Ministerium hat Zuwendungen in Höhe von rund 40 000 Euro zurückgefordert. Weitere Rückforderungsansprüche wurden durch Übertragung des Eigentums an zuvor geförderten Gegenständen auf das Land erfüllt. Strafverfahren gegen einzelne ehemalige Mitglieder des Aufsichtsrats der Akademie wurden abgeschlossen. Das Ministerium hat angemerkt, dass dem Land durch teilweises pflichtwidriges Handeln der Organe der Akademie kein Schaden entstanden sei.

Der Rechnungshof begrüßt die getroffenen Maßnahmen. Im Übrigen hält er an seiner Empfehlung fest, die Förderung zu evaluieren, die rechtlichen und wirtschaftlichen Grundlagen der Akademie zu überdenken sowie darauf hinzuwirken, dass die Akademie Schadensersatzansprüche gegen die damals handelnden Organmitglieder prüft.

(Volltext ab Seite 263)

12 Wirtschaftliche Filmförderung

Mit dem Programm Hessen-Invest-Film fördert das Ministerium Unternehmen der Filmindustrie. In den Jahren 2001 bis 2005 wurden rund 8,9 Mio. Euro Landesmittel ausgezahlt. Seit dem Jahr 2006 gewähren Banken im Auftrag des Landes Darlehen. Hierfür übernahm das Land bis zu 40 Mio. Euro Ausfallgarantien.

Der Rechnungshof hat angeregt, die wirtschaftliche Filmförderung zu evaluieren und gebeten, zu den für Garantien geltenden haushaltsrechtlichen Restriktionen Stellung zu nehmen. Er hat empfohlen, das Risiko einer Inanspruchnahme des Landes aus den Garantien zu beurteilen. Zudem hat er angeregt, bei einem Standortmarketingprojekt die Angemessenheit der Ausgaben und die Wirkung der Förderung zu überprüfen.

Das Ministerium hat angekündigt, eine Evaluation in Auftrag zu geben. Es hat eingeräumt, dass mit einer Inanspruchnahme des Landes aus den Garantien zu rechnen sei. Die Garantieübernahmen seien mit dem Haushaltsrecht vereinbar. Das bisherige Standortmarketingprojekt sei durch ein neues Format ersetzt worden.

Der Rechnungshof nimmt die Ankündigung zur Evaluierung und die Entscheidung zum Standortmarketingprojekt zur Kenntnis. Er geht von einer

Inanspruchnahme des Landes aus den Garantien in Millionenhöhe aus und hält eine Veranschlagung im Landeshaushalt für geboten.

(Volltext ab Seite 279)

13 Kulturelle Filmförderung

Das Ministerium gewährt Zuwendungen zur kulturellen Filmförderung. Die Ausgaben hierfür betrugen in den Jahren 2005 bis 2009 insgesamt rund 6,5 Mio. Euro.

Der Rechnungshof hat angeregt, die bislang fehlende Evaluierung der Ergebnisse der kulturellen Filmförderung vorzunehmen und ein den Erfordernissen entsprechendes Förderkonzept zu erstellen. Er hat angemahnt, Mängel im Verfahren auszuräumen und empfohlen, eine rechtliche Grundlage zu schaffen, nach der Zuwendungen bei kommerziellem Erfolg einer geförderten Maßnahme zurückgefordert werden können. Zudem hat er vorgeschlagen zu prüfen, ob die Abwicklung der Fördermaßnahmen auf den nachgeordneten Bereich der Landesverwaltung übertragen oder zumindest im Ministerium zentralisiert werden kann.

Das Ministerium hat die Vorschläge des Rechnungshofs weitgehend aufgegriffen. Es vertritt jedoch die Auffassung, Konzept und Ziele der Förderung seien festgelegt. Evaluationen würden punktuell durchgeführt; eine umfassende Evaluation sei unwirtschaftlich und mit den vorhandenen Ressourcen nicht leistbar.

Der Rechnungshof hält an seiner Anregung fest, die Ergebnisse der kulturellen Filmförderung in ihrer Gesamtheit zu evaluieren und ein umfassendes Förderkonzept zu erstellen.

(Volltext ab Seite 289)

Teil III Ergebnisse der Prüfungs- und Beratungstätigkeit

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (Epl. 03), Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (Epl. 15) und Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 17)

14 Nachversicherung ausgeschiedener Beamter und Richter

Scheiden Beamte oder Richter ohne Anspruch auf beamtenrechtliche Versorgung aus dem Landesdienst aus, sind sie grundsätzlich nachzuversichern. Wird nicht fristgerecht nachversichert, erhebt die Rentenversicherung Säumniszuschläge. In insgesamt 99 der im Rahmen einer Stichprobe geprüften 466 Fälle der Haushaltsjahre 2008 bis 2010 waren Säumniszuschläge von insgesamt rund 673 000 Euro zu zahlen.

Der Rechnungshof hat dazu aufgefordert, den Umfang insgesamt gezahlter Säumniszuschläge regelmäßig kritisch zu überwachen und empfohlen, die Bearbeitung der Nachversicherung bei einer Dienststelle zu konzentrieren. Bestehende Regelungen im Bereich der Gesetzlichen Rentenversicherung und des Beamtenversorgungsrechts sollten u. a. im Hinblick auf vorhandene Überlappungen und den Verwaltungsaufwand überprüft werden.

(Volltext ab Seite 299)

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

15 Lehrbetrieb der Hochschule für Polizei und Verwaltung

Die Hochschule für Polizei und Verwaltung ermäßigte die Lehrverpflichtung hauptamtlicher Lehrkräfte durch eine Geschäftsanweisung. Das Ministerium genehmigte diese, obwohl der Umfang der Lehrverpflichtung nur von der Landesregierung durch Rechtsverordnung bestimmt werden kann. Aufgaben der Verwaltung wurden auf hauptamtliche Lehrkräfte übertragen. Die Gebühr für das Studium von Bediensteten anderer Dienstherren deckte nicht annähernd die dem Land entstandenen Kosten.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Lehrverpflichtung der hauptamtlichen Lehrkräfte ausschließlich auf Grundlage der einschlägigen Verordnung der Landesregierung ermäßigt werden kann. Verwaltungsaufgaben sollten auf Verwaltungskräfte übertragen werden. Die Gebühr für die Ausbildung sollte erhöht werden.

Nach Mitteilung des Ministeriums soll die Lehrverpflichtungsverordnung entsprechend den Empfehlungen des Rechnungshofs geändert werden. Soweit es die Personalausstattung zulasse, wolle es Verwaltungsaufgaben auf Verwaltungskräfte übertragen. Die Empfehlung, die Gebühr zu erhöhen, will es bei der Überarbeitung des Verwaltungsfachhochschulgesetzes aufnehmen.

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Ministeriums, seine Empfehlungen umzusetzen. Er wird den Fortgang der Angelegenheit weiter beobachten.

(Volltext ab Seite 305)

16 Liegenschaftsverwaltung der Polizei – Zusammenarbeit mit dem Hessischen Immobilienmanagement

Die Verwaltung und Bewirtschaftung polizeilich genutzter Liegenschaften wurde im Jahr 2007 auf das Hessische Immobilienmanagement übertragen. Die damit angestrebte Qualitätssteigerung und Entlastung der Polizei wurde bisher nur teilweise erreicht. So war bei den Polizeipräsidien weiterhin Personal in erheblichem Umfang mit Abstimmungs- und Koordinierungsarbeiten befasst. Sicherheitsrelevante Mängel wurden nicht vorrangig beseitigt.

Das Ministerium hat mit dem Hessischen Immobilienmanagement eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Kommunikation und des Informationsaustausches eingeleitet. Ein besonderes Verfahren bei der Behebung sicherheitsrelevanter baulicher Mängel soll zukünftig den spezifischen Anforderungen der Polizei gerecht werden.

Der Rechnungshof begrüßt die ergriffenen Maßnahmen. Er hat empfohlen, die mit der Übertragung der Liegenschaftsverwaltung verbundenen Ziele in regelmäßigen Zeitabständen zu evaluieren.

(Volltext ab Seite 313)

Kultusministerium (Epl. 04)

17 Studienseminare für die Lehrerbildung

An Standorten mit mehreren Studienseminaren war eine Vertretung bei Verwaltungsaufgaben nahezu ausgeschlossen. Daher sollten die Geschäftsprozesse vereinheitlicht werden.

Die Gruppengrößen der Ausbildungsmodule für die Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst waren an den Studienseminaren für Grund-, Haupt-, Real- und Förderschulen sowie für Gymnasien sehr unterschiedlich. Kooperationen der Studienseminare könnten durch ein koordiniertes Ausbildungsangebot ausgebaut werden.

Die durchschnittlichen Ausbildungskosten einer Lehrkraft im Vorbereitungsdienst waren an den größeren Studienseminaren meist niedriger als an kleineren Studienseminaren. Der Rechnungshof hat angeregt, die Ursachen für die Kostenunterschiede zu analysieren und gegebenenfalls inhaltliche und organisatorische Änderungen bei den Standorten vorzunehmen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Anregungen weitgehend aufzugreifen.

(Volltext ab Seite 319)

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

18 Die Anwendungspraxis der Vermögensabschöpfung bei den hessischen Staatsanwaltschaften

Der Rechnungshof hat mit seinem Prüfungsamt im Jahr 2011 die Anwendungspraxis der Staatsanwaltschaften im Ermittlungsverfahren bei der Vermögensabschöpfung geprüft.

Die Anwendbarkeit der Vermögensabschöpfung war, außer in Bereichen wie Organisierte Kriminalität, Wirtschaftskriminalität und Betäubungsmitteldelikten, nicht allen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten bekannt. Der Rechnungshof hat zahlreiche Optimierungspotenziale aufgezeigt, zum Beispiel zur Verbesserung der Fortbildungsangebote, zur statistischen Datenerfassung und -auswertung und zur Standardisierung der Prüfungsverfahren.

Das Ministerium hat sich den Empfehlungen des Rechnungshofs weitgehend angeschlossen. Es hat in Zusammenarbeit mit der Generalstaatsanwaltschaft, bei der eine besondere Zuständigkeit für die Vermögensabschöpfung besteht, entsprechende Maßnahmen bereits vollzogen, in die Wege geleitet oder deren Prüfung zugesagt.

(Volltext ab Seite 331)

19 Private Sicherheitsdienste bei hessischen Gerichten

Acht von neun Landgerichten und vier Amtsgerichte in Hessen ließen die Zugänge zu ihren Gebäuden durch private Sicherheitsunternehmen kontrollieren. Der Einsatz von Dienstleistern bei der Zugangskontrolle hat sich bewährt, da sie zuverlässig arbeiten und das Personaleinsatzrisiko bei ihnen liegt.

Acht der zwölf geprüften Gerichte haben in der Vergangenheit auf eine Ausschreibung des Auftrags verzichtet und die Zugangskontrolle freihändig an bereits seit Jahren eingesetzte Sicherheitsunternehmen vergeben. Der Rechnungshof hat angemahnt, die Vergabe der Zugangskontrolle ausnahmslos durch Ausschreibung vorzunehmen.

Das Ministerium wird die Vorgehensweise der Gerichte bei der Vergabe der Dienstleistung zukünftig enger begleiten und auf eine Ausschreibung über das Hessische Competence Center achten.

Eine weitere Verlagerung von Aufgaben der Justizwachtmeister, wie z. B. den Aktenumlauf, auf externe Dienstleister sieht der Rechnungshof kritisch. Der Aktenumlauf erfordert einen sensiblen Umgang und ein Höchstmaß an Vertraulichkeit. Das Ministerium hat erklärt, derartige Pläne nicht weiter zu verfolgen.

(Volltext ab Seite 337)

20 Einsparungen durch Schließung von Gerichten

Das Ministerium hatte bis zum Jahr 2005 die Zahl der Amtsgerichte von 58 auf 46 verringert und damit Empfehlungen des Rechnungshofs aus dem Jahr 2003 weitgehend umgesetzt. Zum Ende des Jahres 2011 wurden

weitere fünf Amtsgerichte, zwei amtsgerichtliche Zweigstellen und eine Außenstelle aufgelöst. Damit sollten einmalig 3,2 Mio. Euro und jährlich 2 Mio. Euro – davon 880 000 Euro Personalkosten sowie rund 1,1 Mio. Euro Mieten und Dienstleistungsentgelte – eingespart und kurzfristig ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung geleistet werden.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die vom Ministerium veranlassten Strukturveränderungen zu Einsparungen geführt haben. Das vom Ministerium errechnete Einsparpotenzial wurde bislang noch nicht im prognostizierten Umfang realisiert. Bei der Berechnung von Einsparpotenzialen sollten immer die Auswirkungen auf den gesamten Landeshaushalt berücksichtigt werden.

(Volltext ab Seite 343)

Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Epl. 09) und Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 17)

21 Zuwendungen zum Bau von kommunalen örtlichen Hochwasserschutzmaßnahmen

Der Rechnungshof stellte wie bereits im Jahr 2006 bei der Festsetzung von Zuwendungen zum Bau von kommunalen örtlichen Hochwasserschutzmaßnahmen Mängel fest. Erneut wurden nicht zuwendungsfähige Ausgaben berücksichtigt, Vorteilsausgleiche nicht angerechnet und überhöhte Förderquoten gewährt. Teilweise wurde das Vergaberecht nicht beachtet.

Das Ministerium hat auch diesmal zugesagt, die Feststellungen des Rechnungshofs zu berücksichtigen und seine Empfehlungen umzusetzen. Werden die Festsetzungsbescheide entsprechend seinen Feststellungen geändert, können Mittel im Umfang von rund 350 000 Euro dem kommunalen Finanzausgleich wieder zugeführt werden. Der Rechnungshof erwartet, dass künftig bei der Festsetzung von Zuwendungen sorgfältiger verfahren wird.

(Volltext ab Seite 347)

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

22 Vergütung der Tiergesundheitsdienste

Zur Tierseuchenprävention sind in Hessen acht Tiergesundheitsdienste eingerichtet, die bei dem Landesbetrieb Hessisches Landeslabor und der Justus-Liebig-Universität angesiedelt sind. Ein Erlass aus dem Jahr 2005 sieht eine leistungsbezogene Vergütung vor.

Die Justus-Liebig-Universität erhielt in den Jahren 2005 bis 2011 eine Sockelpauschale. Erreichte der Wert der erbrachten Leistungen nicht die Sockelpauschale, dann verblieben die Mittel bei der Justus-Liebig-Universität. Überstieg der Wert der Leistung die Sockelpauschale, wurde gesondert abgerechnet.

Der Rechnungshof hat die Sockelpauschale als nicht leistungsbezogen kritisiert. Er hat die Erwartung geäußert, dass das vorgesehene leistungsbezogene Modell erlassgemäß umgesetzt wird.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass die Sockelpauschale ab dem Jahr 2012 entfallen ist.

(Volltext ab Seite 355)

23 Staatliche Wildparke

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass Tiere in staatlichen Wildparken nicht immer artgerecht gehalten wurden und die Zusammenarbeit zwischen den unteren Veterinärbehörden und den Regierungspräsidien unzureichend war. Auch waren tierschutzrechtliche Genehmigungen uneinheitlich und Kontrollen unzureichend. Die Forstamts- bzw. Wildparkleiter gehörten regelmäßig dem Vorstand der Fördervereine der Wildparke an. Der Rechnungshof hat empfohlen, Regelungen für eine bessere Zusammenarbeit der beteiligten Stellen und eine artgerechte Tierhaltung zu erlassen. Forstamtsleiter sollten wegen möglicher Interessenskollisionen zwischen dienstlicher Tätigkeit und Vereinsarbeit allenfalls beratend für die Fördervereine tätig werden.

Das Ministerium hat die Feststellungen des Rechnungshofs im Wesentlichen bestätigt und Umsetzungsschritte zugesagt. Die Tätigkeit von Forstamtsleitern in den Fördervereinen hält es dagegen für sinnvoll. Der Rechnungshof begrüßt die angekündigte Umsetzung seiner Empfehlungen, hält seine Bedenken bezüglich der Vorstandstätigkeit der Forstamtsleiter in den Fördervereinen aber aufrecht.

(Volltext ab Seite 359)

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (Epl. 15)

24 Abfallentsorgung der Universitäten

Der Rechnungshof hat die Abfallentsorgung bei den Universitäten geprüft. Dabei hat er erhebliche Optimierungspotenziale festgestellt.

Er hat die Universitäten aufgefordert, entsprechend früherer Zusagen, Abfallentsorgungskonzepte zu erarbeiten und umzusetzen. Damit soll eine Reduzierung insbesondere der kostenpflichtig zu entsorgenden Abfallmenge erzielt werden. Es sollte ein Controlling eingeführt werden, auf dessen Datenbasis gesteuert werden kann.

Die Universitäten haben erneut zugesichert, die notwendigen Entsorgungskonzepte zu erarbeiten oder fortzuschreiben. Bereits während der Prüfung haben sie Maßnahmen zur verstärkten Trennung der einzelnen Abfallarten eingeleitet und umgesetzt.

(Volltext ab Seite 367)

25 Abwicklung der Landesförderung von Kunst und Kultur

Der Rechnungshof hat in den vergangenen Jahren verschiedene Förderverfahren im Bereich Kunst und Kultur geprüft. Dabei stellte er wiederkehrende Verstöße gegen haushalts- bzw. zuwendungsrechtliche Bestimmungen und Mängel bei der Abwicklung der Fördermaßnahmen fest.

Der Rechnungshof hat angemahnt, Mängel im Verfahren auszuräumen. Bereits in seinen Bemerkungen 2004 hat er empfohlen, die operative Abwicklung der Fördermaßnahmen auf den nachgeordneten Bereich zu verlagern.

Bei nachfolgenden Prüfungen hat er angeregt, zumindest die Zusammenlegung dieser Aufgabe für alle Förderbereiche des Ministeriums zu erwägen.

Das Ministerium hat nun mitgeteilt, dass es die Kompetenzen bei der Bearbeitung von Fördervorgängen konzentrieren wird.

Der Rechnungshof sieht in der angekündigten Maßnahme eine Chance, dass sich die in der Vergangenheit festgestellten Mängel bei der Abwicklung der Förderung reduzieren.

(Volltext ab Seite 371)

26 Einrichtung und Betrieb des Competence Centers Personal beim Hessischen Ministerium für Wissenschaft und Kunst

Das Competence Center Personal nimmt seit seiner Einrichtung im Jahr 2006 als Personalservicestelle operative Aufgaben für das Ministerium und nachgeordnete Dienststellen wahr. Seine Personalausstattung kann zurückgeführt werden und die Kosten je betreutem Mitarbeiter sind überprüfungsbedürftig. Inwieweit mit der Einrichtung des Competence Centers und dem Produktivstart der Personalwirtschaft mit SAP-HR verfolgte Ziele erreicht wurden, ist bislang nicht ermittelt worden.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Aufgaben des Competence Centers Personal einer nachgeordneten Dienststelle zu übertragen und entbehrliche Stellen einzusparen. Unter maßgeblicher Beteiligung von Innen- und Finanzministerium sollte ermittelt werden, inwieweit verfolgte Ziele bislang erreicht wurden.

(Volltext ab Seite 375)

Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 17)

27 Festsetzung und Erhebung von Vollstreckungskosten

Bei der Beitreibung von Steuerrückständen durch die Vollstreckungsstellen der Finanzämter entstehen Vollstreckungskosten. Bei der Festsetzung und Erhebung dieser Kosten waren sowohl beim Vollstreckungsaußen- als

auch beim -innendienst Defizite festzustellen. Die Vollstreckungsstellen überwachten die Kostenfestsetzung und -erhebung ausschließlich manuell.

Zur Beseitigung der Mängel empfahl der Rechnungshof insbesondere die Einführung einer maschinellen Unterstützung der Kostenfestsetzung und -erhebung.

Das Ministerium hat Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel ergriffen.

(Volltext ab Seite 381)

28 Vollstreckung in Großrückstandsfällen

Die Finanzämter bearbeiteten Großrückstände zu zögerlich. Vollstreckungsmöglichkeiten blieben unerkannt, weil Informationsquellen nicht ausgeschöpft wurden. Ferner wurden nicht alle erforderlichen Vollstreckungsmaßnahmen ergriffen. Die Vollziehungsbeamten ließen oft Pfändungsmöglichkeiten ungenutzt. Die Vollstreckungsstellen gewährten häufig Vollstreckungsaufschub, ohne die gesetzlichen Voraussetzungen geprüft zu haben.

Schätzungen von Besteuerungsgrundlagen, die zu Großrückständen führten, wären in einigen Fällen durch Anwendung von Zwangsmitteln vermeidbar gewesen.

Der Rechnungshof hat gefordert, die Mängel abzustellen und empfohlen, die Bearbeiter zu schulen.

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

(Volltext ab Seite 387)

29 Kontrollprüfung „Berechnung der Investitionsaufwendungen öffentlich geförderter Altenpflegeeinrichtungen“

Altenpflegeeinrichtungen können mit Zustimmung der zuständigen Landesbehörde den nicht durch öffentliche Förderung gedeckten Kostenanteil ihrer betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen den Heimbewohnern gesondert berechnen. Prüfungsfeststellungen des Jahres 2008 zufolge la-

gen aufgrund fehlender Überwachung durch die jeweils zuständige Landesbehörde die erforderlichen Zustimmungen nur in wenigen Fällen vor. Sie entsprachen zumeist weder den rechtlichen Vorgaben noch ergingen sie rechtzeitig. Der Rechnungshof hatte seinerzeit die Sicherstellung angemessener Kontrollmaßnahmen angemahnt. Im Rahmen des Bemerkungsverfahrens 2008 hatte das Sozialministerium die Umsetzung der Empfehlungen des Rechnungshofs zugesagt.

Nach der im Jahr 2012 durchgeführten Kontrollprüfung hat das Regierungspräsidium Gießen als zuständige Landesbehörde ein funktionierendes Überwachungssystem installiert und nimmt seine Aufgaben ordnungsgemäß wahr.

Die Umsetzung und Anwendung der Empfehlungen des Rechnungshofs zur Einrichtung eines angemessenen Überwachungsverfahrens hat sich nach Aussage des Ministeriums bewährt. Die dem Parlament im Rahmen des Bemerkungsverfahrens 2008 gegebene Zusage hat das Sozialministerium erfüllt.

(Volltext ab Seite 397)

0 Vorbemerkung

0.1 Gegenstand der Bemerkungen

Der Rechnungshof fasst das Ergebnis seiner Prüfung, soweit es für die Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung von Bedeutung sein kann, jährlich für den Landtag in Bemerkungen zusammen. Diese sind jedoch nicht auf ein Haushaltsjahr beschränkt. In die Bemerkungen können auch Feststellungen über spätere oder frühere Haushaltsjahre aufgenommen werden (§ 97 Absatz 3 Landeshaushaltsordnung – LHO). Die Feststellungen zur Haushaltsrechnung des Landes beziehen sich auf das Haushaltsjahr 2011 (siehe Teil I Bemerkungen allgemeiner Art).

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

In Teil II der Bemerkungen 2012 wird über Prüfungen berichtet, bei denen mit den geprüften Stellen bislang (noch) keine Übereinstimmung erzielt werden konnte. Die Beiträge in Teil III der Bemerkungen 2012 dokumentieren Prüfungen, in denen bereits während laufender Prüfungsverfahren finanzwirksame Empfehlungen des Rechnungshofs aufgegriffen und umgesetzt wurden.

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

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

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

0.2 Politische Entscheidungen

0.2.1

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

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

0.2.2

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

0.3 Prüfungsrechte und Prüfungsumfang

0.3.1

Die Prüfung des Rechnungshofs erstreckt sich auf alle Einzelpläne des Landeshaushalts, Sondervermögen des Landes Hessen, landesunmittelbare und sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts des Landes Hessen sowie die Betätigung des Landes Hessen bei privatrechtlichen Unternehmen.

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

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

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

0.3.2

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

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

Ziel des Rechnungshofs ist es, im Verlauf größerer Zeitabschnitte alle wesentlichen Bereiche der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes zu erfassen. Erst die Berichterstattung über mehrere Jahre hinweg lässt erkennen, wie sich die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen insgesamt entwickelt hat.

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

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

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

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

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

0.5 Weiterverfolgung früherer Empfehlungen des Rechnungshofs

Der Rechnungshof überwacht, welche Maßnahmen die geprüften Stellen aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen getroffen haben, um Mängel abzustellen oder Verfahren zu verbessern. Dabei kontrolliert er insbesondere, ob die vom Parlament erteilten Auflagen von der geprüften Stelle erfüllt werden. Dazu führt er auch Kontrollprüfungen durch. Dadurch wird den Erfordernissen ei-

ner zukunftsorientierten Finanzkontrolle Rechnung getragen und der Umsetzung von Prüfungserkenntnissen Nachdruck verliehen.

0.6 Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften

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

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

0.7 Beratung zur Finanzausstattung kommunaler Körperschaften

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

Die Kommission nimmt außerdem auf Anforderung des Landtags, der Landesregierung oder aufgrund gemeinsamer Initiative der kommunalen Spitzenverbände Stellung zu den Grundlagen für einen aufgabengerechten vertikalen Finanzausgleich. Des Weiteren kann die Kommission einen besonderen Bericht vorlegen, wenn sie außerhalb des Berichtszeitpunkts eine Änderung der Finanzverteilung für erforderlich hält.

0.8 Landesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Die Landesregierung hat am 10. September 2004 gemäß § 6a des Gesetzes über den Hessischen Rechnungshof den Präsidenten des Rechnungshofs mit dessen Einverständnis zum Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung bestellt. Die Tätigkeit des Landesbeauftragten ist in den Richtlinien der Landesregierung vom 23. August 2004 geregelt (Staatsanzeiger für das Land Hessen 39 / 2004 Seite 3 086).

0.9 Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof

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

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

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

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

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder treffen sich regelmäßig und erörtern gemeinsam interessierende Fragen. Zur Förderung einer einheitlichen Meinungsbildung und zum Erfahrungsaustausch von Sach- bzw. Prüfungsthemen wurden Arbeitskreise eingerichtet. Diesen Arbeitskreisen gehört grundsätzlich je ein Vertreter der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder an.

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

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

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

0.12 Prüfungsamt des Rechnungshofs

Zur Erfüllung seiner Aufgaben ist dem Rechnungshof das Prüfungsamt mit Sitz in Kassel nachgeordnet.

0.13 Haushaltsrechnung 2010

Die Feststellungen des Rechnungshofs zur Haushaltsrechnung 2010 in seinen Bemerkungen 2011 vom 29. März 2012 sind am 21. Mai 2012 dem Landtag und der Landesregierung zugeleitet und von der Landtagsverwaltung am 22. Mai 2012 als Landtagsdrucksache 18 / 5496 ausgegeben worden. Die Stellungnahme der Landesregierung wurde dem Landtag am 21. August 2012 übermittelt und von der Landtagsverwaltung am 24. August 2012 als Landtagsdrucksache 18 / 6026 ausgegeben.

Der Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung befasste sich mit den Bemerkungen in seiner Sitzung am 29. August 2012. Der Haushaltsausschuss behandelte die Bemerkungen am 19. September 2012. Das Plenum befasste sich am 26. September 2012 mit der Vorlage des Haushaltsausschusses und erteilte der Landesregierung die Entlastung für das Haushaltsjahr 2010.

Teil I Bemerkungen allgemeiner Art

1 Haushaltsplan und Haushaltsrechnung 2011

Die Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans 2011 stiegen gegenüber dem Vorjahr um 2,3 v. H. auf jeweils rund 28 389 Mio. Euro. Im Haushaltsvollzug überstiegen die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben um 4,1 v. H. den Ansatz des Haushaltsplans; sie erreichten rund 29 547 Mio. Euro.

Die Ausgabereste erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 35 Mio. Euro auf 697 Mio. Euro, den höchsten Wert im Zehnjahreszeitraum. Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie die Vorgriffe nahmen im Vergleich zum Jahr 2010 um 156 Mio. Euro auf 745 Mio. Euro zu.

Die Verpflichtungsermächtigungen lagen mit 2 090 Mio. Euro unter dem Vorjahreswert (2 243 Mio. Euro). Von diesen wurden im Jahr 2011 rund 54 v. H. in Anspruch genommen.

Der Rechnungshof hat die Haushaltsrechnung stichprobenweise geprüft und festgestellt.

1.1 Haushaltsplan 2011

Gemäß Artikel 139 Absatz 2 Satz 2 der Verfassung des Landes Hessen (HV) ist der Haushaltsplan vor Beginn des Rechnungsjahres durch ein förmliches Gesetz festzustellen. Das Haushaltsgesetz 2011 (Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2011)[1] wurde am 15. Dezember 2010 beschlossen, am 16. Dezember 2010 ausgefertigt sowie am 23. Dezember 2010 im Gesetz- und Verordnungsblatt veröffentlicht. Es stellte den Haushaltsplan für das Jahr 2011 fest. Ein Nachtragshaushalt wurde nicht verabschiedet.

1 GVBl. I Seite 538.

Das Haushaltsvolumen des Haushaltsjahres 2011 betrug nach dem Haushaltsplan im Soll 28 389 003 800 Euro (Vorjahr: 27 747 550 300 Euro). Das Soll der Einnahmen und der Ausgaben lag um jeweils 2,3 v. H. (Vorjahr: 0,4 v. H.) über den entsprechenden Beträgen des Vorjahres. Im Vergleich zum Jahr 2002 lag das Ausgabenniveau des Jahres 2011 um 39,6 v. H. höher. Im Haushaltsjahr 2012 ist ein Anstieg um 4,7 v. H. auf 29 732 702 300 Euro[2], im Jahr 2013 um 4,6 v. H. auf 31 101 560 000 Euro und im Jahr 2014 um 3,3 v. H. auf 32 140 566 100 Euro[3] vorgesehen.

1.2 Haushaltsrechnung 2011

1.2.1 Vorlage der Haushaltsrechnung

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

Das Ministerium der Finanzen hat die Haushaltsrechnung 2011 mit Datum vom 14. Oktober 2012 aufgestellt. Sie wurde mit Schreiben vom 11. November 2012, eingegangen am 26. November 2012, dem Rechnungshof übergeben.

1.2.2 Rechnung des Rechnungshofs

Der Hessische Landtag hat die Schlussbilanz des Rechnungshofs zum 31. Dezember 2011 in seiner 113. Sitzung am 28. Juni 2012 nach § 16 des Gesetzes

2 Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2012 (Haushaltsgesetz 2012) vom 16. Dezember 2011, GVBl. I Seite 805 ff.

3 Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für die Haushaltsjahre 2013 und 2014 (Haushaltsgesetz 2013 / 2014) vom 14. Dezember 2012, GVBl. I Seite 631 ff.

über den Hessischen Rechnungshof festgestellt. Die Bilanzsumme betrug 15 653 592,56 Euro.

Die Rechnung über den Haushalt des Hessischen Rechnungshofs – Einzelplan 11 – für das Haushaltsjahr 2011 wurde sachlich, rechnerisch und förmlich vorbereitend durch beauftragte Prüfungsbeamte geprüft. Die vorbereitende Prüfung schloss ohne Beanstandungen ab. Die Rechnung des Rechnungshofs für das Haushaltsjahr 2011 wurde mit Datum vom 11. September 2012 dem Landtag vorgelegt (Landtagsdrucksache 18 / 6179).

Der Landtag prüft die Rechnung des Rechnungshofs und erteilt Entlastung (§ 101 LHO). Der Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung hat sich in seiner 21. Sitzung am 5. Dezember 2012 mit ihr befasst. Daraufhin hat er dem federführenden Haushaltsausschuss vorgeschlagen, dem Plenum zu empfehlen, wegen der Rechnung des Rechnungshofs – Einzelplan 11 – für das Haushaltsjahr 2011 Entlastung zu erteilen. Dem Vorschlag folgte der Haushaltsausschuss in seiner 59. Sitzung am 23. Januar 2013. Der Landtag beschloss die Entlastung in seiner 131. Sitzung am 27. Februar 2013.

1.2.3 Abschlussbericht

Im Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung sind der kassenmäßige Abschluss einschließlich Finanzierungsrechnung[4] sowie der rechnungsmäßige Abschluss (Haushaltsabschluss) zu erläutern (§ 84 LHO). Der Abschlussbericht soll diese Abschlüsse auch für Dritte verständlicher machen; er ist die Ist-Darstellung des jährlich zu erstellenden Finanzberichts.[5]

Die Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2011 beginnt mit dem vom Minister der Finanzen am 14. Oktober 2012 unterzeichneten Abschlussbericht.[6] Der Minister erklärt auf Grundlage der von den Haushaltsbeauftragten der Dienststellen vorliegenden Erklärungen, dass im Haushaltsjahr keine weiteren als die nachgewiesenen Einzahlungen und Auszahlungen an-

4 Das Ergebnis der Finanzierungsrechnung wird im nachfolgenden Beitrag Nr. 2 dargestellt.
5 Vgl. Schuy / Raack, Kommentierung zu § 84 BHO, RN 1, in: Heuer / Engels / Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht.
6 Siehe Seiten 4 bis 9 der Haushaltsrechnung 2011.

genommen bzw. getätigt wurden.[7] Neben den Abschlüssen und der Finanzierungsrechnung informiert der Abschlussbericht über die rechtlichen Grundlagen und gibt unter Verweis auf die jeweiligen Anlagen zur Haushaltsrechnung einen Überblick über die Haushaltsreste und Vorgriffe, die außerplanmäßigen Einnahmen und Mehrausgaben, die Kreditaufnahme und die Rücklagen.[8] Ansonsten verweist der Abschlussbericht auf weitere Anlagen.

1.2.4 Kassenmäßiger Abschluss

Im kassenmäßigen Abschluss sind das kassenmäßige Jahresergebnis und das kassenmäßige Gesamtergebnis nachzuweisen (§ 82 LHO). Das Haushaltsjahr 2011 schloss mit einem kassenmäßigen Jahresergebnis von null ab:

Ist-Einnahmen	29 547 168 741,99 Euro
Ist-Ausgaben	– 29 547 168 741,99 Euro
Kassenmäßiges Jahresergebnis	**0,00 Euro**

Das Ist-Haushaltsvolumen von 29 547,2 Mio. Euro lag um 1 158,2 Mio. Euro (4,1 v. H.) über dem Ermächtigungsrahmen des Haushaltsgesetzes (Soll-Haushaltsvolumen, vgl. Abschnitt 1.1).

Da sowohl das Jahr 2011 als auch das Vorjahr jeweils kassenmäßig ausgeglichen abschlossen, betrug das kassenmäßige Gesamtergebnis[9] 2011 wie im Vorjahr ebenfalls null Euro.

Der Abschlussbericht stellt unter Ziffer 4.1 das kassenmäßige Jahresergebnis und unter Ziffer 4.2 das kassenmäßige Gesamtergebnis dar. Wie in den Vorjahren enthält die Haushaltsrechnung nach dem Abschlussbericht die vollständigen Ergebnisse des kassenmäßigen Abschlusses in einer Übersicht.[10]

7 Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2011, Seite 9, Ziffer 10.5.

8 Ausführlichere Darstellungen zur Finanzierungsrechnung sind dem Beitrag Nr. 2, zur Kreditaufnahme dem Beitrag Nr. 6 und zu den Rücklagen dem Beitrag Nr. 7 zu entnehmen.

9 Das kassenmäßige Gesamtergebnis ergibt sich aus der Summe von kassenmäßigem Jahresergebnis und haushaltsmäßig noch nicht abgewickelten kassenmäßigen Jahresergebnissen früherer Jahre.

10 Vgl. „Kassenmäßiger Abschluss einschließlich Finanzierungssaldo und Haushaltsabschluss“ auf Seite 12 der Haushaltsrechnung 2011.

1.2.5 Rechnungsmäßiger Abschluss

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

– In das Haushaltsjahr 2011 wurden aus dem Vorjahr Ausgabereste übertragen. Diese erhöhen das Haushaltssoll. Aus dem Vorjahr belasteten Vorgriffe die Ausgabeermächtigungen des Jahres 2011.

– Aus dem Haushaltsjahr 2011 wurden Ausgabereste in das Jahr 2012 übertragen, die das Haushaltssoll 2012 erhöhen. Zudem wurden im Jahr 2011 überplanmäßige Ausgaben als Vorgriffe auf den Haushaltsansatz 2012 getätigt.

Ausgehend von dem ausgeglichenen kassenmäßigen Jahresergebnis ergab sich nach Berücksichtigung der Haushaltsreste einschließlich Vorgriffe aus dem Vorjahr sowie auf das Folgejahr ein negatives rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2011 (Vorjahr: – 209 101 075,77 Euro):

Kassenmäßiges Jahresergebnis	0,00 Euro
aus dem Vorjahr übertragene Ausgabereste einschließlich Vorgriffe	+ 647 598 689,79 Euro
in das Folgejahr übertragene Ausgabereste einschließlich Vorgriffe	– 681 891 019,70 Euro
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis	**– 34 292 329,91 Euro**

Ausgehend von dem ausgeglichenen kassenmäßigen Gesamtergebnis blieb unter Berücksichtigung der in das Jahr 2012 übertragenen Ausgabereste einschließlich Vorgriffe ein negatives rechnungsmäßiges Gesamtergebnis 2011 (Vorjahr: – 647 598 689,79 Euro):

Kassenmäßiges Gesamtergebnis	0,00 Euro
in das Folgejahr übertragene Ausgabereste einschließlich Vorgriffe	– 681 891 019,70 Euro
Rechnungsmäßiges Gesamtergebnis	**– 681 891 019,70 Euro**

Im Abschlussbericht zum Haushaltsjahr 2011 werden unter Ziffer 4.4 das rechnungsmäßige Jahresergebnis und unter Ziffer 4.5 das rechnungsmäßige Gesamtergebnis und damit der rechnungsmäßige Abschluss vollständig dargestellt.[11]

1.2.6 Ausgabereste[12]

Beträge, die nicht bis zum Ende des Haushaltsjahres verausgabt wurden, können bei übertragbaren oder für übertragbar erklärten Ausgaben als Ausgabereste in das Folgejahr übertragen werden. Bildung und Inanspruchnahme der Ausgabereste bedürfen der Einwilligung des Ministers der Finanzen.[13]

Die Ausgabereste des Jahres 2010 erhöhten und die Vorgriffe verminderten das Rechnungssoll des Jahres 2011.[14] Dabei wurden die vom Ministerium der Finanzen in der „Zusammenstellung der verbliebenen Ausgabereste und Vorgriffe 2010“[15] benannten Änderungen der Buchungsstellen in das Jahr 2011 übernommen.

Im Haushaltsjahr 2011 entstanden ebenfalls Ausgabereste sowie Vorgriffe, die in das Jahr 2012 übertragen wurden. Die Ausgabereste betrugen 696,6 Mio. Euro (Abbildung 1-1) und die Vorgriffe 14,8 Mio. Euro.[16] Die Ausgabereste lagen gegenüber dem Vorjahr (661,9 Mio. Euro[17]) um 34,7 Mio. Euro höher. Im zurückliegenden Zehnjahreszeitraum war dies der höchste Wert. Wie in den Vorjahren wurde der größte Teil der Ausgabereste für Ausgaben des Kommunalen Finanzausgleichs gebildet (331,8 Mio. Euro oder 47,6 v. H., Vorjahr: 287,2 Mio. Euro oder 43,4 v. H.).

11 Vgl. „Kassenmäßiger Abschluss einschließlich Finanzierungssaldo und Haushaltsabschluss“ auf Seite 12 der Haushaltsrechnung 2011.
12 Wie in den Vorjahren wurden keine Einnahmereste gebildet.
13 §§ 19, 45 LHO.
14 Vgl. Bemerkungen 2011, Seite 50 f.; Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2011, Nr. 3.2.
15 Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 25. Februar 2011, Zusammenstellung der verbliebenen Ausgabereste und Vorgriffe 2010 (Ergänzung gemäß Schreiben vom 9. März 2011).
16 Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 13. Februar 2012, Zusammenstellung der verbliebenen Ausgabereste und Vorgriffe 2011.
17 Vgl. Bemerkungen 2011, Seite 50.

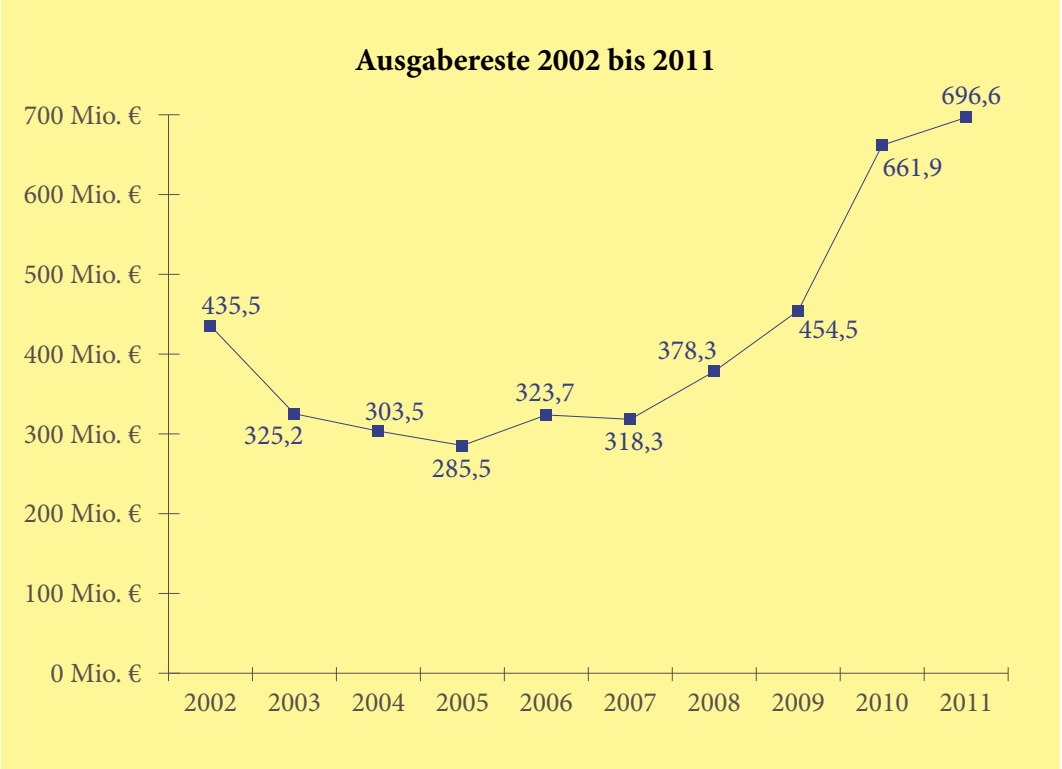


Abbildung 1-1: Ausgabereste 2002 bis 2011

Da Ausgabereste anders als die Bildung von Rücklagen nicht im laufenden Jahr kassenwirksam werden, sind sie im Fall ihrer Beanspruchung im Folgejahr zu finanzieren. Insofern können hohe Ausgabereste im kommenden Jahr die Unsicherheit des Haushaltsvollzugs und das Finanzierungsdefizit erhöhen. Wegen dieser Gefahren hatte der Rechnungshof wiederholt eine Reduzierung der Ausgabereste empfohlen.[18]

Die Ausgabereste und Vorgriffe, die zum Abschluss des Haushaltsjahres 2011 ausgewiesen werden, wirken auf das folgende Haushaltsjahr. Die Ausgabereste erhöhen und die Vorgriffe verringern die Ausgabeermächtigungen des Jahres 2012. So erhöhen sie für das Haushaltsjahr 2012 den im Haushaltsplan genannten Soll-Betrag von 29 732,7 Mio. Euro[19] auf 30 414,6 Mio. Euro:

18 Beispielsweise in seinen Bemerkungen 2002, Seite 39.
19 Haushaltsgesetz 2012 vom 16. Dezember 2011, GVBl. I, Seite 805.

Haushaltsbetrag der Ausgaben 2012	29 732,7 Mio. Euro
Ausgabereste 2011 (Buchungsstellen 2012)[20]	+ 696,0 Mio. Euro
Vorgriffe 2010	− 14,1 Mio. Euro
Rechnungssoll der Ausgaben 2011	**30 414,6 Mio. Euro**

1.2.7 Über- und außerplanmäßige Ausgaben sowie Kosten und Mengen

Anlage 1 zur Haushaltsrechnung informiert über die Gesamtüberschreitungen des Haushaltsvollzugs 2011. Darin werden die Mehrausgaben für alle Einzelpläne und Kapitel dargelegt und nach gedeckten Mehrausgaben, über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie Vorgriffen auf das Folgejahr unterschieden. Die Buchungsstellen werden jeweils benannt, die Mehrausgaben kurz begründet und ggf. vorhandene Einsparungen aufgeführt (§ 85 Nr. 1 LHO). Die Zusammenstellung zu Anlage 1 fasst die Gesamtüberschreitungen nach Einzelplänen zusammen.

Im Haushaltsjahr 2011 wurde der Haushaltsplan um 745,3 Mio. Euro überschritten. Davon entfielen 650,2 Mio. Euro auf überplanmäßige Ausgaben, 80,3 Mio. Euro auf außerplanmäßige Ausgaben und 14,8 Mio. Euro auf Vorgriffe auf Haushaltsansätze des Folgejahres (Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben). Im Vergleich zum Vorjahr (589,2 Mio. Euro) erhöhte sich die Gesamtüberschreitung im Jahr 2011 um 156,1 Mio. Euro. Einen Zehnjahresvergleich zeigt Abbildung 1-2.

Überplanmäßige Ausgaben	650 182 465,95 Euro
Außerplanmäßige Ausgaben	+ 80 326 418,44 Euro
Vorgriffe	+ 14 753 021,45 Euro
Gesamtüberschreitung	**745 261 905,84 Euro**

20 Nach Berücksichtigung der Hinweise in der Zusammenstellung des Ministeriums der Finanzen vom 13. Februar 2012 werden im Einzelplan 07 bei je einer Haushaltsstelle in Kapitel 05 und in Kapitel 10 sowie in Einzelplan 09 in Kapitel 23 Ausgabereste und Vorgriffe saldiert. Hierdurch liegen die in das Jahr 2012 übernommenen Ausgabereste und Vorgriffe niedriger als die weiter oben im Text erwähnten Ausgabereste und Vorgriffe zum Ende des Haushaltsjahres 2011. Auf das Rechnungssoll 2012 bleibt dies ohne Einfluss.

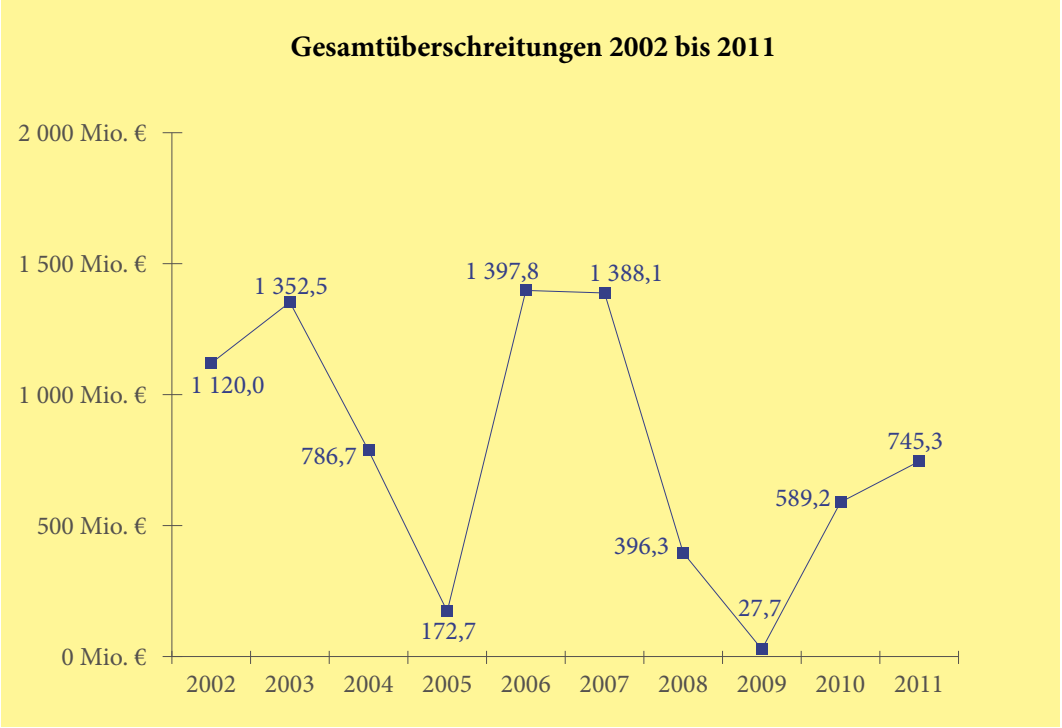


Abbildung 1-2: Gesamtüberschreitungen 2002 bis 2011

Im Verlauf des Haushaltsvollzugs auftretende Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen der Zustimmung des Finanzministers (Artikel 143 Absatz 1 HV). Die Zustimmung darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden. Haushaltsüberschreitungen sind für jedes Quartal dem Landtag mitzuteilen, soweit sie den im Haushaltsgesetz festgelegten Betrag von 50 000 Euro[21] übersteigen.[22] Der Minister der Finanzen informierte in quartalsbezogenen Mitteilungen den Landtag über die Haushaltsüberschreitungen.[23]

Im Laufe des folgenden Haushaltsjahres hat die Landesregierung die nachträgliche Genehmigung des Landtags (Artikel 143 Absatz 2 HV / § 114 Absatz 6 Satz 1 LHO) für die Haushaltsüberschreitungen einzuholen, die nicht auf Ermächtigungen im Haushaltsgesetz, im Haushaltsplan oder in der Landeshaushaltsordnung zurückgehen. Allerdings sind diese Haushaltsüberschreitungen unabhängig von der Betragshöhe genehmigungspflichtig. Der Landtag erteilt

21 § 11 Absatz 3 HG 2011 i. V. m. § 37 Absatz 4 LHO.
22 Fälle von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung sind dem Landtag unverzüglich mitzuteilen (§ 37 Absatz 4, 2. Halbsatz LHO).
23 Landtagsdrucksachen 18 / 4302, 18 / 4473, 18 / 5018 und 18 / 5925.

die nachträgliche Genehmigung vorbehaltlich der späteren Beschlussfassung über die Bemerkungen des Rechnungshofs (§ 114 Absatz 6 Satz 2 LHO).

Für 619,8 Mio. Euro der Gesamtüberschreitung von 745,3 Mio. Euro lagen Ausgabeermächtigungen vor: 14,8 Mio. Euro zur Vorfinanzierung von Zuweisungen der Europäischen Union bei Förderprogrammen (§ 11 Absatz 2 HG 2011), 305,0 Mio. Euro für eine überplanmäßige Rücklagenbildung (§ 13 Absatz 4 HG 2011) sowie 300,0 Mio. Euro für vorzeitige Darlehenstilgung (§ 13 Absatz 5 HG 2011). Die verbleibenden Mehrausgaben von 125,5 Mio. Euro bedürfen einer nachträglichen Genehmigung durch den Landtag. Diese Beträge sind in der Zusammenstellung zu Anlage 1 und unter Ziffer 5.3 des Abschlussberichts der Haushaltsrechnung 2011 zu finden.

Im Produkthaushalt stellen über- und außerplanmäßige Gesamtkosten bzw. Mengen ebenfalls Haushaltsüberschreitungen dar. Die Überschreitungen der Gesamtkosten je Buchungskreis sowie die über- und außerplanmäßigen Mengenüberschreitungen sind der Anlage 5 zur Haushaltsrechnung zu entnehmen. Die Überschreitungen der Gesamtkosten betrugen im Jahr 2011 insgesamt 824,4 Mio. Euro. In Höhe von 199,2 Mio. Euro bestanden haushaltsrechtliche Ermächtigungen. Es verblieben über- und außerplanmäßige Gesamtkosten in Höhe von 625,2 Mio. Euro, die der nachträglichen Genehmigung des Landtags bedurften.[24] In den Buchungskreisen, für die Menge und Preis verbindlich sind[25], lagen 28 Mengenüberschreitungen vor, wovon zwei durch haushaltsgesetzliche Ermächtigungen legitimiert waren.

Mit der Drucksache 18 / 6548 vom 26. November 2012 beantragte die Landesregierung die nachträgliche Genehmigung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie der Vorgriffe des Jahres 2011. Die dem Antrag beigefügten Kurzübersichten zu Anlage 1 und Anlage 5 der Haushaltsrechnung 2011 stimmen mit den Angaben der Haushaltsrechnung 2011 überein.

Der Antrag der Landesregierung wurde nach Sitzungen des Unterausschusses für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung vom 5. Dezember 2012 und des Haushaltsausschusses vom 23. Januar 2013 durch den Landtag am 27. Fe-

24 Vgl. Zusammenstellung zur Anlage 5 der Haushaltsrechnung 2011, Seite 1 265 sowie Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2011, Nr. 9.

25 § 2 Absatz 6 HG 2011.

bruar 2013 vorbehaltlich der späteren Beschlussfassung über die Bemerkungen des Rechnungshofs genehmigt.

1.2.8 Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen

Maßnahmen, die in künftigen Haushaltsjahren das Land zu Ausgaben verpflichten können, sind nur mit haushaltsrechtlicher Ermächtigung zulässig (§ 38 Absatz 1 LHO). Ausnahmen waren lediglich zugelassen für unvorhergesehene und unabweisbare Bedürfnisse von höchstens fünf Mio. Euro.[26] Daher haben Verpflichtungsermächtigungen vor dem Eingehen von Rechtsverpflichtungen zu Lasten des Landes oder vor der Begründung von Rechtsansprüchen gegen das Land vorzuliegen. Verpflichtungsermächtigungen sind allerdings z. B. nicht erforderlich für „Verpflichtungen für laufende Geschäfte“ wie Beihilfe, Geschäftsausstattungen und Mietverträge unterhalb festgelegter Wertgrenzen (§ 38 Absatz 4 LHO) oder für Verpflichtungen aus Staatsverträgen (§ 38 Absatz 5 LHO).[27] Die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen bedarf der Einwilligung des Ministers der Finanzen (§ 38 Absatz 2 LHO).

Im Haushaltsplan für das Jahr 2011 wurden Verpflichtungsermächtigungen von 1 926,8 Mio. Euro[28] veranschlagt (Vorjahr: 2 061,6 Mio. Euro[29]). Hinzu kommen Verpflichtungsermächtigungen von 163,6 Mio. Euro (Vorjahr: 181,5 Mio. Euro) aufgrund von Haushaltsvermerken in den Einzelplänen 03 (Ministerium des Innern und für Sport) und 17 (Allgemeine Finanzverwaltung). Insgesamt ermächtigte somit der Gesetzgeber, Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren in Höhe von 2 090,4 Mio. Euro (Vorjahr: 2 243,1 Mio. Euro) einzugehen.

Im Haushaltsjahr 2011 wurden von diesen Verpflichtungsermächtigungen 1 118,9 Mio. Euro (Vorjahr: 1 069,3 Mio. Euro) in Anspruch genommen (Zusagen).[30] Somit wurden 53,5 v. H. (47,7 v. H. im Jahr 2010) der Ermächti-

26 § 11 Absatz 1 HG 2011.
27 Verpflichtungen, die ohne Verpflichtungsermächtigungen eingegangen werden, stellen keine Zusage dar.
28 Vgl. Haushaltsübersicht zum Haushaltsgesetz 2011, GVBl. I Seite 544.
29 Vgl. Bemerkungen 2011, Seite 55.
30 Siehe Anlage 8 zur Haushaltsrechnung 2011.

gungen genutzt. Diese im Jahr 2011 gegebenen Zusagen belasten folgende Haushaltsjahre:

Haushaltsjahr 2012	543,9 Mio. Euro
Haushaltsjahr 2013	342,5 Mio. Euro
Haushaltsjahr 2014	128,1 Mio. Euro
spätere Haushaltsjahre	104,5 Mio. Euro
Zusagen insgesamt	**1 118,9 Mio. Euro**

Abbildung 1-3 zeigt die Zusagen (Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen), die jeweils in den letzten zehn Haushaltsjahren gegeben wurden.[31] Der Abbildung kann die Verteilung der in einem Haushaltsjahr gegebenen Zusagen auf das folgende Jahr oder spätere Jahre entnommen werden.

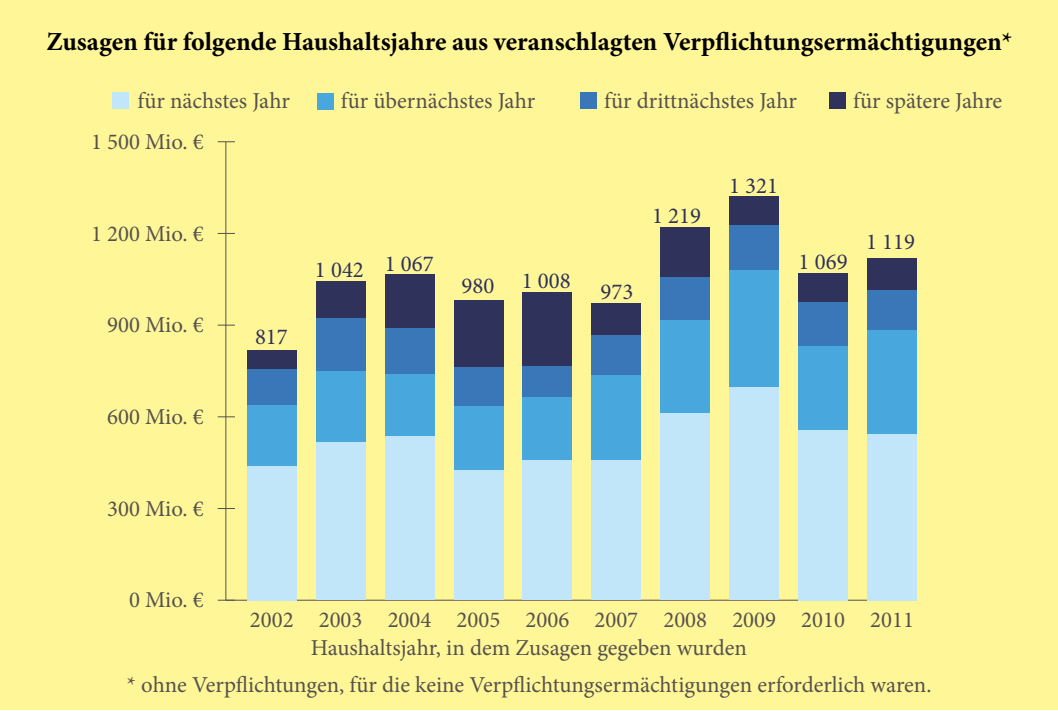


Abbildung 1-3: Zusagen für folgende Haushaltsjahre

Der Rechnungshof hatte zur Verbesserung der Transparenz der Haushaltspläne und der Haushaltsrechnungen wiederholt Empfehlungen gegeben.[32] Diese betrafen u. a. die Ausbringung von Verpflichtungsermächtigungen in den Haus-

31 Nicht abgebildet ist der Stand der Zusagen bzw. Verpflichtungen, die in Vorjahren eingegangen wurden und in dem jeweiligen Haushaltsjahr noch bestehen.

32 Vgl. zuletzt im Einzelnen Bemerkungen 2011, Seiten 56 bis 58.

haltsplänen, Ausführungen zu den Einzelkosten und Gesamtkosten der PPP-Projekte sowie Erläuterungen zu den geplanten PPP-Projekten in der Anlage 9.

Der Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung bat die Landesregierung am 7. September 2011, gemeinsam mit dem Rechnungshof eine einvernehmliche Regelung bezüglich der Darstellungsdifferenzen zu treffen. Zwischen dem Ministerium der Finanzen und dem Rechnungshof wurden Regelungen abgestimmt, die den Anforderungen an eine höhere Transparenz gerecht werden.

Der Ausweis der finanziellen Verpflichtungen in der Anlage 8 zur Haushaltsrechnung soll ab der Haushaltsrechnung 2012 um die Angabe der finanziellen Verpflichtungen aus Zusagen in Vorjahren aufgrund von Verpflichtungsermächtigungen erweitert werden.

Des Weiteren ist vorgesehen, Baumaßnahmen, die im Rahmen eines PPP-Projekts verwirklicht werden sollen, ab dem Haushaltsplan 2015 als Eigenbau im Einzelplan 18[33] und zusätzlich als PPP-Projekt beim Vertragspartner[34] mit entsprechenden Querverweisen zu veranschlagen. Für PPP-Projekte sollen Verpflichtungsermächtigungen beim Vertragspartner ausgebracht werden. Über deren Inanspruchnahme soll in der Anlage 8 zur Haushaltsrechnung berichtet werden. Zusätzlich ist geplant, ab der Haushaltsrechnung 2012 die voraussichtlichen finanziellen Verpflichtungen für zukünftige Haushaltsjahre aufgrund von bestehenden PPP-Projekten in einer neuen Anlage auszuweisen.

Die Abbildung der finanziellen Verpflichtungen aus langfristigen Mietverträgen in der Rechnungslegung soll verbessert werden. Die Einzelheiten werden vom Ministerium der Finanzen geprüft.

Der Rechnungshof hatte angeregt, auch beim doppischen Gesamtabschluss die Transparenz der Darstellung von PPP-Projekten zu verbessern.[35] Im Anhang zum Gesamtabschluss zum 31. Dezember 2011[36] werden erstmals die finan-

33 Wie bisher mit einem Leertitel.
34 In der Regel das Hessische Immobilienmanagement.
35 Vgl. Bemerkungen 2011, Seite 57 f.
36 Geschäftsbericht 2011 zum Gesamtabschluss des Landes Hessen auf den 31. Dezember 2011, Seite 90.

ziellen Verpflichtungen, die aus PPP-Verträgen entstanden sind, nach Projekten gegliedert dargestellt.[37] Es wird darauf hingewiesen, welche Projekte im Jahr 2011 hinzugekommen sind.

Bezüglich der Angabe von detaillierten Informationen zu den PPP-Projekten im Gesamtabschluss sieht der Rechnungshof weiteren Verbesserungsbedarf. Bei den PPP-Projekten sollte angegeben werden, dass es sich bei den ausgewiesenen Beträgen um die Summe der zukünftigen Auszahlungen handelt. Des Weiteren sollten Erläuterungen, ob Wertsicherungen oder Indexierungen berücksichtigt wurden, ergänzt werden.[38] Weiterhin würde die Angabe von Vorjahreswerten bei den einzelnen PPP-Projekten Veränderungen transparent darstellen. Der Rechnungshof erwartet daher, dass künftig im Anhang zum Gesamtabschluss die geforderten detaillierteren Informationen zu den einzelnen PPP-Projekten ausgewiesen werden.

1.2.9 Prüfung der Haushaltsrechnung

Die im Wesentlichen stichprobenweise durchgeführte Prüfung der Haushaltsrechnung 2011 ist abgeschlossen. Der Rechnungshof behält sich vor, etwaige weitere Feststellungen in spätere Bemerkungen aufzunehmen (§ 97 Absatz 3 LHO).

Grundlage der Prüfung war die Haushaltsrechnung 2011 vom 14. Oktober 2012, die mit Schreiben vom 11. November 2012 am 26. November 2012 beim Rechnungshof einging. Weitere Prüfungsunterlagen waren die Haupt- und Zentralrechnung für das Haushaltsjahr 2011 und die Zusammenstellung der verbliebenen Ausgabereste und Vorgriffe 2011. Darüber hinaus wurde auf das Bestandsverzeichnis der vom Land gewährten Darlehen, Wertpapiere und Beteiligungen sowie das Beteiligungsverzeichnis des Landes an privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Unternehmen und mittelbaren Beteiligungen zurückgegriffen.

37 Verpflichtungen für einzelne PPP-Projekte und ihre Verteilung auf die Restlaufzeiten bis 1 Jahr, zwischen 1 und 5 Jahren sowie über 5 Jahren.

38 Wie auch in Anlage 9 zum Haushaltsplan.

Nach § 86 Absatz 1 LHO ist dem Landtag und dem Rechnungshof eine zusammengefasste Übersicht über die Veränderungen im Grundbesitzbestand des Landes vorzulegen.[39] Das Ministerium der Finanzen bat die Ressorts mit Schreiben vom 2. November 2011, dem Hessischen Immobilienmanagement bis zum 10. Dezember 2011 ihre Meldungen zum Grundbesitzbestand 2010 ergänzt um die Bilanzwerte für die Grundstücke und die aufstehenden Gebäude zu übermitteln. Nach Angaben des Hessischen Immobilienmanagements vom 27. Februar 2013 weisen die Meldungen der Ressorts hinsichtlich der Grundstücksflächen zum Teil erhebliche Differenzen zwischen den bisherigen Angaben in der Übersicht zum Grundbesitzbestand und denen in der SAP-gestützten Buchführung auf. Das Hessische Immobilienmanagement war wegen noch fehlender interner Abstimmungen bis zum Tag der Beschlussfassung des Kollegiums über die Bemerkungen 2012 nicht in der Lage, die Übersicht nach § 86 LHO über die flächenmäßigen Veränderungen im Grundbesitzbestand in den Haushaltsjahren 2010 und 2011 vorzulegen.

Der Präsident des Rechnungshofs hat die ihm durch Haushaltsvermerk („Prüfungsvermerk Hessischer Rechnungshof“) übertragene Prüfung der „Jahresrechnung über die Ausgaben der Mittel zur Verfügung des Ministerpräsidenten für Zwecke des Informationswesens“ von Kapitel 02 01 Titel 531 vorgenommen und über den Abschluss des Prüfungsverfahrens die diesen Bemerkungen beigefügte Erklärung (vgl. Anlage) als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung abgegeben.

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

Die in der Haushaltsrechnung 2011 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 (Artikel 144 Satz 1 HV).

39 Siehe hierzu auch Beitrag Nr. 7.

2 Zusammenfassende Darstellung von Rechnungsergebnissen

Die Erholung der finanzwirtschaftlichen Situation des Landes setzte sich im Jahr 2011 weiter fort, gleichwohl betrug das Finanzierungsdefizit rund 1 189 Mio. Euro. Es sank gegenüber dem Vorjahr (1 783 Mio. Euro) um 33 v. H. Die Konjunkturprogramme wirkten sich im Jahr 2011 mit 210 Mio. Euro stärker auf das Finanzierungsdefizit aus als im Vorjahr (57 Mio. Euro).

Obwohl die bereinigten Einnahmen um 1 618 Mio. Euro auf 20 372 Mio. Euro stiegen, konnten sie die um 1 023 Mio. Euro gestiegenen bereinigten Ausgaben nicht decken. Diese erreichten mit 21 561 Mio. Euro den höchsten Wert im Zehnjahresvergleich. Zum Anstieg trugen ein Zuwachs der Personalausgaben um 129 Mio. Euro, der Übertragungsausgaben um 61 Mio. Euro und der Investitionsausgaben einschließlich Baumaßnahmen (ohne Kommunaler Finanzausgleich) um 410 Mio. Euro bei. Des Weiteren stiegen die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich um 107 Mio. Euro und in den Kommunalen Finanzausgleich um 333 Mio. Euro.

Die Strukturdaten verbesserten sich leicht im Vergleich zum Vorjahr. Die Kreditfinanzierungsquote, die Steuerdeckungsquote und die Personal-Steuer-Quote erreichten nicht die Werte vor dem Jahr 2009. Die Personalausgaben je Einwohner stiegen an.

2.1 Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben

Die Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahres 2011 nach Haushaltsplan (Soll) und die Ergebnisse des Haushaltsvollzugs (Ist) sind Tabelle 2-1 zu entnehmen. Zum Vergleich sind die Ergebnisse des Vorjahres und die Werte des Haushaltsplans 2012 abgebildet. Das Haushaltsvolumen war in Einnahmen und Ausgaben kassenmäßig ausgeglichen; es stieg im Jahr 2011 gegenüber dem Vorjahr um 8,8 v. H. auf 29 547,2 Mio. Euro.

Grp.	Einnahmen / Ausgaben	2010	2011		2012	Veränderung Ist 2011 ggü. 2010		Abweichung Ist-Soll 2011 (im Vollzug)		Veränderung 2012 ggü. Vorjahres-Ist	
		Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Mio. Euro	v. H.	Mio. Euro	v. H.	Mio. Euro	v. H.
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	14 923,8	15 326,2	16 064,7	16 835,3	1 140,9	7,6	738,5	4,8	770,6	4,8
	Steuern (ohne steuerähnliche Abgaben)	14 883,7	15 279,0	16 018,3	16 791,0	1 134,6	7,6	739,3	4,8	772,7	4,8
	Steuern nach Länderfinanzausgleich (LFA)	13 299,9	13 366,0	14 327,2	14 891,0	1 027,4	7,7	961,2	7,2	563,8	3,9
1	Eigene Einnahmen	1 025,3	968,6	1 006,1	1 049,3	− 19,2	− 1,9	37,5	3,9	43,2	4,3
13	darunter: Vermögensveräußerungen	23,2	41,4	20,5	115,0	− 2,6	− 11,3	− 20,9	− 50,4	94,5	459,9
2	Übertragungseinnahmen (Zuweisungen u. Zuschüsse für lfd. Zwecke)	2 104,3	2 028,1	2 362,1	2 198,4	257,8	12,3	333,9	16,5	− 163,7	− 6,9
33+34	Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen	701,5	576,2	939,5	499,9	237,9	33,9	363,3	63,0	− 439,5	− 46,8
35	Entnahme aus Rücklagen, Fonds u. Stöcken	10,2	174,9	263,4	239,0	253,2	2 490,6	88,5	50,6	− 24,4	− 9,3
31	Aufnahme v. Bundesdarlehen (brutto)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	x	0,0	x	0,0	x
32	Aufnahme v. Kreditmarktmitteln (brutto)	6 363,9	6 709,1	6 220,9	6 336,4	− 143,0	− 2,2	− 488,3	− 7,3	115,5	1,9
38	Haushaltstechnische Verrechnungen	2 022,3	2 605,8	2 690,6	2 574,5	668,3	33,0	84,7	3,3	− 116,1	− 4,3
Einnahmen		**27 151,2**	**28 389,0**	**29 547,2**	**29 732,7**	**2 396,0**	**8,8**	**1 158,2**	**4,1**	**185,5**	**0,6**
Bereinigte Einnahmen[1)]		**18 754,9**	**18 899,1**	**20 372,4**	**20 582,9**	**1 617,5**	**8,6**	**1 473,2**	**7,8**	**210,6**	**1,0**
Bereinigte Einnahmen nach LFA[2)]		**17 171,0**	**16 986,1**	**18 681,3**	**18 682,9**	**1 510,3**	**8,8**	**1 695,2**	**10,0**	**1,7**	**0,0**
Bereinigte Einnahmen nach LFA und nach KFA[2)]		**14 324,1**	**13 845,5**	**15 501,8**	**15 091,4**	**1 177,6**	**8,2**	**1 656,3**	**12,0**	**− 410,4**	**− 2,6**
4	Personalausgaben	7 722,2	7 871,3	7 851,5	8 078,8	129,3	1,7	− 19,8	− 0,3	227,3	2,9
51−54	Sachausgaben	1 316,1	1 282,9	1 312,2	1 349,6	− 3,9	− 0,3	29,3	2,3	37,4	2,9
56−59	Ausgaben für Schuldendienst	5 215,5	6 002,5	6 138,0	6 330,0	922,5	17,7	135,5	2,3	192,0	3,1
56+57	darunter: Zinsen	1 341,3	1 518,3	1 352,9	1 501,1	11,6	0,9	− 165,4	− 10,9	148,2	11,0
58	Tilgung v. Bundesdarlehen (brutto)	36,7	43,4	44,3	28,6	7,6	20,8	0,9	2,2	− 15,7	− 35,4
59	Tilgung v. Kreditmarktmitteln (brutto)	3 837,5	4 440,8	4 740,8	4 800,2	903,3	23,5	300,0	6,8	59,5	1,3
6	Übertragungsausgaben ohne LFA und KFA (Zuweisungen u. Zuschüsse für lfd. Zwecke)	4 186,7	3 926,0	4 248,1	4 215,0	61,3	1,5	322,0	8,2	− 33,1	− 0,8
612	Länderfinanzausgleich	1 583,9	1 913,0	1 691,1	1 900,0	107,2	6,8	− 221,9	− 11,6	208,9	12,4
	Kommunaler Finanzausgleich (Übertragungsausg.)	2 288,2	2 577,0	2 622,0	3 020,7	333,8	14,6	45,0	1,7	398,7	15,2
7	Baumaßnahmen	583,0	604,0	604,1	594,1	21,1	3,6	0,1	0,0	− 10,0	− 1,7
8	Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	1 480,0	1 451,4	1 835,3	1 488,9	355,2	24,0	383,9	26,4	− 346,3	− 18,9
	darunter: Kommunaler Finanzausgleich (Inv.)	539,3	506,3	506,2	520,5	− 33,1	− 6,1	− 0,1	0,0	14,3	2,8
7+8	Investitionsausgaben insgesamt	2 063,0	2 055,5	2 439,4	2 083,1	376,4	18,2	383,9	18,7	− 356,3	− 14,6
	Investitionsausgaben insgesamt ohne KFA (Inv.)	1 523,7	1 549,2	1 933,2	1 562,6	409,5	26,9	384,0	24,8	− 370,6	− 19,2
91	Zuführung an Rücklagen, Fonds u. Stöcke	750,0	155,0	551,8	181,1	− 198,1	− 26,4	396,8	256,0	− 370,7	− 67,2
98	Haushaltstechnische Verrechnungen	2 025,6	2 605,8	2 693,1	2 574,5	667,5	33,0	87,3	3,3	− 118,6	− 4,4
	darunter KFA: Zinsdienst für die Konjunkturprogramme	17,4	56,0	49,9	49,0	32,5	186,4	− 6,1	− 10,9	− 0,9	− 1,8
	darunter KFA: anteilige Finanzierung der Kulturregion Rhein-Main	1,8	1,3	1,3	1,4	− 0,5	− 26,7	0,0	0,3	0,0	0,9
Kommunaler Finanzausgleich (KFA) insgesamt		2 846,9	3 140,6*	3 179,5	3 591,5	332,6	11,7	38,9	1,2	412,0	13,0
Ausgaben		**27 151,2**	**28 389,0**	**29 547,2**	**29 732,7**	**2 396,0**	**8,8**	**1 158,2**	**4,1**	**185,5**	**0,6**
Bereinigte Ausgaben[1)]		**20 538,2**	**21 187,4**	**21 561,4**	**22 176,9**	**1 023,3**	**5,0**	**374,1**	**1,8**	**615,4**	**2,9**
Bereinigte Ausgaben ohne LFA[2)]		**18 954,3**	**19 274,4**	**19 870,4**	**20 276,9**	**916,1**	**4,8**	**596,0**	**3,1**	**406,5**	**2,0**
Bereinigte Ausgaben ohne LFA und ohne KFA[2)]		**16 107,4**	**16 133,8**	**16 690,9**	**16 685,4**	**583,4**	**3,6**	**557,1**	**3,5**	**− 5,5**	**0,0**
Kassenmäßiges Jahresergebnis (= Einn. ./. Ausg.)		**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**x**	**0,0**	**x**	**0,0**	**x**
Finanzierungssaldo (= ber. Einn. ./. ber. Ausg.)		**− 1 783,3**	**− 2 288,3**	**− 1 189,1**	**− 1 594,0**	**594,2**	**− 33,3**	**1 099,2**	**− 48,0**	**− 404,9**	**34,0**
Nettokreditaufnahme (= Aufnahme ./. Tilgung von Kreditmarktmitteln)		2 526,4	2 268,4	1 480,1	1 536,1	− 1 046,3	− 41,4	− 788,3	− 34,8	56,0	3,8
Netto-Zuführung an Rücklagen (= Zuführung ./. Entnahme)		739,8	− 19,9	288,5	− 57,8	− 451,3	− 61,0	308,4	− 1 549,5	− 346,3	− 120,0

Anmerkungen:

1) Einnahmen abzüglich Aufnahme von Kreditmarktmitteln, Entnahme aus Rücklagen, Überschüsse aus Vorjahren, haushaltstechnische Verrechnungen; Ausgaben abzüglich Tilgung von Kreditmarktmitteln, Zuführung an Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren, haushaltstechnische Verrechnungen.

2) LFA: Länderfinanzausgleich; KFA: Kommunaler Finanzausgleich.

* ohne Sonderprogramm zur Behebung von Winterschäden an Straßen.

x kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar.

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 2-1: Einnahmen und Ausgaben in den Jahren 2010 bis 2012

Die Nettokreditaufnahme betrug 1 480,1 Mio. Euro im Jahr 2011. Sie blieb um 1 046,3 Mio. Euro unter dem Vorjahreswert. Der Haushaltsansatz, der nur geringfügig unter dem Ist-Ergebnis des Jahres 2010 lag, wurde um 34,8 v. H. unterschritten, da insbesondere die Steuereinnahmen höher sowie die Ausgaben für den Länderfinanzausgleich und für Zinsen deutlich geringer als geplant ausfielen. Auch die Personalausgaben blieben knapp unter dem Haushaltsansatz.

Neben der Nettokreditaufnahme sank auch das Finanzierungsdefizit[40] (Tabelle 2-2): Es nahm gegenüber dem Vorjahr um 594,2 Mio. Euro (33,3 v. H.) und gegenüber dem Haushaltsansatz um fast die Hälfte ab (1 099,2 Mio. Euro oder 48,0 v. H.). Wie auch im Vorjahr[41], haben vor allem umfangreiche Rücklagenzuführungen in Höhe von 288,5 Mio. Euro dazu geführt, dass die Nettokreditaufnahme um 290,9 Mio. Euro höher als das Finanzierungsdefizit lag. Ohne die Rücklagenzuführungen hätte eine Nettokreditaufnahme von 1 191,7 Mio. Euro ausgereicht.[42]

Nettokreditaufnahme und Finanzierungsdefizit in Mio. Euro	2009	2010	2011		2012		2013	2014
	Ist	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Soll
+ Nettokreditaufnahme	2 693,6	2 526,4	2 268,3	1 480,1	1 536,1	1 536,1	1 299,5	1 084,0
− Abwicklung der Vorjahre (Saldo)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
− Netto-Zuführung an Rücklagen	− 92,5	− 739,8	19,9	− 288,5	57,8	55,0	180,7	154,9
− Haushaltstechn. Verrechn. (Saldo)	− 6,4	− 3,3	0,0	− 2,5	0,0	− 0,6	0,0	0,0
= Finanzierungsdefizit	2 594,7	1 783,3	2 288,2	1 189,2	1 594,0	1 590,6	1 480,2	1 238,9

Quellen: Haushaltsrechnungen (Ist), Haushaltspläne (Soll), vorl. Ist 2012: Angaben HMdF; eigene Darstellung.
Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 2-2: Nettokreditaufnahme und Finanzierungsdefizit 2009 bis 2014

2.2 Bereinigte Einnahmen

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

40 Zum Finanzierungsdefizit vgl. Abschnitt 2.4 und zur Nettokreditaufnahme vgl. Nr. 6, insbesondere Abschnitte 6.2 und 6.3.

41 Im Jahr 2010 wurde für die Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 17) eine Allgemeine Rücklage in Höhe von 520,0 Mio. Euro neu eingerichtet, um vor allem „künftige Belastungen aus dem Kommunalen Schutzschirm abzufedern“ (Ministerium der Finanzen, Pressemitteilung vom 3. Februar 2011).

42 Vgl. Bemerkungen 2010, Seite 169; Bemerkungen 2011, Seite 176.

gaben zu erhalten, werden bundeseinheitlich[43] bereinigte Einnahmen durch Abzug der besonderen Finanzierungsvorgänge berechnet. Zu diesen Vorgängen gehören Mittel aus der Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, Mittel aus den Rücklagen (Rücklagenentnahme) sowie kassenmäßige Überschüsse und haushaltstechnische Verrechnungen. Die bereinigten Einnahmen berechneten sich wie folgt:

Ist-Einnahmen	29 547,2 Mio. Euro
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen sowie haushaltstechnische Verrechnungen	– 9 174,8 Mio. Euro
Bereinigte Einnahmen	**20 372,4 Mio. Euro**

Die bereinigten Einnahmen stiegen um 8,6 v. H. (1 617,5 Mio. Euro) auf 20 372,4 Mio. Euro. Sie erreichten damit den zweithöchsten Wert im Zehnjahresvergleich (Abbildung 2-1).

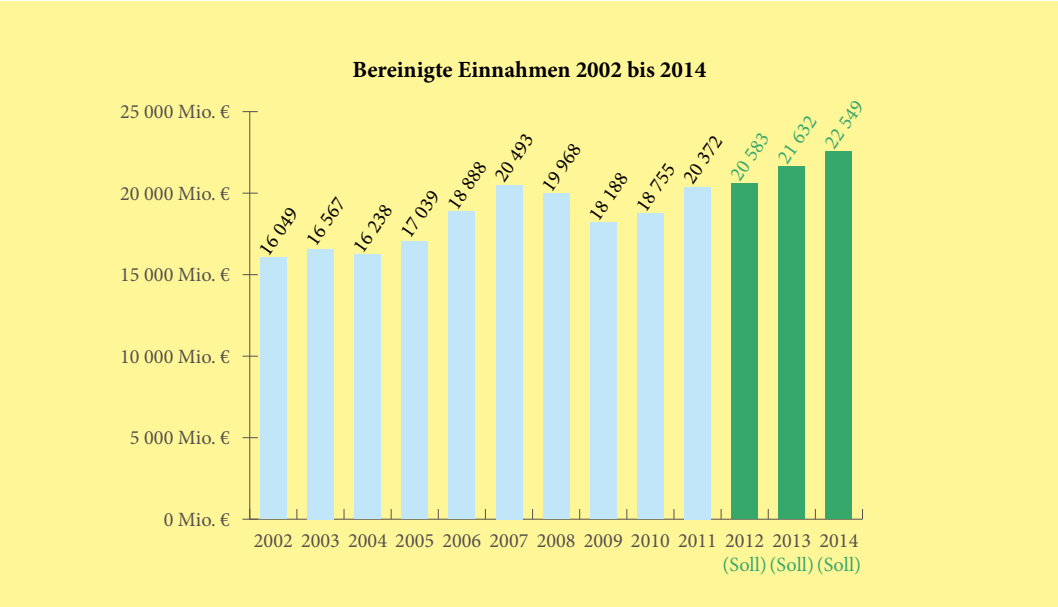


Abbildung 2-1: Bereinigte Einnahmen 2002 bis 2014

Im Vergleich zum Vorjahr erhöhten sich im Jahr 2011 die Steuern einschließlich steuerähnlicher Abgaben (1 140,9 Mio. Euro bzw. 7,6 v. H.), die Übertra-

43 Bereinigungen nach den Vorgaben des ehemaligen Finanzplanungsrates (heute: Stabilitätsrat).

gungseinnahmen (257,8 Mio. Euro bzw. 12,3 v. H.) und die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen (237,9 Mio. Euro bzw. 33,9 v. H.) (Abbildung 2-2).

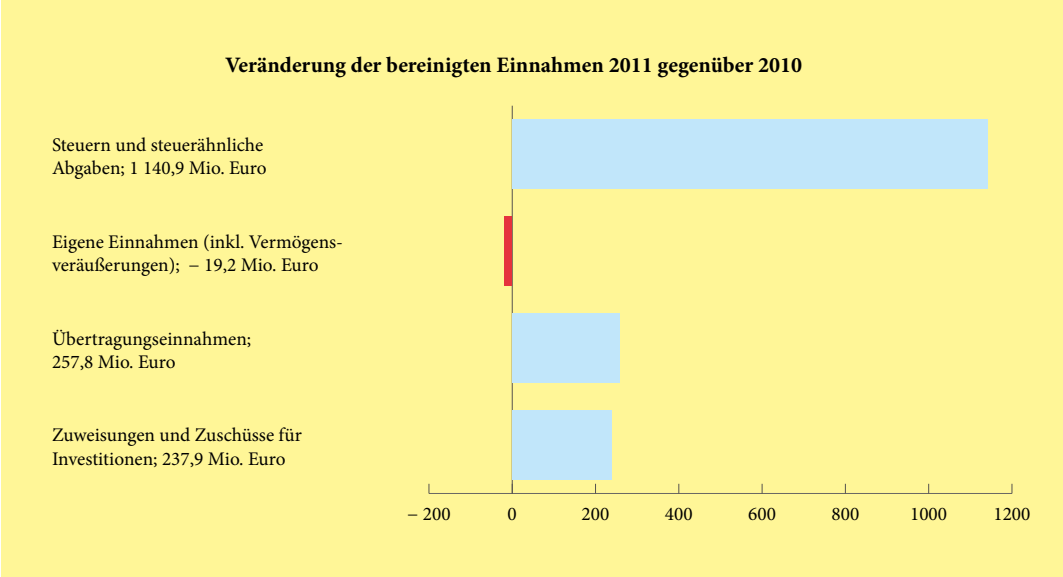


Abbildung 2-2: Veränderung der bereinigten Einnahmen 2011

Die bereinigten Einnahmen stehen nicht in voller Höhe zur Finanzierung der Landesaufgaben zur Verfügung. Hessen zahlt als Geberland im Rahmen des Länderfinanzausgleichs nach Artikel 107 Absatz 2 GG einen Teil seiner Einnahmen als Ausgleichszahlungen an andere Bundesländer.[44] Die nach Abzug des Länderfinanzausgleichs für die Finanzierung der Landesausgaben zur Verfügung stehenden Steuereinnahmen stiegen um 7,7 v. H. auf 14 327,2 Mio. Euro. Die bereinigten Einnahmen nach Länderfinanzausgleich erhöhten sich um 8,8 v. H. auf 18 681,3 Mio. Euro (Vorjahr: 17 171,0 Mio. Euro, Tabelle 2-1).

Das Land hat außerdem seine Kommunen an einem Teil der Einnahmen (Artikel 106 Absatz 7 GG) im Wege eines Steuerverbunds zu beteiligen. Die nach diesen Zahlungen in den Kommunalen Finanzausgleich für Landesaufgaben verfügbaren bereinigten Einnahmen zeigt Abbildung 2-3. Sie lässt die „Abschläge“ von den bereinigten zu den tatsächlich für die Landesaufgaben verfügbaren Einnahmen[45] erkennen. Nachdem die verfügbaren bereinigten Ein-

44 Seit Bestehen des Länderfinanzausgleichs ist das Land zu Zahlungen verpflichtet. Zum Länderfinanzausgleich siehe Abschnitt 5.1.

45 Darunter befinden sich auch Mittel des Bundes, die an Kommunen weitergegeben werden.

nahmen im Vorjahr auf 14,3 Mrd. Euro zunahmen, stiegen sie im Jahr 2011 weiter auf 15,5 Mrd. Euro (Abbildung 2-3).

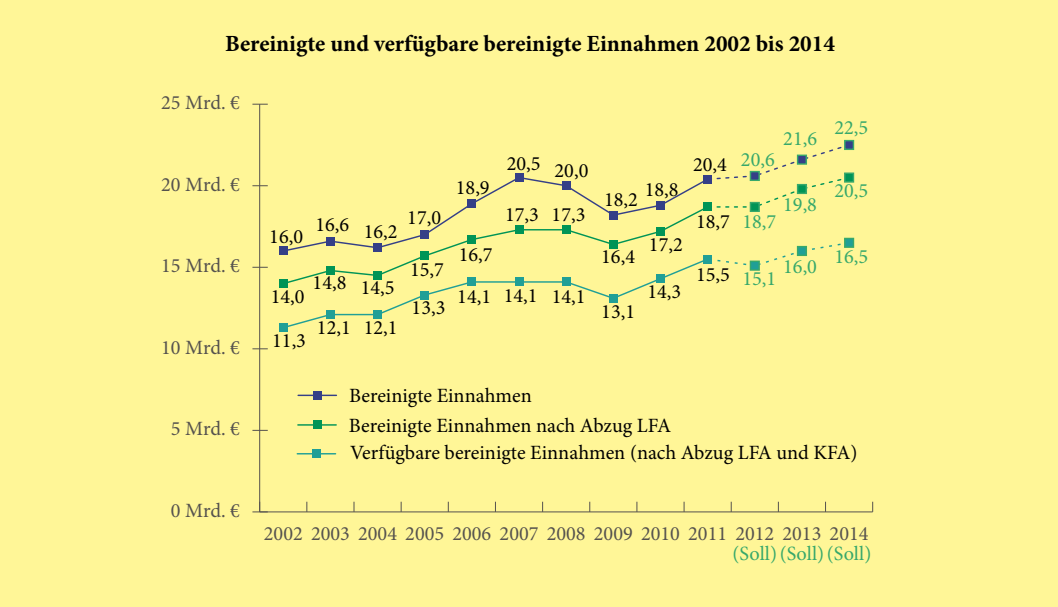


Abbildung 2-3: Bereinigte und verfügbare bereinigte Einnahmen 2002 bis 2014

2.3 Bereinigte Ausgaben

Die im Haushalt ausgewiesenen Ausgaben betrugen 29 547,2 Mio. Euro. Sie umfassen auch die Ausgaben zur Schuldentilgung, die – neben anderen Positionen – nach den Vorgaben des Stabilitätsrats[46] zur Berechnung der bereinigten Ausgaben abgezogen werden:[47]

Ist-Ausgaben	29 547,2 Mio. Euro
Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags sowie haushaltstechnische Verrechnungen	– 7 985,7 Mio. Euro
Bereinigte Ausgaben	**21 561,4 Mio. Euro**

46 Früher: Finanzplanungsrat.

47 Siehe die Erläuterungen im vorigen Abschnitt; Bereinigung nach den bundeseinheitlichen Vorgaben des ehemaligen Finanzplanungsrates: Ausgaben ohne Schuldentilgung am Kreditmarkt und ohne Rücklagenerhöhung (Zuführungen an Rücklagen) sowie ohne Mittel zur Deckung kassenmäßiger Fehlbeträge und ohne haushaltstechnische Verrechnungen.

Die bereinigten Ausgaben stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 1 023,3 Mio. Euro bzw. 5,0 v. H. auf 21 561,4 Mio. Euro. Nachdem sie sich in den drei Jahren zuvor verringert hatten, erreichten die bereinigten Ausgaben im Jahr 2011 den höchsten Wert im Zehnjahresvergleich (Abbildung 2-4).

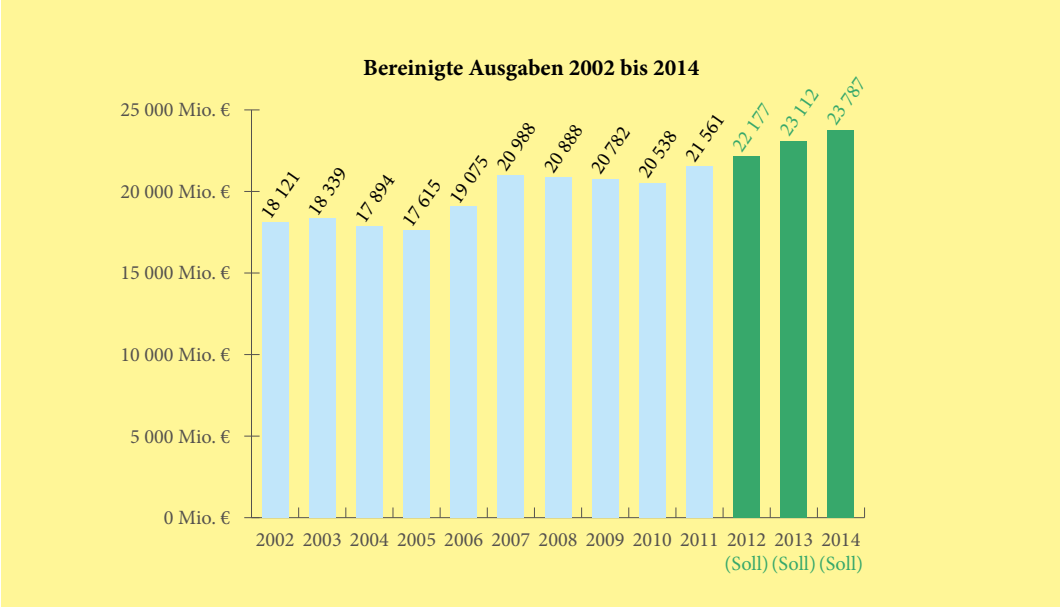


Abbildung 2-4: Bereinigte Ausgaben 2002 bis 2014

Die Personalausgaben erhöhten sich gegenüber dem Jahr 2010 um 129,3 Mio. Euro (1,7 v. H.), die Übertragungsausgaben[48] um 61,3 Mio. Euro (1,5 v. H.), die Bauinvestitionen um 21,1 Mio. Euro (3,6 v. H.) und die sonstigen Investitionsausgaben (ohne Kommunaler Finanzausgleich) um 388,4 Mio. Euro (41,3 v. H.). Der Anstieg der sonstigen Investitionsausgaben ist insbesondere auf Mittel der Konjunkturprogramme zurückzuführen, die maßgeblich im Jahr 2011 abgerufen wurden (vgl. Abschnitte 2.5 und 4.5.2). Des Weiteren stiegen die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich um 107,2 Mio. Euro (6,8 v. H., Vorjahr: − 252,9 Mio. Euro bzw. − 13,8 v. H.) sowie die Zahlungen in den Kommunalen Finanzausgleich um 332,6 Mio. Euro (11,7 v. H., Vorjahr: − 424,8 Mio. Euro bzw. − 13,0 v. H.). Lediglich die Sachausgaben sanken um 3,9 Mio. Euro (− 0,3 v. H.) im Vergleich zum Vorjahr (Abbildung 2-5).

48 Ohne Länderfinanzausgleich und ohne Ausgaben des Kommunalen Finanzausgleichs für laufende Zwecke.

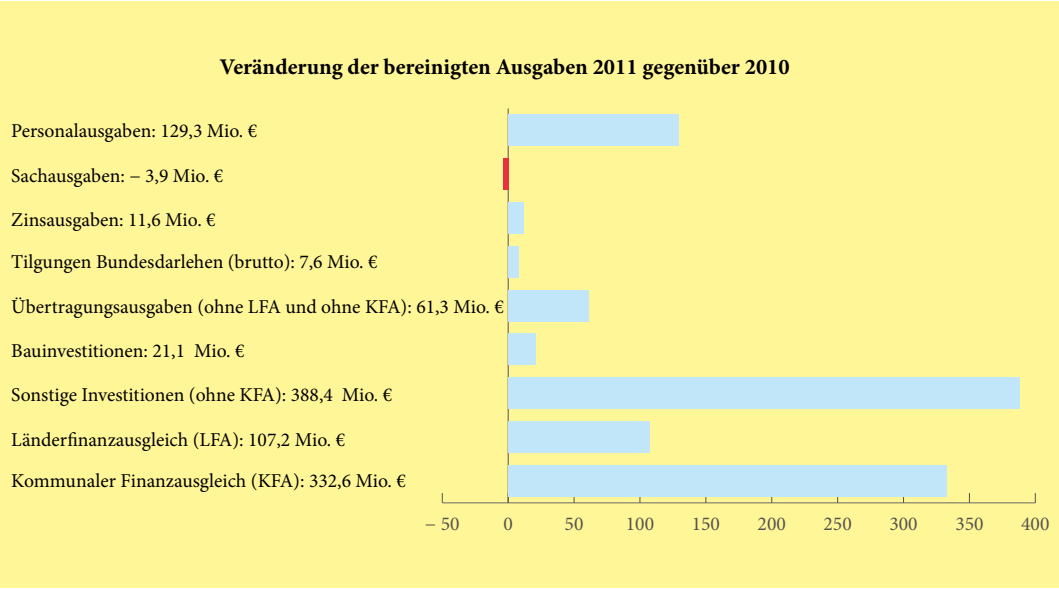


Abbildung 2-5: Veränderung der bereinigten Ausgaben 2011

2.4 Finanzierungssaldo

In der Finanzierungsrechnung[49] wird der Finanzierungssaldo des Haushalts ermittelt, der den „bereinigten haushaltsbezogenen Netto-Kreditbedarf"[50] anzeigt. Ein negativer Finanzierungssaldo, ein Finanzierungsdefizit, ist der Betrag, um den die bereinigten Ausgaben die bereinigten Einnahmen übersteigen (Abbildung 2-6). Zum Haushaltsausgleich sind Schulden am Kreditmarkt aufzunehmen oder Rücklagen – sofern für diese Zwecke vorhanden – abzubauen (besondere Finanzierungsvorgänge).

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

50 Schuy / Raack, Kommentar zu § 82 BHO, RN 3, in: Heuer / Engels / Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht.

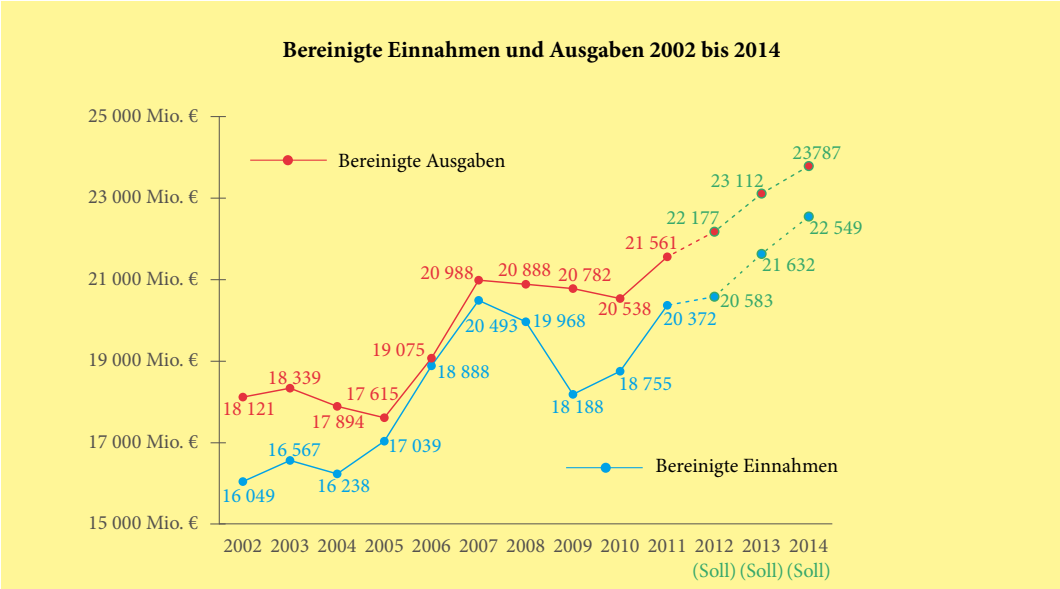


Abbildung 2-6: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben 2002 bis 2014

Der Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2011 (Ziffer 4.3) erläutert gemäß § 84 LHO die Finanzierungsrechnung.[51] Im Jahr 2011 konnten die bereinigten Einnahmen nicht die bereinigten Ausgaben decken, so dass ein Finanzierungsdefizit von − 1 189,1 Mio. Euro bestand:

Bereinigte Einnahmen	20 372,4 Mio. Euro
Bereinigte Ausgaben	− 21 561,4 Mio. Euro
Finanzierungssaldo	**− 1 189,1 Mio. Euro**

Nach einem Sinken des Finanzierungsdefizits im Vorjahr um 811,4 Mio. Euro reduzierte es sich im Jahr 2011 um weitere 594,2 Mio. Euro. Jedes Haushaltsjahr im Zeitraum von 2002 bis 2011 wurde mit Finanzierungsdefiziten abgeschlossen. Auch das Jahr 2011 stellte trotz positiver Konjunkturentwicklung und gestiegener Steuereinnahmen keine Ausnahme dar (Abbildung 2-7).

51 Vgl. Ziffer 4.3 auf Seite 5 der Haushaltsrechnung 2011.

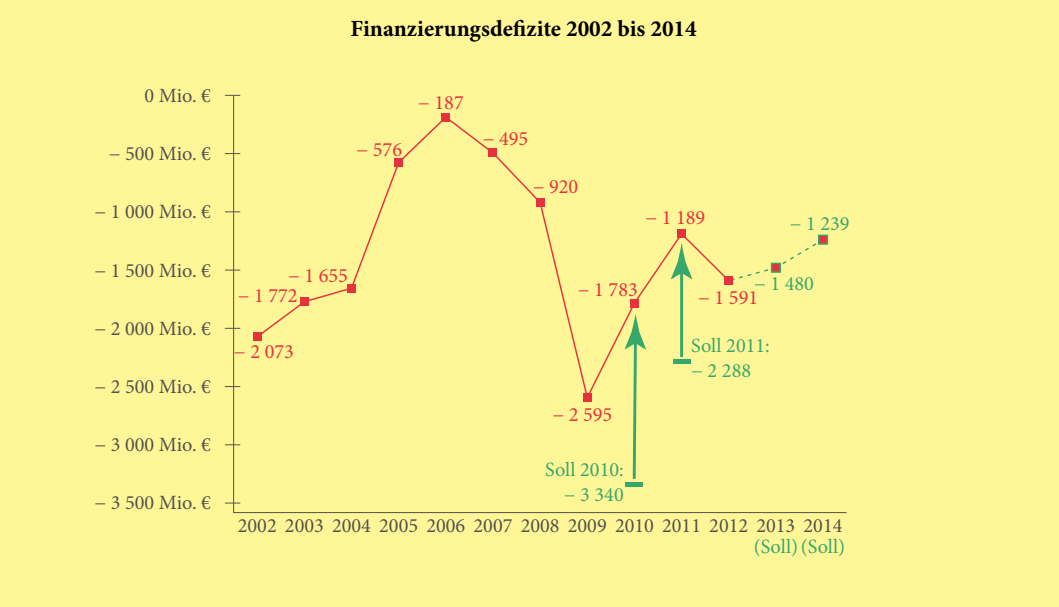


Abbildung 2-7: Entwicklung der Finanzierungsdefizite 2002 bis 2014

In den Jahren 2004, 2005 und 2006 wurde das Finanzierungsdefizit durch den Verkauf von Dienstgebäuden reduziert.[52] Nach dem Jahr 2006 wurden keine Einnahmen aus dem Verkauf von Dienstgebäuden mehr erzielt.

In den Haushaltsplänen für die Jahre 2010 und 2011 waren mit – 3 339,7 Mio. Euro bzw. – 2 288,3 Mio. Euro deutlich höhere Finanzierungsdefizite angesetzt als sie sich im Haushaltsvollzug realisierten (– 1 783,3 Mio. Euro bzw. – 1 189,1 Mio. Euro). Das Ist des Jahres 2012[53] von – 1 590,6 Mio. Euro bedeutet eine Verschlechterung im Vergleich zum Jahr 2011 (Abbildung 2-7).

Die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise führte zu einem deutlichen Rückschlag auf dem Weg zu einem ausgeglichenen Landeshaushalt, wie die Finanzpläne der letzten Jahre zeigen. Abbildung 2-8 stellt mit der roten Kurve die Ist-Finanzierungsdefizite der Jahre 2005 bis 2012 den in den letzten Finanzplänen prognostizierten Entwicklungen (andere Kurven) gegenüber.

52 Erlöse: 270,5 Mio. Euro (2004), 1 070,0 Mio. Euro (2005) und 768,0 Mio. Euro (2006). Dem stehen erhöhte Mietausgaben für verkaufte und weiter genutzte Objekte (Sale-and-rent-back) gegenüber: 16,1 Mio. Euro (2005), 71,4 Mio. Euro (2006), 113,3 Mio. Euro (2007 und 2008), 114,6 Mio. Euro (2009), 115,3 Mio. Euro (2010), 115,6 Mio. Euro (2011), vgl. Abschnitt 4.3. Siehe auch Bemerkungen 2011, Seite 72.

53 Ist für das Jahr 2012 nach Angaben des Ministeriums der Finanzen.

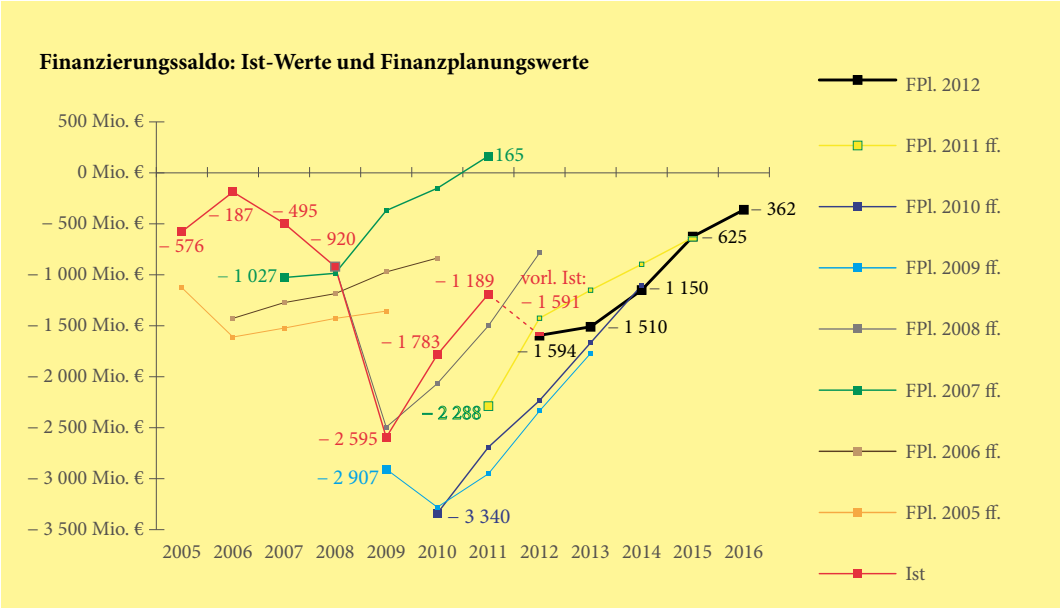


Abbildung 2-8: Finanzierungssaldo: Ist-Werte und Finanzplanungswerte

In den ersten Jahren des Betrachtungszeitraums wurde eine schrittweise Verbesserung der haushaltswirtschaftlichen Situation erwartet. In den Finanzplänen 2005, 2006 und 2007 (Abbildung 2-8) wurden in einer stufenartigen Bewegung nach oben stets niedrigere Finanzierungsdefizite angesetzt. Im Finanzplan des Jahres 2007 wurde ein Finanzierungsüberschuss von 165 Mio. Euro für das Jahr 2011 angenommen (grüne Kurve).

Aufgrund der krisenbedingten Konjunkturentwicklung und der eingesetzten diskretionären Maßnahmen wurde in den folgenden Finanzplänen 2008 bis 2011 von einem deutlich höheren Finanzierungsdefizit ausgegangen (Abbildung 2-8). So begannen die Pläne 2009, 2010 und 2011 mit Defiziten in Höhe von – 2 907, – 3 340 und – 2 288 Mio. Euro. Im Vergleich dazu ergaben sich im Haushaltsvollzug in den Haushaltsjahren 2009, 2010 und 2011 (rote Linie) niedrigere Finanzierungsdefizite (– 2 595, – 1 783 und – 1 189 Mio. Euro).

Nach dem aktuellen Finanzplan (und dem Haushaltsplan) 2012 wurde ein Finanzierungsdefizit von – 1 594 Mio. Euro veranschlagt, das mit – 1 591 Mio. Euro[54] (siehe rote Kurve) auch erreicht wurde. Für die Folgejahre enthält der Finanzplan 2012 abnehmende Finanzierungsdefizite. Am Ende des Planungszeit-

54 Ist für das Jahr 2012 nach Angaben des Ministeriums der Finanzen.

raums, im Jahr 2016, bleibt ein Finanzierungsdefizit von − 362 Mio. Euro (Abbildung 2-8).

2.5 Auswirkungen der Konjunkturprogramme auf das Finanzierungsdefizit 2011

2.5.1 Auswirkungen auf das Finanzierungsdefizit im Haushaltsplan 2011

Das gesamte Fördervolumen der im Jahr 2009 begonnenen Konjunkturprogramme[55] des Landes[56] und des Bundes[57] betrug 2 611,6 Mio. Euro.[58] Mit beiden Programmen wurden Maßnahmen des Landes und im kommunalen Bereich gefördert. Der Bund förderte Landes- und kommunale Maßnahmen mit 718,7 Mio. Euro. Diese in den Landeshaushalt fließenden Bundesmittel wurden einerseits für Landesausgaben eingesetzt und andererseits an die Kommunen[59] weitergereicht.

Das Bundesprogramm war mit eigenen Anteilen des Landes und der Kommunen zu versehen (Kofinanzierung). Auch beim Landesprogramm hatten die Kommunen einen Anteil beizutragen. Die Kommunen erhielten die Kofinanzierungsmittel als Darlehen der WI-Bank, die über eine Laufzeit von 30 Jahren zu tilgen sind. Durch die Darlehen der WI-Bank erhöhte sich der Schuldenstand im kommunalen Bereich um 1 367,7 Mio. Euro, von denen das Land 79,2 v. H. (1 083,9 Mio. Euro) übernahm.[60] Insgesamt ergaben sich für das Land finanzielle Belastungen durch das eigene Programm und aufgrund der Kofinanzierungen des Bundesprogramms von 1 609,0 Mio. Euro.

55 Die Ausführungen betrachten nicht die konjunkturellen Auswirkungen auf der Einnahmenseite. Sie beschränken sich auf die Auswirkungen der Konjunkturprogramme des Landes und des Bundes auf den Landeshaushalt.

56 Hessisches Sonderinvestitionsprogrammgesetz vom 9. März 2009, GVBl. I Seite 92, 153.

57 Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und der Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz – ZuInvG) vom 2. März 2009, BGBl. I Seite 416, 428, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Mai 2010, BGBl. I Seite 671.

58 Ausführlicher zum Fördervolumen und zur Ausgestaltung der Konjunkturprogramme vgl. Bemerkungen 2010, Seite 76 f. Zur Umsetzung der Konjunkturprogramme vgl. Bemerkungen 2011, Seite 375 – 391.

59 Damit sind hier und im Folgenden auch die Träger der Ersatzschulen und der Krankenhäuser gemeint.

60 Die Hälfte beim Bundesprogramm und ⅚ beim Landesprogramm.

Die Landeshaushalte für die Jahre 2009 bis 2011 enthielten Ansätze für den vollständigen Abruf der Mittel aus dem Konjunkturprogramm des Bundes. Im Haushaltsplan 2009 wurden Einnahmen von 359,4 Mio. Euro (50,0 v. H.) veranschlagt, da bis zum 31. Dezember 2009 mindestens die Hälfte der Mittel des Bundes vom Land und den Kommunen abgerufen werden sollte.[61] Der Haushaltsansatz für das Jahr 2010 verzeichnete Einnahmen von 299,4 Mio. Euro und der für das Jahr 2011 die restlichen 60,0 Mio. Euro des gesamten vom Bund getragenen Fördervolumens.

Auf der Einnahmenseite wurden in den Haushalten der Jahre 2009 bis 2011 zudem Einnahmen aus dem Kommunalen Finanzausgleich zur Finanzierung der Zinszahlungen von 135,0 Mio. Euro veranschlagt (davon 56,0 Mio. Euro im Haushaltsplan 2011).

Auf der Ausgabenseite enthielt der Haushaltsplan für das Jahr 2011 Investitionszuweisungen an Kommunen für Schulen, Krankenhäuser und Sonstiges von 15,0 Mio. Euro und Landesausgaben für Hochschulen und Straßenbau von 227,6 Mio. Euro. Es waren Tilgungszahlungen veranschlagt, die den Kommunen in Höhe von 86,4 Mio. Euro und den Ersatzschulträgern in Höhe von 3,6 Mio. Euro zugesagt wurden. Die Summen der geplanten Einnahmen und Ausgaben der Konjunkturprogramme sind in Abbildung 2-9 dargestellt.

Nach den Ansätzen im Haushaltsplan 2011 verblieb von den Einnahmen nach Abzug der Ausgaben ein negativer Saldo von − 216,6 Mio. Euro. Dieser Betrag ist der im Jahr 2011 vom Land zu finanzierende Rest, der den Finanzierungssaldo (Soll) belastete.

Die auf die WI-Bank ausgelagerte Förderung der kommunalen Maßnahmen von insgesamt 1 083,85 Mio. Euro war in den Landeshaushalten nicht direkt zu erkennen. Im Jahr 2011 waren die o. g. Zahlungen des Landes aufgrund der Tilgungszusagen an Kommunen und Ersatzschulträger (86,4 + 3,6 Mio. Euro) enthalten; diese Tilgungszahlungen wurden als Investitionszuweisungen (Grp. 883 und 893) ausgewiesen.

61 Vgl. § 1 Absatz 2 ZuInvG.

2.5.2 Auswirkungen auf das Finanzierungsdefizit in der Haushaltsrechnung 2011

Auf der Einnahmenseite wies die Haushaltsrechnung des Jahres 2011 Zahlungen aus dem Bundeskonjunkturprogramm von 473,3 Mio. Euro und Einnahmen aus dem Kommunalen Finanzausgleich zur Finanzierung der Zinszahlungen von 49,9 Mio. Euro aus.

Dem standen auf der Ausgabenseite Investitionszuweisungen an Kommunen für Schulen, Krankenhäuser und Sonstiges über 381,8 Mio. Euro, Landesausgaben für Hochschulen und Straßenbau von 267,4 Mio. Euro sowie Zahlungen aufgrund der Tilgungszusagen an Kommunen von 79,8 Mio. Euro und an Ersatzschulträger von 3,9 Mio. Euro gegenüber. Abbildung 2-9 zeigt, dass entgegen der Planung, die einen höheren Mittelabruf in den Jahren 2009 und 2010 vorsah, die Konjunkturprogramme maßgeblich im Jahr 2011 zu Einnahmen und Ausgaben führten.

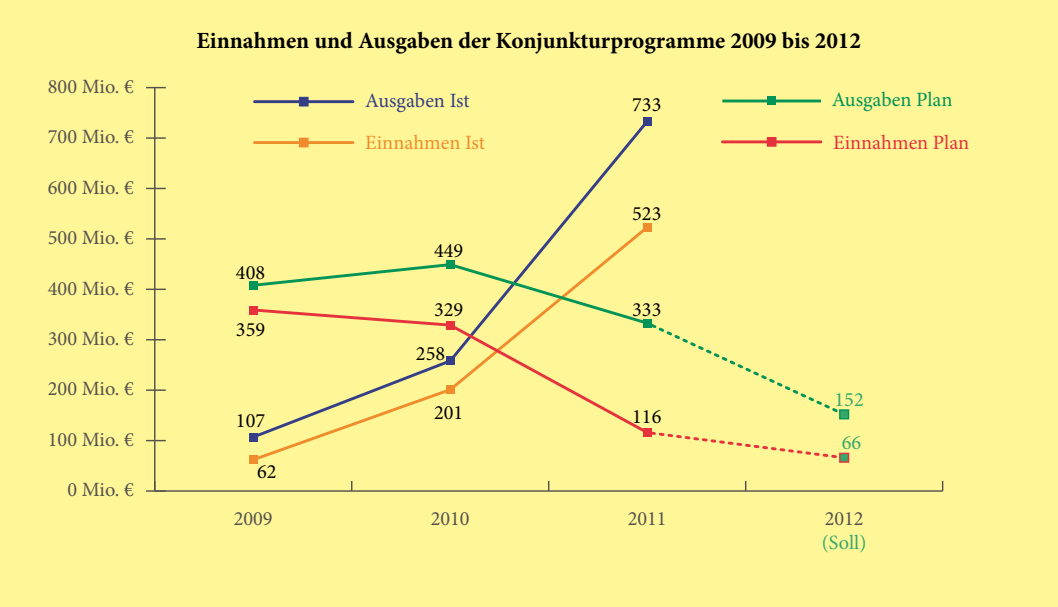


Abbildung 2-9: Einnahmen und Ausgaben der Konjunkturprogramme 2009 bis 2012

Aufgrund dieser Einnahmen und Ausgaben schloss das Kapitel 17 03, in dem die Konjunkturprogramme des Landes und die Mittel aus dem Bundesprogramm abgebildet werden, mit einem Zuschussbedarf von 209,6 Mio. Euro ab. In dieser Höhe wurde der Finanzierungssaldo des Jahres 2011 belastet. Die

Konjunkturprogramme des Landes und des Bundes waren im Jahr 2011 für 17,6 v. H. des Finanzierungssaldos (1 189,1 Mio. Euro) verantwortlich (2009: 1,0 v. H. von 2 594,7 Mio. Euro, 2010: 3,2 v. H. von 1 783,3 Mio. Euro). Durch die gewählte Ausgestaltung der Konjunkturprogramme (WI-Bank) werden die Landeshaushalte der nächsten Jahrzehnte ausgabenseitig belastet.[62]

2.6 Strukturdaten des Hessischen Landeshaushalts

2.6.1 Zu bereinigende Sondereinflüsse

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

Ausgangspunkt der Strukturdaten sind die bereinigten Einnahmen und Ausgaben (vgl. Abschnitte 2.2 und 2.3). Zusätzlich werden die bereinigten Ausgaben um die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich vermindert, weil diese Mittel nicht zur Finanzierung von Landesaufgaben zur Verfügung stehen. Auch die Steuereinnahmen werden entsprechend gekürzt.

Um die Vergleichbarkeit der Strukturdaten über einen mehrjährigen Zeitraum zu gewährleisten, berücksichtigt der Rechnungshof bei deren Berechnung verschiedene Sondereinflüsse.[63] Daher weichen die verwendeten Daten von nicht um Sondereinflüsse bereinigten Daten ab. Die berechneten Strukturdaten werden bereinigt und unbereinigt dargestellt (Tabelle 2-3).

62 Über die gesamte Laufzeit der in den Jahren 2009, 2010 und 2011 von den Kommunen bei der WI-Bank aufgenommenen Kredite.

63 Zu bereinigten Sondereinflüssen siehe ausführlicher: Bemerkungen 2008, Seite 58 f. sowie Bemerkungen 2009, Seite 69 f.

2.6.2 Entwicklung der Strukturdaten

Die Strukturdaten entwickelten sich im Jahr 2011 im Vergleich zum Vorjahr zumeist positiv (Tabelle 2-3). Lediglich die Personalausgaben je Einwohner entwickelten sich ungünstiger.

Strukturdaten		2010	2011		2012
		Ist	Soll	Ist	Soll
Steuerdeckungsquote[1) 2)]	unbereinigt	70,2	69,3	72,1	73,4
	bereinigt	69,3	68,5	71,3	72,6
Kreditfinanzierungsquote[3)]	unbereinigt	12,3	10,7	6,9	6,9
	bereinigt	13,3	11,8	7,5	7,6
Personalausgabenquote[2)]	unbereinigt	40,7	40,8	39,5	39,8
	bereinigt	46,3	46,3	44,8	45,1
Personalausgaben je Einwohner (Euro)	unbereinigt	1 273,5	1 295,7	1 292,4	1 324,1
	bereinigt	1 446,5	1 468,5	1 465,2	1 496,1
Personal-Steuer-Quote[1)]	unbereinigt	58,1	58,9	54,8	54,3
	bereinigt	66,8	67,6	62,9	62,1
Zinsausgabenquote[2)]	unbereinigt	7,1	7,9	6,8	7,4
	bereinigt	7,1	7,9	6,8	7,4
Zins-Steuer-Quote[1)]	unbereinigt	10,1	11,4	9,4	10,1
	bereinigt	10,2	11,5	9,6	10,2
Investitionsausgabenquote[2)]	unbereinigt	10,9	10,7	12,3	10,3
	bereinigt	11,8	11,6	13,2	11,2

[1)] Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich (LFA).
[2)] Bereinigte Ausgaben ohne Länderfinanzausgleich (LFA).
[3)] Nettokreditaufnahme zu den bereinigten Ausgaben einschließlich LFA (unbereinigte Quote) bzw. zu bereinigten Ausgaben ohne LFA und nach Bereinigung um Sondereinflüsse (bereinigte Quote).

Tabelle 2-3: Strukturdaten des Landeshaushalts 2010 bis 2012

Die Kreditfinanzierungsquote, die in den Jahren 2009 und 2010 am deutlichsten die finanzwirtschaftlich verschlechterte Lage mit einem Anstieg von 4,9 v. H. auf 14,2 v. H. bzw. 13,3 v. H. zeigte, sank auf 7,5 v. H. (Abbildung 2-10).

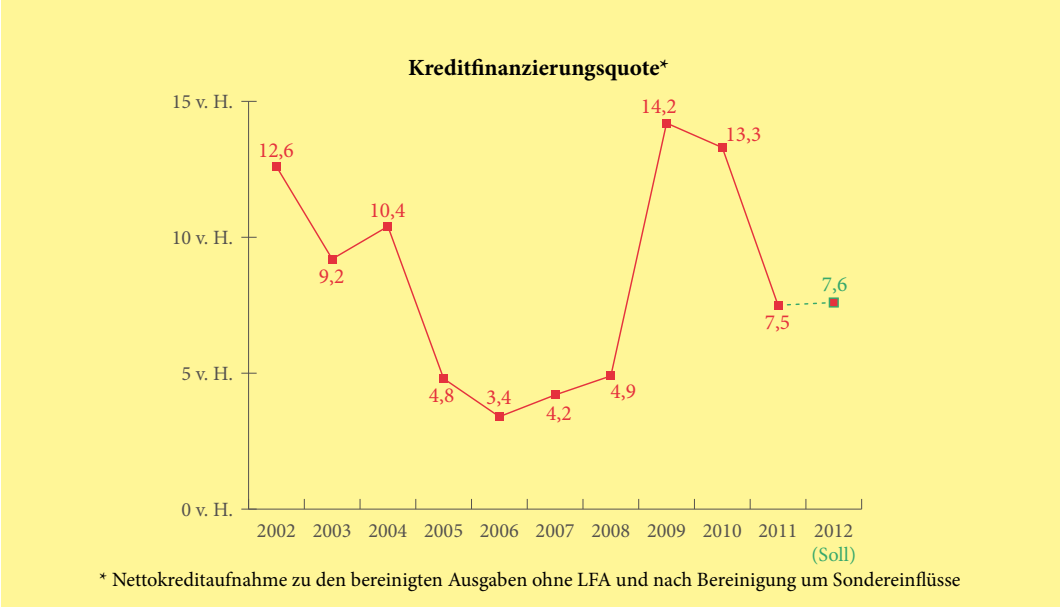


Abbildung 2-10: Kreditfinanzierungsquote

Die bereinigte Steuerdeckungsquote (siehe Abschnitt 3.2.2) gibt an, welcher Anteil der bereinigten Ausgaben durch Steuereinnahmen gedeckt ist. Nach dem deutlich gesunkenen Wert im Jahr 2009 (von 76,8 v. H. auf 67,4 v. H.) stieg der Anteil im zweiten Jahr in Folge auf 71,3 v. H. Die Steuerdeckungsquote erhöhte sich, da das bereinigte Steueraufkommen im Zähler stärker (7,8 v. H.) als die bereinigten Ausgaben ohne Länderfinanzausgleich im Nenner (4,8 v. H.) stieg.

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

Die bereinigte Personalausgabenquote (siehe Abschnitt 4.2.2) sank gegenüber dem Jahr 2010 von 46,3 v. H. auf 44,8 v. H., da im Zähler die bereinigten Personalausgaben im Vergleich zum Vorjahr weniger stark gestiegen sind (1,5 v. H.) als die Bezugsgröße der bereinigten Ausgaben ohne Länderfinanzausgleich (4,8 v. H.). Diese Personalausgaben führten bei nahezu unveränderter Einwohnerzahl (0,2 v. H.) zu höheren bereinigten Personalausgaben je Einwohner (von

1 446,5 Euro je Einwohner auf 1 465,2 Euro je Einwohner). Die dritte Personalquote schloss im Jahr 2011 mit einem günstigeren Wert ab: Aufgrund der höheren Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich sank die bereinigte Personal-Steuer-Quote von 66,8 v. H. im Jahr 2010 auf 62,9 v. H. im Jahr 2011.

Die Haushaltsbelastungen aus den geleisteten Zinszahlungen werden einerseits im Verhältnis zu den gesamten bereinigten Ausgaben (Zinsausgabenquote) und andererseits zu den Steuereinnahmen (Zins-Steuer-Quote) beurteilt (siehe auch Abschnitt 6.4). Die im Jahr 2010 erreichte niedrigere Zinsausgabenquote wurde im Jahr 2011 weiter gesenkt. Sie sank von 7,1 v. H. auf 6,8 v. H., da die Zinsausgaben nahezu konstant blieben und die gesamten Ausgaben um 4,8 v. H. stiegen. Die Zins-Steuer-Quote, die angibt, welcher Anteil der Steuereinnahmen für Zinsausgaben verwendet wird, fiel im Jahr 2011 günstiger als im Vorjahr aus (9,6 v. H., Vorjahr: 10,2 v. H.). Hierzu trugen die um 7,8 v. H. höheren bereinigten Steuereinnahmen und die geringe Veränderung der Zinsausgaben (0,9 v. H.) bei. Diese Quote zeigt an, dass 9,6 v. H. der Steuereinnahmen, die nach Länderfinanzausgleich dem Land zur Erfüllung seiner Aufgaben verbleiben, für Zinszahlungen aus dem Haushalt abflossen.

Schließlich wird mit der Investitionsausgabenquote (siehe Abschnitt 4.5.3) betrachtet, welcher Anteil der bereinigten Investitionsausgaben auf die bereinigten Ausgaben entfällt. Diese Quote stieg von 11,8 v. H. auf 13,2 v. H. im Jahr 2011. Dabei erhöhten sich die bereinigten Investitionen (Bauten, Investitionszuweisungen an Kommunen und sonstige Investitionen) insbesondere aufgrund der Konjunkturprogramme um 16,8 v. H., während die bereinigten Ausgaben ohne Länderfinanzausgleich um 4,8 v. H. stiegen.

3 Die Entwicklung von Einnahmearten im Haushaltsjahr 2011

Die Einnahmen des Landes einschließlich der Bruttokreditaufnahme betrugen 29 547 Mio. Euro. Der größte Teil davon (54 v. H.) entfiel auf Steuern. Diese nahmen konjunkturbedingt gegenüber dem Vorjahr um 1 135 Mio. Euro (8 v. H.) auf 16 018 Mio. Euro zu. Nach Abzug der Zahlungen in den Länderfinanzausgleich verblieben im Jahr 2011 mit 14 327 Mio. Euro um 1 027 Mio. Euro (8 v. H.) höhere Steuereinnahmen als im Jahr 2010.

Die Steuereinnahmen setzten sich zu 93 v. H. (14 938 Mio. Euro) aus Gemeinschaftsteuern und der Gewerbesteuerumlage der Kommunen sowie zu 7 v. H. (1 080 Mio. Euro) aus Landessteuern zusammen.

Die Eigenen Einnahmen sanken von 1 025 Mio. Euro um 19 Mio. Euro (− 2 v. H.) auf 1 006 Mio. Euro. Die Übertragungseinnahmen stiegen um 258 Mio. Euro (12 v. H.) auf 2 362 Mio. Euro. Davon trug der Bund 691 Mio. Euro zur Kompensation der Kraftfahrzeugsteuer, 517 Mio. Euro für den Öffentlichen Personennahverkehr und 330 Mio. Euro für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen („Hartz IV“).

Das Land erhielt insbesondere vom Bund und den Kommunen Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen von 940 Mio. Euro. Aus dem Sondervermögen des Bundeskonjunkturprogramms flossen 473 Mio. Euro an den Landeshaushalt. Der Bund zahlte an das Land 117 Mio. Euro für Verkehrsinvestitionen. Die kreisfreien Städte und die Landkreise beteiligten sich mit 103 Mio. Euro an der Krankenhausfinanzierung.

3.1 Struktur der Einnahmen des Landes

Im Jahr 2011 erzielte das Land Einnahmen in Höhe von 29 547,2 Mio. Euro. Davon entfielen 16 018,3 Mio. Euro (54,2 v. H.) auf Steuern, 6 220,9 Mio. Euro (21,1 v. H.) auf die Bruttokreditaufnahme[64], 2 690,6 Mio. Euro (9,1 v. H.) auf haushaltstechnische Verrechnungen sowie 2 362,1 Mio. Euro (8,0 v. H.) auf

64 Die Bruttokreditaufnahme umfasst im Gegensatz zur Nettokreditaufnahme die öffentliche Schuldenaufnahme am Kreditmarkt ohne Abzug der Schuldentilgung.

Übertragungseinnahmen (Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke) (Abbildung 3-1).

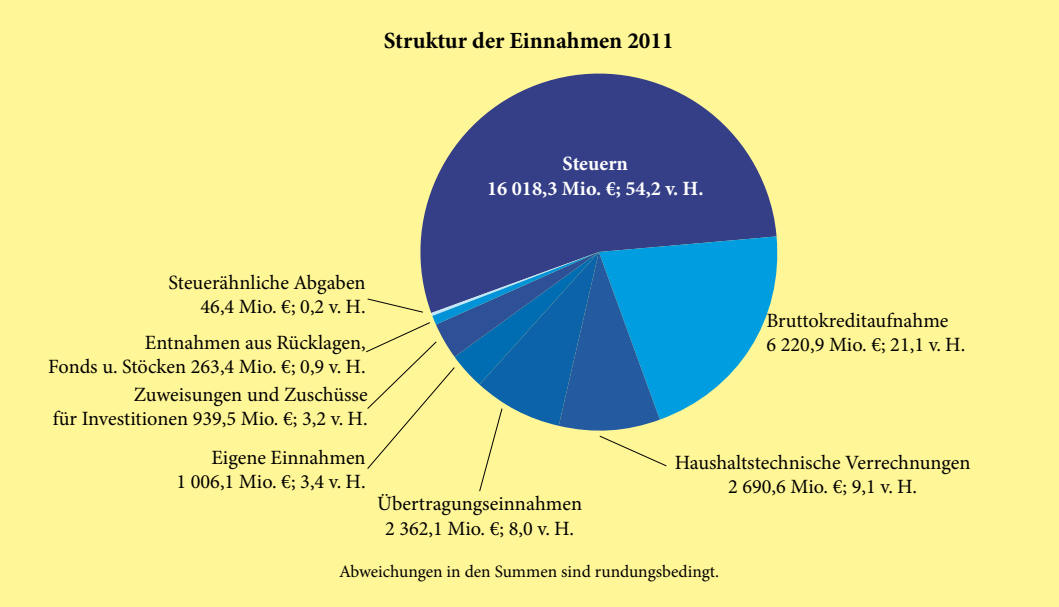


Abbildung 3-1: Struktur der Einnahmen des Landes im Jahr 2011

Ohne die besonderen Finanzierungsvorgänge wie Bruttokreditaufnahme, Entnahmen aus den Rücklagen und haushaltstechnische Verrechnungen zeigt sich folgende Struktur der bereinigten Einnahmen[65]:

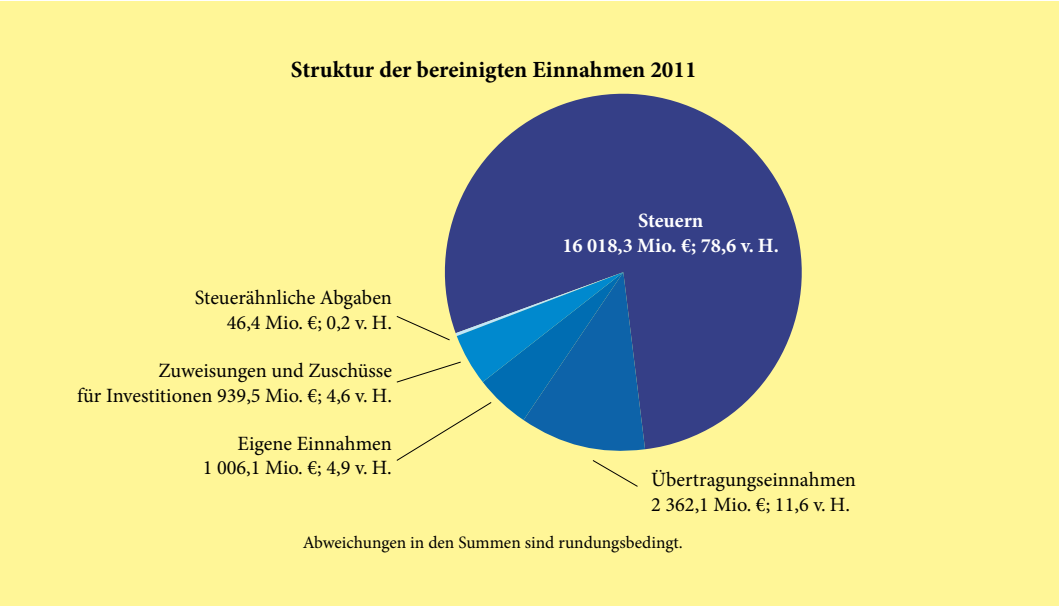


Abbildung 3-2: Struktur der bereinigten Einnahmen des Landes im Jahr 2011

65 Vgl. Abschnitt 2.2.

3.2 Steuereinnahmen

3.2.1 Gesamtentwicklung

Im Vergleich zum Vorjahr nahmen die Steuereinnahmen konjunkturbedingt um 1 134,6 Mio. Euro (7,6 v. H.) zu. Sie lagen um 739,3 Mio. Euro (4,8 v. H.) über dem Haushaltssoll (Tabelle 3-1).

Steuereinnahmen (HGr. 0 ohne OGr. 09)	2010 Ist Mio. Euro	2011 Soll Mio. Euro	2011 Ist Mio. Euro	Veränderung Ist ggü. Vorj. Mio. Euro	Veränderung Ist ggü. Vorj. v. H.	Abweichung Ist-Soll Mio. Euro	Abweichung Ist-Soll v. H.
Landesanteile an Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage							
Lohnsteuer	5 275,8	5 290,0	5 624,4	348,6	6,6	334,4	6,3
Veranlagte Einkommensteuer	986,3	976,0	916,1	− 70,2	− 7,1	− 59,9	− 6,1
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	812,4	960,0	968,0	155,5	19,1	8,0	0,8
Abgeltungsteuer	389,2	325,0	366,0	− 23,2	− 5,9	41,0	12,6
Körperschaftsteuer	769,9	806,0	964,8	194,8	25,3	158,8	19,7
Umsatzsteuer	3 696,0	4 050,0	3 855,4	159,5	4,3	− 194,6	− 4,8
Einfuhrumsatzsteuer	1 442,8	1 350,0	1 682,9	240,1	16,6	332,9	24,7
Gewerbesteuerumlage	528,1	538,0	560,3	32,2	6,1	22,3	4,1
Summe Landesanteile	13 900,5	14 295,0	14 938,0	1 037,4	7,5	643,0	4,5
Landessteuern							
Vermögensteuer	0,0	0,0	0,1	0,2	x	0,1	x
Erbschaftsteuer	418,5	413,0	403,5	− 15,0	− 3,6	− 9,5	− 2,3
Grunderwerbsteuer	403,4	415,0	518,5	115,1	28,5	103,5	24,9
Rennwett- und Lotteriesteuern	106,8	107,0	108,2	1,4	1,3	1,2	1,1
Feuerschutzsteuer	30,2	25,0	26,1	− 4,1	− 13,7	1,1	4,4
Biersteuer	24,4	24,0	24,0	− 0,4	− 1,6	0,0	− 0,1
Summe Landessteuern	983,2	984,0	1 080,3	97,1	9,9	96,3	9,8
Steuereinnahmen vor Länderfinanzausgleich (LFA)	14 883,7	15 279,0	16 018,3	1 134,6	7,6	739,3	4,8
Länderfinanzausgleich*	1 583,9	1 913,0	1 691,1	107,2	6,8	− 221,9	− 11,6
Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich (LFA)	13 299,9	13 366,0	14 327,2	1 027,4	7,7	961,2	7,2
Anteil der Gemeinschaftsteuern an den Steuereinnahmen vor LFA in v. H.	93,4	93,6	93,3				
Anteil der Landessteuern an den Steuereinnahmen vor LFA in v. H.	6,6	6,4	6,7				

* kassenmäßig.

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

Tabelle 3-1: Steuereinnahmen in den Jahren 2010 und 2011

Mit einem Aufkommen von 14 938,0 Mio. Euro hatten die Landesanteile an den Gemeinschaftsteuern einschließlich Gewerbesteuerumlage einen Anteil von 93,3 v. H. (Vorjahr: 93,4 v. H.) an den gesamten Steuereinnahmen. Die Landessteuern machten mit 1 080,3 Mio. Euro einen Anteil von 6,7 v. H. (Vorjahr: 6,6 v. H.) aus.

Unter Berücksichtigung der kassenmäßigen Zahlungsverpflichtungen des Landes in den Länderfinanzausgleich von 1 691,1 Mio. Euro verblieben dem Land Steuereinnahmen in Höhe von 14 327,2 Mio. Euro. Der Wert lag um 1 027,4 Mio. Euro (7,7 v. H.) über dem des Vorjahres (13 299,9 Mio. Euro).

3.2.2 Entwicklung der Steuereinnahmen und der Steuerdeckungsquote

Abbildung 3-3 verdeutlicht, dass im Jahr 2011 das Steueraufkommen mit 16 018,3 Mio. Euro über dem Niveau der beiden Vorjahre, aber im Zehnjahresvergleich unter dem Niveau der Jahre 2007 und 2008 lag. Für das Jahr 2012 wurden im Haushaltsplan mit 16 791,0 Mio. Euro höhere Steuereinnahmen (4,8 v. H.) angesetzt.

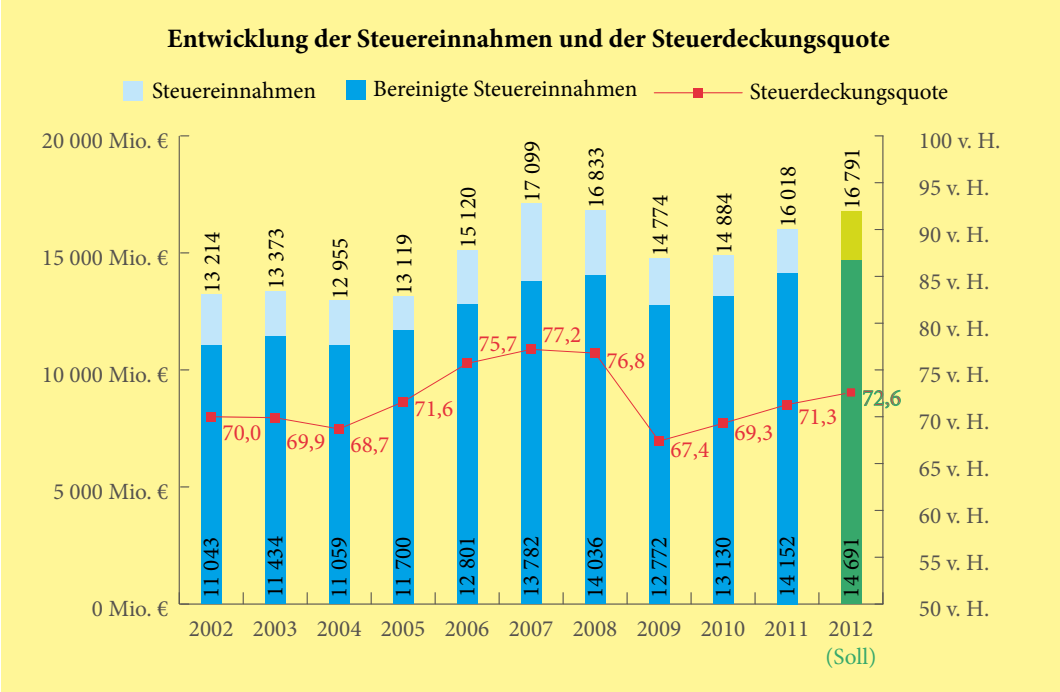


Abbildung 3-3: Entwicklung der Steuereinnahmen und der Steuerdeckungsquote 2002 bis 2012

Darüber hinaus zeigt Abbildung 3-3 auch die bereinigten Steuereinnahmen und die aus bereinigten Werten berechnete Steuerdeckungsquote. Wie in Abschnitt 2.6 erläutert, werden zur Analyse des Haushalts über einen mehrjährigen Zeitraum und zur Ermittlung der Strukturquoten die Steuereinnahmen und die bereinigten Ausgaben unter anderem um Zahlungen des Landes in den Länderfinanzausgleich[66] gekürzt. Sondereinflüsse werden zudem rechnerisch berücksichtigt.

Die hauptsächlich um die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich bereinigten Steuereinnahmen[67] stiegen im Jahr 2011 nach einem erheblichen Absinken im Jahr 2009 (– 9,0 v. H.) im zweiten Jahr in Folge. Sie betrugen 14 152,2 Mio. Euro und lagen damit um 7,8 v. H. höher als im Vorjahr.

Die bereinigte Steuerdeckungsquote gibt an, welcher Anteil der bereinigten Ausgaben durch bereinigte Steuereinnahmen gedeckt ist. Sie nahm seit dem Jahr 2004 stetig zu und erreichte mit 77,2 v. H. im Jahr 2007 den höchsten Wert.

66 Vgl. Abschnitt 5.1.

67 Neben dem Länderfinanzausgleich (1 691,1 Mio. Euro im Jahr 2011) werden die Steuereinnahmen um den Familienlastenausgleich (175,0 Mio. Euro im Jahr 2011) bereinigt.

Nach dem im Zehnjahresvergleich niedrigsten Wert im Jahr 2009 (67,4 v. H) stieg sie sowohl im Jahr 2010 als auch im Jahr 2011 an und erreichte einen Wert von 71,3 v. H.

3.2.3 Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage

Die Landesanteile an den Gemeinschaftsteuern und an der Gewerbesteuerumlage machten 14 938,0 Mio. Euro oder 93,3 v. H. der Steuereinnahmen des Jahres 2011 aus (Tabelle 3-1). Davon entfielen 5 624,4 Mio. Euro auf die Lohnsteuer, 968,0 Mio. Euro auf nicht veranlagte Steuern vom Ertrag und 916,1 Mio. Euro auf die veranlagte Einkommensteuer. Aus der Körperschaftsteuer erhielt das Land Einnahmen von 964,8 Mio. Euro. Etwas über ein Drittel der Gemeinschaftsteuern einschließlich Gewerbesteuerumlage erbrachten Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer (5 538,4 Mio. Euro, Abbildung 3-4).

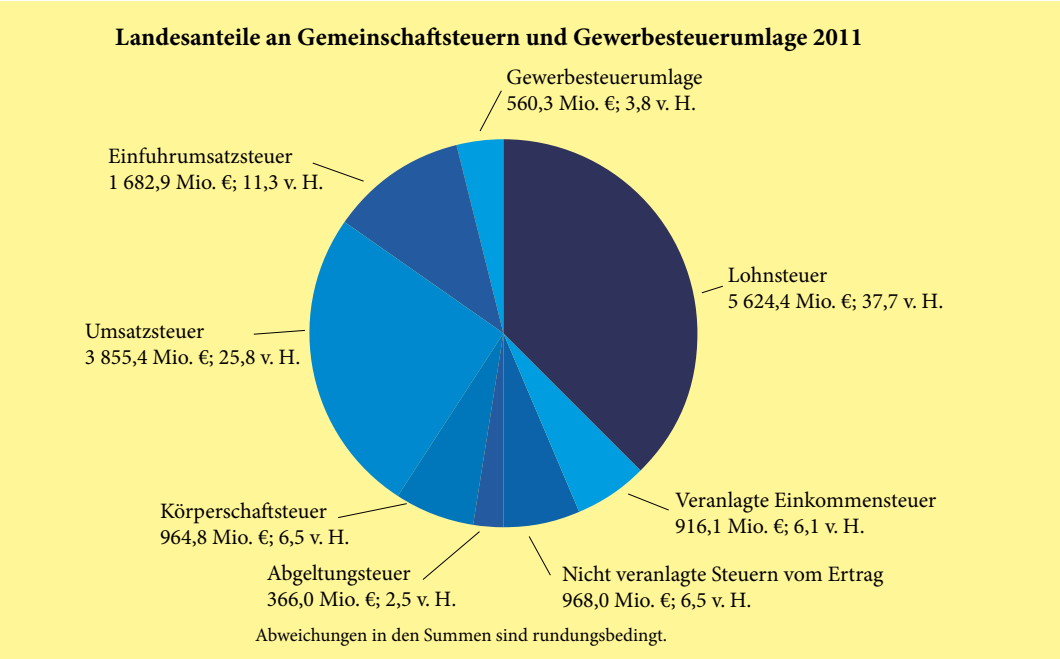


Abbildung 3-4: Landesanteile an Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage 2011

Aufgrund der Gewerbesteuerumlage flossen dem Land 560,3 Mio. Euro zu. Das entsprach 3,8 v. H. der Landeseinnahmen aus Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage. Im Jahr 2011 wurde die Gewerbesteuerumlage zu

rund 60 v. H. von den fünf kreisfreien Städten[68] sowie von 14 kreisangehörigen Städten und Gemeinden[69] erbracht.[70]

Die veranlagte Einkommensteuer (– 70,2 Mio. Euro bzw. – 7,1 v. H.) und die Abgeltungsteuer (– 23,2 Mio. Euro bzw. – 5,9 v. H.) sanken im Vergleich zum Vorjahr (Abbildung 3-5). Die übrigen Gemeinschaftsteuern sowie die Gewerbesteuerumlage verzeichneten einen Anstieg. Die Einnahmen aus der Lohnsteuer stiegen um 348,6 Mio. Euro (6,6 v. H.), der nicht veranlagten Steuer vom Ertrag um 155,5 Mio. Euro (19,1 v. H.), der Körperschaftsteuer um 194,8 Mio. Euro (25,3 v. H.), der Umsatzsteuer um 159,5 Mio. Euro (4,3 v. H.), der Einfuhrumsatzsteuer um 240,1 Mio. Euro (16,6 v. H.) und der Gewerbesteuerumlage um 32,2 Mio. Euro (6,1 v. H.). Die positive Entwicklung der Steuereinnahmen, insbesondere der Lohn-, Körperschaft- sowie der Umsatzsteuern, ist auf die fortgesetzte konjunkturelle Erholung im Jahr 2011 zurückzuführen.[71]

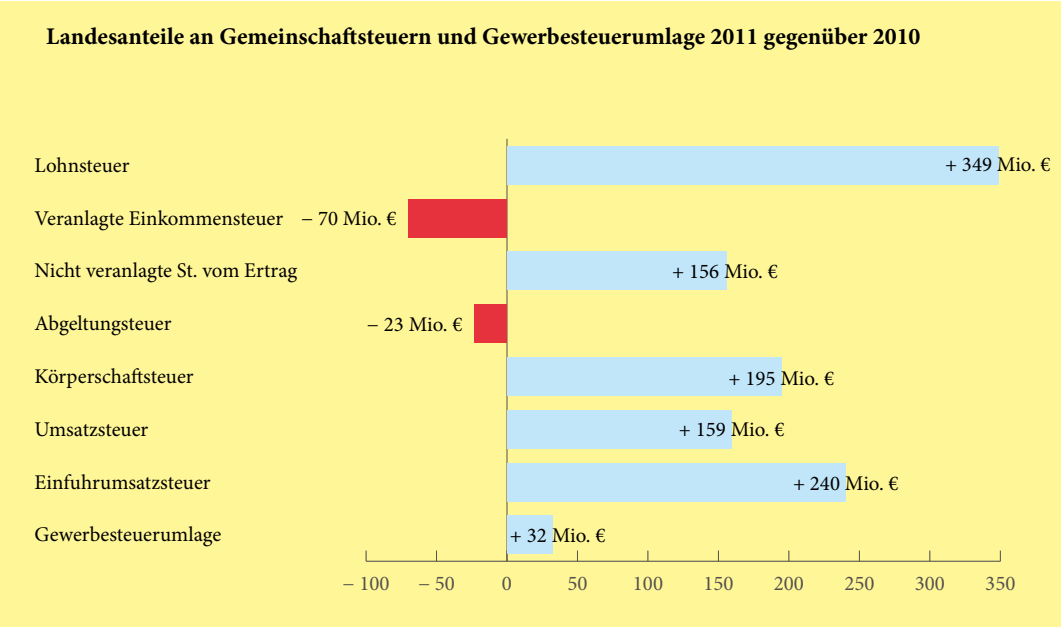


Abbildung 3-5: Landesanteile an Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage 2011 gegenüber 2010

68 Frankfurt am Main erbringt einen Anteil von 26,5 v. H. der Gewerbesteuerumlage. Die anderen kreisfreien Städte (Wiesbaden, Kassel, Darmstadt und Offenbach am Main) tragen jeweils höchstens 4,5 v. H. zur Gewerbesteuerumlage bei.

69 Eschborn, Hanau, Bad Homburg v. d. Höhe, Marburg, Rüsselsheim, Baunatal, Neu-Isenburg, Fulda, Stadtallendorf, Dreieich, Oberursel (Taunus), Bensheim, Bad Vilbel, Bad Soden am Taunus, mit Anteilen zwischen 5,3 v. H. und 0,9 v. H.

70 Vgl. auch Bemerkungen 2008, Seite 68; Bemerkungen 2009, Seite 78; Bemerkungen 2010, Seite 88; Bemerkungen 2011, Seite 87.

71 Vgl. Bundesministerium der Finanzen Monatsbericht Oktober 2012, Seite 26.

Nachdem im Jahr 2009 der zweitniedrigste Wert im Zehnjahreszeitraum verzeichnet wurde, stieg die Körperschaftsteuer aufgrund der konjunkturellen Erholung im Jahr 2010 stark an. Im Jahr 2011 setzte sich die gesamtwirtschaftliche Expansion fort.[72] Das Ansteigen der Unternehmensgewinne bewirkte einen weiteren Zuwachs der Körperschaftsteuer auf 964,8 Mio. Euro. Der Haushaltplan des Jahres 2012 weist einen weiteren Zuwachs der Körperschaftsteuer aus. Die Ansätze in den Haushaltsplänen der Jahre 2013 und 2014 liegen über dem Niveau des Jahres 2011 jedoch unter dem Wert des Jahres 2012 (Abbildung 3-6).

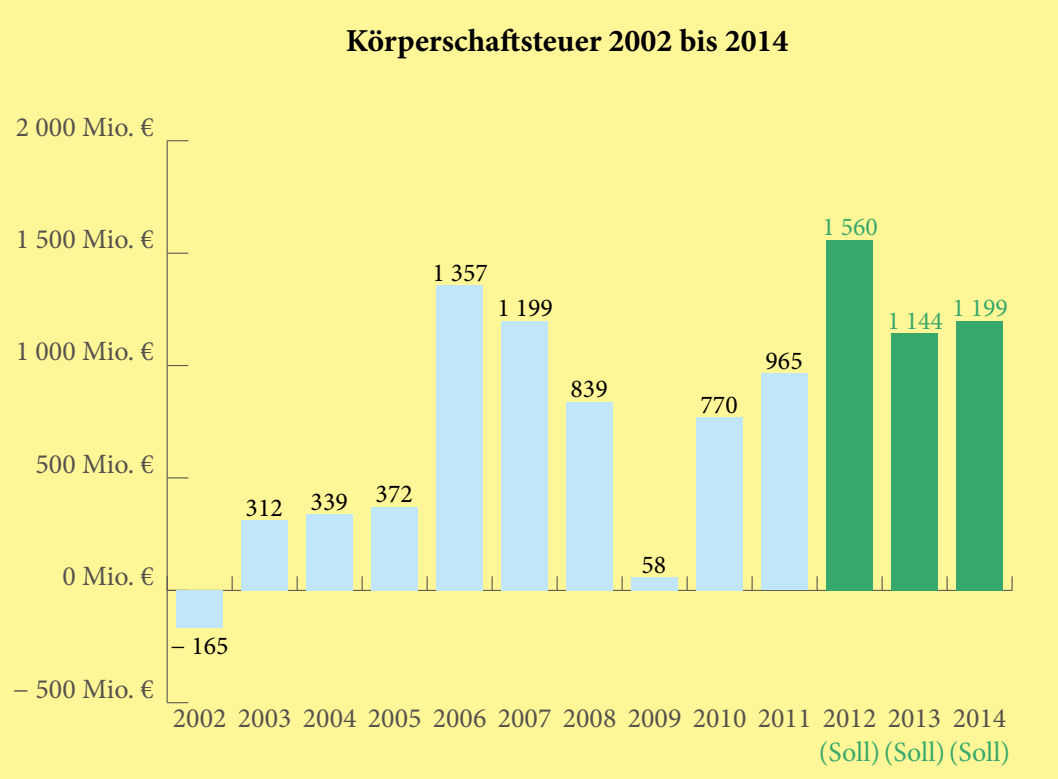


Abbildung 3-6: Körperschaftsteuer 2002 bis 2014

3.2.4 Landessteuern

Die Landessteuern in Höhe von 1 080,3 Mio. Euro verteilen sich zu 518,5 Mio. Euro (48,0 v. H.) auf die Grunderwerbsteuer, 403,5 Mio. Euro

72 Vgl. Bundesministerium der Finanzen Monatsbericht Oktober 2012, Seite 20, 24.

(37,4 v. H.) auf die Erbschaftsteuer und 108,2 Mio. Euro (10,0 v. H.) auf die Rennwett- und Lotteriesteuern (Tabelle 3-1 bzw. Abbildung 3-7).

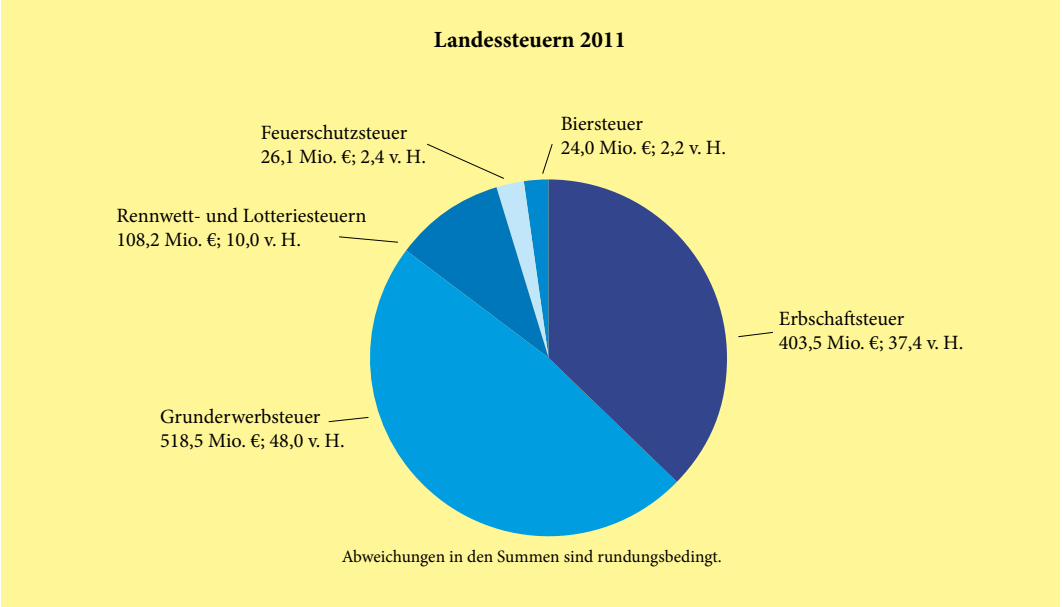


Abbildung 3-7: Landessteuern 2011

Mit Ausnahme der Grunderwerbsteuer und der Rennwett- und Lotteriesteuern lagen die Landessteuern unter ihren Vorjahreswerten (Abbildung 3-8).

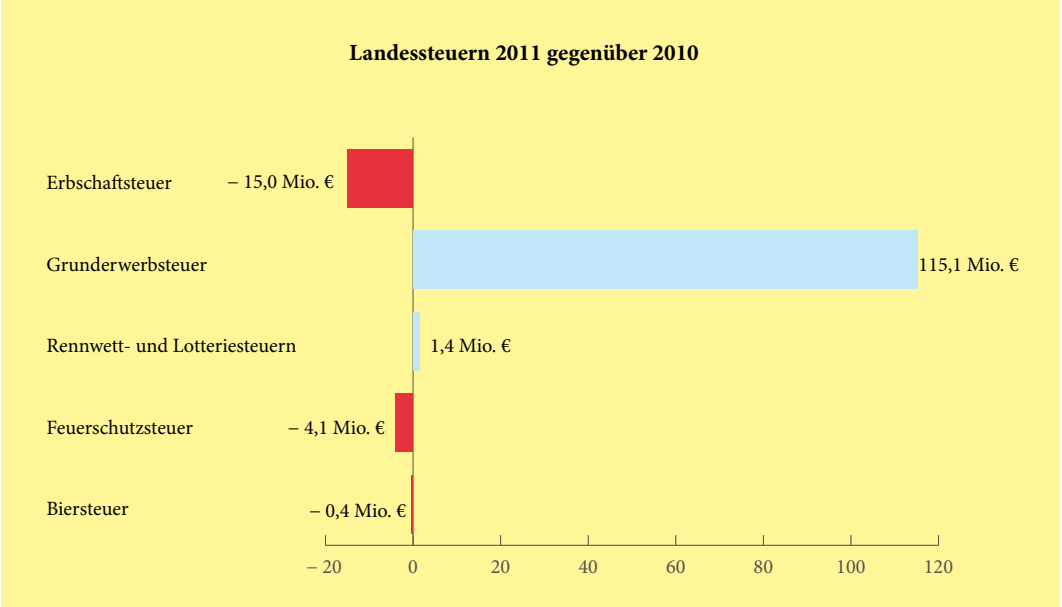


Abbildung 3-8: Landessteuern 2011 gegenüber 2010

Die Grunderwerbsteuer erreichte im Jahr 2007 u. a. aufgrund einer guten Konjunkturlage ihren höchsten Stand im Zehnjahresvergleich.[73] Nach einem konjunkturbedingten Rückgang in den Jahren 2008 bis 2010 stieg die Grunderwerbsteuer im Jahr 2011 um 115,1 Mio. Euro auf 518,5 Mio. Euro. Dieser Zuwachs ist insbesondere auf ein stabiles wirtschaftliches Umfeld sowie ein niedriges Zinsniveau zurückzuführen (Abbildung 3-9).[74] Der Steuersatz der Grunderwerbsteuer wurde zum 1. Januar 2013 von 3,5 auf 5,0 v. H. erhöht. Zu erwartende Vorzieheffekte aufgrund dieser Erhöhung wurden im Haushaltsplan des Jahres 2012 noch nicht berücksichtigt.

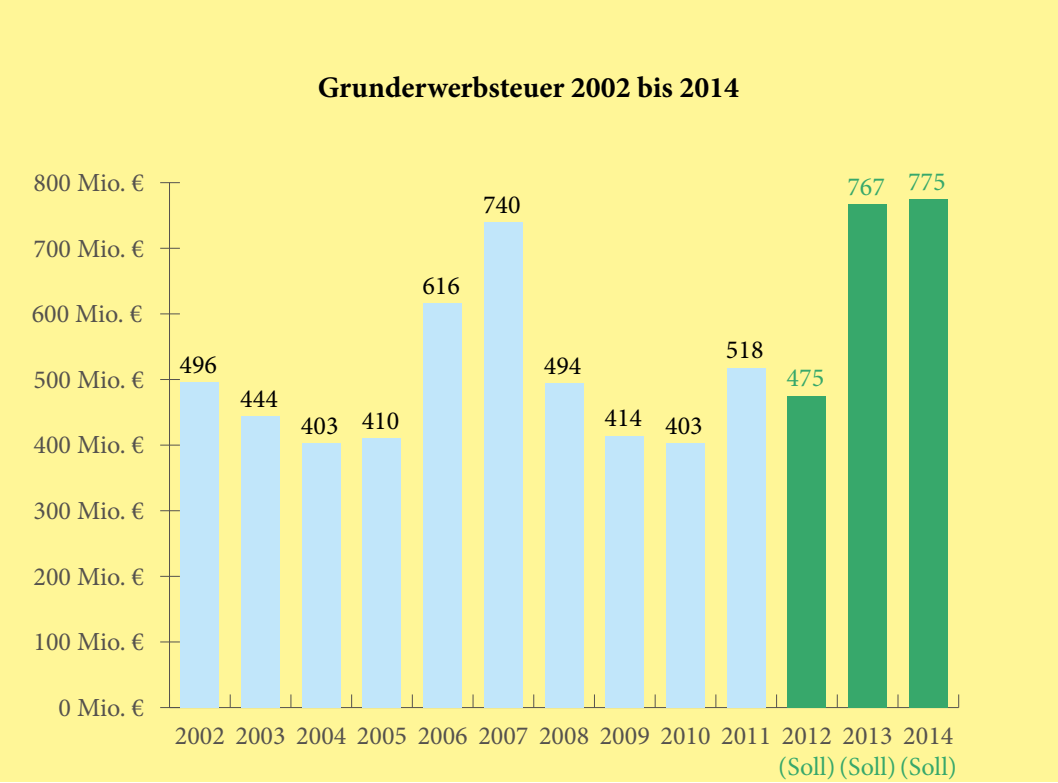


Abbildung 3-9: Grunderwerbsteuer 2002 bis 2014

Die Erbschaftsteuer sank nach einem kontinuierlichen Anstieg seit 2006 im Jahr 2011 im zweiten Jahr in Folge. Sie ging um 15,0 Mio. Euro (− 3,6 v. H.) auf 403,5 Mio. Euro zurück (Abbildung 3-10).

73 Vgl. Bundesministerium der Finanzen Monatsbericht Juli 2009.
74 Vgl. Bundesministerium der Finanzen Monatsbericht Oktober 2012, Seite 40.

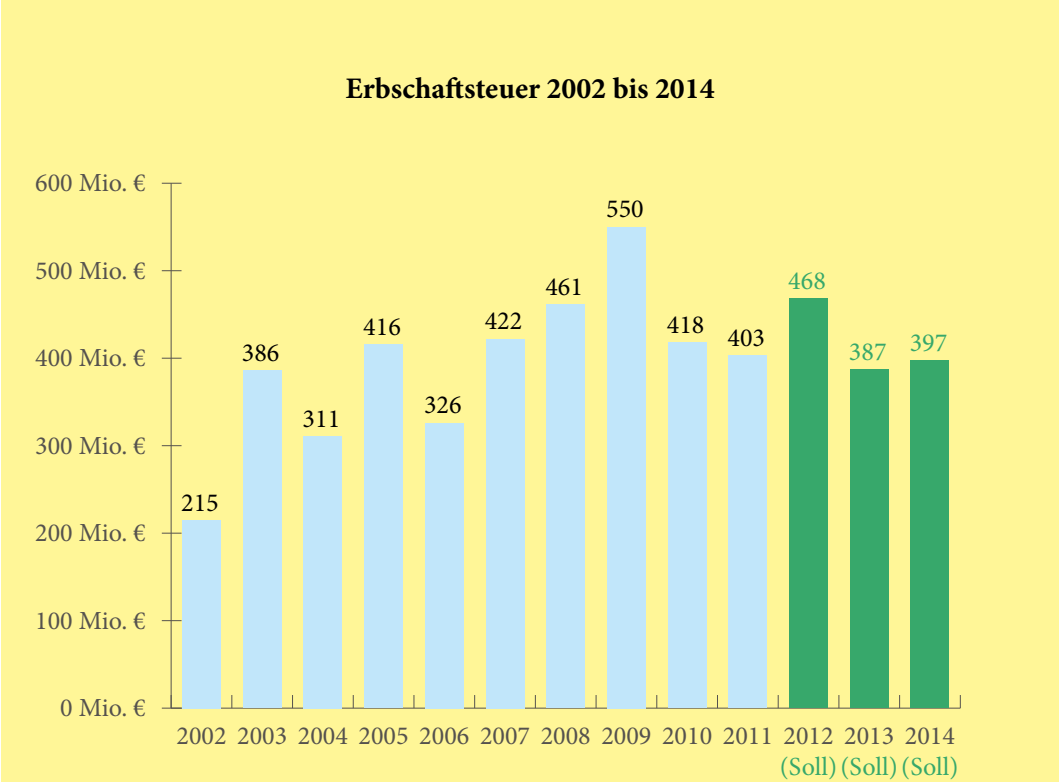


Abbildung 3-10: Erbschaftsteuer 2002 bis 2014

3.3 Steuerähnliche Abgaben

Die steuerähnlichen Abgaben lagen mit 46,4 Mio. Euro um 15,9 v. H. über dem Vorjahresniveau von 40,0 Mio. Euro. Sie unterschritten um 0,8 Mio. Euro (− 1,7 v. H.) den Planansatz (47,2 Mio. Euro, Tabelle 3-2).

Während die Spielbankabgabe um 9,5 Mio. Euro (− 38,0 v. H.) niedriger als erwartet ausfiel, waren die Einnahmen aus der Abwasserabgabe um 8,9 Mio. Euro (49,4 v. H.) höher als im Haushaltsplan vorgesehen.

Steuerähnliche Abgaben (OGr. 09)	2010	2011		Veränderung		Abweichung	
	Ist	Soll	Ist	Ist ggü. Vorj.		Ist-Soll	
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	v. H.	Mio. Euro	v. H.
Spielbankabgabe	14,678	25,000	15,491	0,813	5,541	− 9,509	− 38,035
Abwasserabgabe	21,423	18,000	26,884	5,461	25,492	8,884	49,357
Walderhaltungsabgabe	0,077	0,100	0,123	0,046	60,010	0,023	23,341
Ausgleichsabgabe	1,308	1,600	1,138	− 0,170	− 13,000	− 0,462	− 28,889
Fischereiabgabe zur Förderung des Fischereiwesens	0,540	0,450	0,503	− 0,037	− 6,874	0,053	11,853
Jagdabgabe zur Förderung des Jagdwesens	0,645	0,730	0,875	0,231	35,784	0,145	19,926
Umlage zur Förderung der Milchwirtschaft	1,060	1,020	1,075	0,016	1,477	0,055	5,407
Abgabe für die gebietliche Absatzförderung von Wein	0,306	0,306	0,307	0,001	0,297	0,001	0,215
Summe	**40,036**	**47,206**	**46,397**	**6,361**	**15,888**	**− 0,809**	**− 1,714**

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 3-2: Steuerähnliche Abgaben in den Jahren 2010 und 2011

3.4 Eigene Einnahmen

Die Eigenen Einnahmen[75] nahmen von 1 025,3 Mio. Euro im Jahr 2010 um 19,2 Mio. Euro (− 1,9 v. H.) auf 1 006,1 Mio. Euro im Jahr 2011 ab (Tabelle 3-3). Der Abwärtstrend setzte sich damit seit dem Jahr 2006, als aufgrund hoher Einnahmen aus Immobilienveräußerungen insgesamt 1 900,9 Mio. Euro erzielt wurden, weiter fort. Im Jahr 2011 wurden gegenüber dem Soll-Ansatz 37,5 Mio. Euro, das entspricht 3,9 v. H., mehr eingenommen. Über die Hälfte der Eigenen Einnahmen (543,2 Mio. Euro oder 54,0 v. H.) entfiel auf die Position Gebühren, sonstige Entgelte, Geldstrafen und Geldbußen. Diese stiegen um 12,8 Mio. Euro (2,4 v. H.) gegenüber dem Vorjahr und übertrafen die Planansätze um 5,1 Mio. Euro (0,9 v. H.).

75 Unter Eigenen Einnahmen werden Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen verstanden.

Eigene Einnahmen (HGr. 1)	2010 Ist Mio. Euro	2011 Soll Mio. Euro	2011 Ist Mio. Euro	Veränderung Ist ggü. Vorj. Mio. Euro	Veränderung Ist ggü. Vorj. v. H.	Abweichung Ist-Soll Mio. Euro	Abweichung Ist-Soll v. H.
Gebühren, sonstige Entgelte, Geldstrafen und Geldbußen	530,4	538,2	543,2	12,8	2,4	5,1	0,9
darunter:							
Gebühreneinnahmen der Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation	19,9	16,6	21,7	1,8	9,0	5,0	30,3
Geldbußen, Verwarnungsgelder, Zwangsgelder bei der Zentralen Verwarnungs- und Bußgeldstelle	65,6	58,6	72,0	6,5	9,9	13,5	23,0
Geldstrafen, Geldbußen der Staatsanwaltschaften und Amtsanwaltschaften	49,6	45,0	46,4	−3,3	−6,6	1,4	3,1
Gerichtsgebühren, Geldstrafen und Geldbußen bei ordentlichen Gerichten	281,1	1,0	2,3	−278,7	−99,2	1,3	134,7
Einnahmen der Steuerverwaltung aus Geldstrafen und Geldbußen	18,5	16,5	21,2	2,8	14,9	4,7	28,7
Sonstige Verwaltungseinnahmen	164,6	97,5	136,3	−28,2	−17,2	38,8	39,8
Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen	129,5	91,8	99,8	−29,7	−22,9	8,0	8,8
Konzessionsabgaben	0,6	0,0	0,8	0,1	20,8	0,8	x
Einnahmen aus Lotterie, Lotto und Toto	78,8	104,1	79,8	1,0	1,2	−24,4	−23,4
Mieten und Pachten	10,4	8,4	11,0	0,6	5,4	2,6	30,3
Erlöse aus der Veräußerung von beweglichen Sachen und Diensten aus wirtschaftlicher Tätigkeit	13,3	11,4	13,5	0,2	1,6	2,1	18,3
Sonstige Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und Vermögen	2,1	0,4	4,9	2,9	138,7	4,5	1 225,8
Erlöse aus der Veräußerung von Gegenständen, Kapitalrückzahlungen	23,2	41,4	20,5	−2,6	−11,3	−20,9	−50,4
darunter:							
Erlöse aus der Veräußerung von Immobilien	19,1	38,5	17,4	−1,7	−9,0	−21,1	−54,8
Erlöse aus der Veräußerung von beweglichen Sachen	4,1	3,0	2,9	−1,1	−28,1	0,0	−1,3
Veräußerung von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen	0,0	0,0	0,2	0,2	x	0,2	x
Kapitalrückzahlungen	0,0	0,0	0,0	0,0	x	0,0	x
Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen	0,8	0,8	4,0	3,3	430,6	3,2	389,4
Zinseinnahmen	8,1	3,9	19,1	11,0	134,9	15,2	386,5
Darlehensrückflüsse	63,6	70,5	73,1	9,5	15,0	2,6	3,7
Summe	**1 025,3**	**968,6**	**1 006,1**	**−19,2**	**−1,9**	**37,5**	**3,9**

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

Tabelle 3-3: Eigene Einnahmen in den Jahren 2010 und 2011

Nach den Gebühren, Geldstrafen und Geldbußen stellten die Sonstigen Verwaltungseinnahmen in Höhe von 136,3 Mio. Euro, die Gewinne aus Unterneh-

men und Beteiligungen in Höhe von 99,8 Mio. Euro und die Einnahmen aus Lotterie, Lotto und Toto in Höhe von 79,8 Mio. Euro die größten Anteile an den Eigenen Einnahmen mit 13,5 v. H., 9,9 v. H. bzw. 7,9 v. H. dar. Die Sonstigen Verwaltungseinnahmen und die Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen lagen unter den Zahlen des Vorjahres (– 17,2 v. H bzw. – 22,9 v. H.) jedoch über den Planzahlen (39,8 v. H. bzw. 8,8 v. H.). Im Gegensatz dazu stiegen die Einnahmen aus Lotterie, Lotto und Toto gegenüber dem Vorjahr (1,2 v. H.), sie lagen jedoch unter dem Planansatz (– 23,4 v. H.).

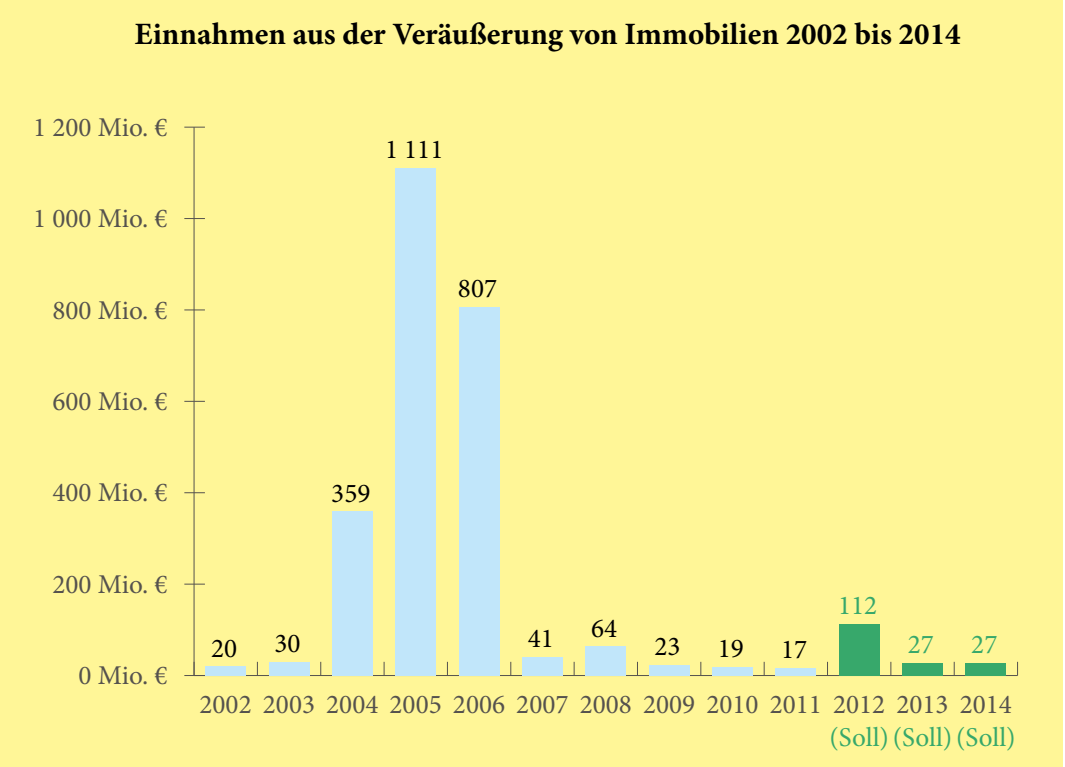


Abbildung 3-11: Einnahmen aus der Veräußerung von Immobilien 2002 bis 2014

Mit 17,4 Mio. Euro kamen die Einnahmen aus Immobilienveräußerungen im Zehnjahresvergleich auf den niedrigsten Wert (Abbildung 3-11). Besonders in den Jahren 2004 bis 2006 waren diese Einnahmen deutlich höher. Dies lag insbesondere am Verkauf landeseigener Objekte, die anschließend mit langfristigen Verträgen zurückgemietet wurden (Sale-and-rent-back-Transaktionen). Eine zunächst für das Jahr 2007 geplante umfangreiche Immobilienveräußerung wurde bis heute nicht realisiert;[76] in den Haushaltsplänen der Jahre 2012,

76 Im Haushaltsplan 2008 (Kapitel 17 01, Titel 131 02) waren hierfür Einnahmen von 400 Mio. Euro veranschlagt. Für eine aus dem Immobilienportfolio „LEO III“ herausgenommene Liegenschaft wurde der Kaufvertrag am 7. November 2008 beurkundet (vgl. Landtagsdrucksache

2013 und 2014[77] wurden keine Einnahmen aus der Veräußerung von Dienstgebäuden angesetzt.[78]

3.5 Übertragungseinnahmen

Die Übertragungseinnahmen (Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke) stiegen von 2 104,3 Mio. Euro um 257,8 Mio. Euro (12,3 v. H.) auf 2 362,1 Mio. Euro im Jahr 2011 (Tabelle 3-4). Der Planansatz wurde im Jahr 2011 um 333,9 Mio. Euro oder 16,5 v. H. übertroffen.

Den größten Anteil an den Übertragungseinnahmen haben die Kompensationszuweisungen des Bundes zum Ausgleich weggefallener Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer, die seit Juli 2009 nicht mehr dem Land, sondern dem Bund zustehen. Als Kompensation erhält das Land seit dem Jahr 2010 einen jährlichen Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes[79] in Höhe von 691,1 Mio. Euro.[80] Für die Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer sind in den Haushaltsplänen des Landes für die Jahre 2011 bis 2013 Zuweisungen des Bundes von jeweils 13,1 Mio. Euro und im Jahr 2014 von 6,5 Mio. Euro vorgesehen.[81] Das Land erhielt vom Bund 517,2 Mio. Euro für den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), das entspricht gegenüber dem Vorjahr einer Zunahme um 7,6 Mio. Euro (1,5 v. H.). Diese Bundeszuweisungen erhält das Land als Kompensation für den im Jahr 1996 in den Verantwortungsbereich der Länder übergegangenen ÖPNV.[82]

18 / 1018). Dieser Veräußerung mit einem Erlös von rund 4,8 Mio. Euro stimmte der Haushaltsausschuss in seiner Sitzung am 30. September 2009 zu. Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, dass der Erlös im Jahr 2009 im Kapitel des Hessischen Immobilienmanagements (Kapitel 06 13, Titel 131 01) verbucht wurde.

77 Kapitel 17 01, Titel 131 02 blieben jeweils ohne Ansatz (Leertitel).

78 Der Rechnungshof hat in den Bemerkungen 2011 angeregt, die Verkaufsbemühungen bei Leerstandsflächen zu verstärken (Nr. 26, Seite 341 – 344).

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

80 §§ 1, 2 des Gesetzes zur Regelung der finanziellen Kompensation zugunsten der Länder infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund, BGBl. I 2009 Seite 1 170.

81 Der Bund hat neben der Ertragshoheit und der Gesetzgebungskompetenz auch die Verwaltungskompetenz für die Kraftfahrzeugsteuer. Die Landesbediensteten, die mit der Festsetzung, Erhebung und Vollstreckung der Kraftfahrzeugsteuer befasst sind, werden im Wege der Organleihe für den Bund tätig (§ 18a Finanzverwaltungsgesetz).

82 Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz) vom 27. Dezember 1993, BGBl. I Seite 2 378, 2 395, 2 395, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Dezember 2007, BGBl. I Seite 2 871.

Für die Soziale Sicherung erhielt das Land 497,9 Mio. Euro gegenüber 393,5 Mio. Euro im Vorjahr (26,5 v. H.). Dabei stiegen die Zuweisungen des Bundes zur Weiterleitung an die Kommunen aufgrund von Leistungen nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II, Grundsicherung für Arbeitssuchende, „Hartz IV“) von 216,9 Mio. Euro um 113,3 Mio. Euro (52,2 v. H.) auf 330,2 Mio. Euro. Ebenfalls vollständig an die Kommunen weitergeleitet werden die Bundeszuweisungen für Leistungen nach dem Zwölften Sozialgesetzbuch (SGB XII, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung), die auf 50,8 Mio. Euro (10,8 v. H.) zunahmen. Daneben erhielt Hessen vom Bund Zuweisungen für Wohngeld in Höhe von 39,1 Mio. Euro (Vorjahr: 49,4 Mio. Euro), Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz in Höhe von 18,8 Mio. Euro (Vorjahr: 19,2 Mio. Euro) und für sog. Wiedergutmachungsleistungen in Höhe von 15,0 Mio. Euro (Vorjahr: 15,6 Mio. Euro).

Übertragungseinnahmen (HGr. 2)	2010 Ist Mio. Euro	2011 Soll Mio. Euro	2011 Ist Mio. Euro	Veränderung Ist ggü. Vorj. Mio. Euro	Veränderung Ist ggü. Vorj. v. H.	Abweichung Ist-Soll Mio. Euro	Abweichung Ist-Soll v. H.
Allgemeine Dienste	**153,9**	**185,9**	**195,8**	**41,8**	**27,2**	**9,8**	**5,3**
darunter:							
Kostenerstattung für Erhebung der Kirchensteuer	28,1	27,7	28,4	0,4	1,2	0,7	2,7
Erstattung anteiliger Versorgungsbezüge vom Bund	11,8	11,5	7,5	−4,3	−36,3	−4,0	−34,6
Vorsorgeprämie von Landesbetrieben und Einrichtungen aus dem Hochschulreferenzmodell	60,4	84,0	84,0	23,6	39,1	0,0	0,0
Sonstige Zuweisungen vom Bund	15,2	15,2	15,6	0,4	2,6	0,4	2,5
Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten	**198,3**	**207,1**	**221,0**	**22,8**	**11,5**	**13,9**	**6,7**
darunter:							
Bundeszuweisungen für Fördermaßnahmen für Studierende	59,3	65,0	64,9	5,6	9,5	-0,1	-0,1
Bundeszuweisungen für Fördermaßnahmen für Schülerinnen und Schüler	32,0	35,6	39,8	7,8	24,4	4,2	11,7
Zuweisungen der Städte Wiesbaden, Darmstadt, Kassel im Bereich der Hessischen Staatstheater	43,8	41,5	41,6	−2,2	−5,1	0,1	0,2
Bundeszuweisungen für die gemeinsame Forschungsförderung von Bund und Ländern	22,3	27,4	24,6	2,3	10,4	−2,8	−10,1
Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung	**393,5**	**178,1**	**497,9**	**104,4**	**26,5**	**319,9**	**179,6**
darunter:							
Bundeszuweisungen für							
- Leistungen nach SGB II der kreisfreien Städte und Landkreise für Unterkunfts- und Heizungskosten (Grundsicherung Arbeitssuchende)	216,9	0,0	330,2	113,3	52,2	330,2	x
- Wohngeld (hälftiger Bundesanteil)	49,4	44,0	39,1	−10,3	−20,8	−4,9	−11,2
- Leistungen nach SGB XII der Sozialhilfeträger (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung)	45,9	49,0	50,8	5,0	10,8	1,8	3,7
- Wiedergutmachungsleistungen	15,6	14,5	15,0	−0,6	−4,1	0,5	3,6
- Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz	19,2	19,0	18,8	−0,4	−2,1	−0,1	−0,6
Erstattungen von der EU für Hilfen für Berufsausbildung, Fortbildung, Umschulung	21,8	23,3	16,6	−5,2	−23,8	−6,7	−28,8
Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	**6,5**	**4,2**	**5,2**	**−1,3**	**−20,5**	**0,9**	**22,3**
Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung, kommunale Gemeinschaftsdienste	**2,0**	**1,1**	**1,6**	**−0,4**	**−20,9**	**0,4**	**39,0**
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	**40,5**	**36,4**	**32,4**	**−8,1**	**−20,1**	**−4,0**	**−11,0**
darunter:							
Erstattungen von der EU zur Förderung im Bereich Landwirtschaft, ländlicher Raum und Verbraucherschutz	22,5	18,5	16,8	−5,7	−25,3	−1,7	−9,1
Bundeszuweisungen Verbesserung der Agrarstruktur	15,5	15,9	14,3	−1,1	−7,2	−1,6	−9,8
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	**17,5**	**56,0**	**49,9**	**32,4**	**185,7**	**−6,1**	**−10,9**
Verkehrswesen	**583,9**	**584,3**	**585,7**	**1,8**	**0,3**	**1,4**	**0,2**
darunter:							
Bundeszuweisungen für ÖPNV-Maßnahmen	509,6	517,2	517,2	7,6	1,5	0,0	0,0
Allgemeine Finanzwirtschaft	**708,1**	**774,9**	**772,6**	**64,4**	**9,1**	**−2,4**	**−0,3**
darunter:							
Kompensationszahlungen des Bundes für Wegfall Kfz-Steuer	691,1	691,1	691,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Summe	**2 104,3**	**2 028,1**	**2 362,1**	**257,8**	**12,3**	**333,9**	**16,5**

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

Tabelle 3-4: Übertragungseinnahmen in den Jahren 2010 und 2011

Für Bildung, Wissenschaft, Forschung und kulturelle Angelegenheiten erhielt das Land Zuweisungen in Höhe von 221,0 Mio. Euro. Sie stiegen um 22,8 Mio. Euro (11,5 v. H.) im Vergleich zum Vorjahr. Dazu zählen auch die vertraglich vereinbarten Zuweisungen der Städte Wiesbaden, Darmstadt und Kassel zur anteiligen Deckung der durch Einnahmen nicht gedeckten Ausgaben der Staatstheater. Sie lagen im Jahr 2011 mit 41,6 Mio. Euro etwas unter dem Niveau des Vorjahres (43,8 Mio. Euro). Die Bundeszuweisungen für Fördermaßnahmen für Studierende nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) stiegen um 5,6 Mio. Euro auf 64,9 Mio. Euro und für Schüler um 7,8 Mio. Euro auf 39,8 Mio. Euro.

3.6 Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen

Das Land erhält von Dritten, insbesondere vom Bund und den Kommunen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen. Diese nahmen gegenüber dem Vorjahr um 237,9 Mio. Euro (33,9 v. H.) auf 939,5 Mio. Euro zu (Tabelle 3-5).

Am deutlichsten gewachsen sind die Zuweisungen für Investitionen in Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe und Dienstleistungen, die um 104,7 v. H. (261,2 Mio. Euro) auf 510,6 Mio. Euro stiegen. Der größte Teil dieser Zuweisungen entfiel auf das Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds (ITF)“ des Bundes im Rahmen des Konjunkturprogramms[83] mit 473,3 Mio. Euro.

Die Einnahmen des Landes aus Investitionszuweisungen für das Verkehrswesen sanken gegenüber dem Vorjahr um 9,2 Mio. Euro (− 7,1 v. H.) auf 120,4 Mio. Euro. Davon leisteten der Bund 117,2 Mio. Euro und die Gemeinden und Gemeindeverbände 3,3 Mio. Euro an das Land. Dabei nahm der Anteil des Bundes um 9,4 Mio. Euro (− 7,4 v. H.) ab, während der von Gemeinden und Gemeindeverbänden um 0,2 Mio. Euro (7,9 v. H.) zunahm. Von den Investitionszuweisungen des Bundes erhielt das Land 104,4 Mio. Euro nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (z. B. für den Bau und Ausbau von Straßen, Straßenbahnen, U-Bahnen und Radwegen).

83 Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und der Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz – ZuInvG) vom 2. März 2009, BGBl. I Seite 416, 428, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Mai 2010, BGBl. I Seite 671.

Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen (OGr. 33 u. 34)	2010 Ist	2011 Soll	2011 Ist	Veränderung Ist ggü. Vorj.		Abweichung Ist-Soll	
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	v. H.	Mio. Euro	v. H.
Allgemeine Dienste	**0,1**	**0,0**	**0,0**	**– 0,1**	**– 94,7**	**0,0**	**x**
Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten	**80,2**	**114,1**	**98,1**	**18,0**	**22,4**	**– 15,9**	**– 14,0**
darunter:							
Zuweisungen des Bundes für Hochschulbau	35,6	49,2	46,3	10,7	30,1	– 2,9	– 5,9
Bundesanteil BAföG-Darlehen	42,1	57,4	47,6	5,5	13,0	– 9,8	– 17,0
Soziale Sicherung: Zuweisungen des Bundes für Kinderbetreuung	**34,1**	**27,2**	**35,3**	**1,2**	**3,6**	**8,1**	**29,6**
Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	**121,9**	**103,3**	**102,9**	**– 19,0**	**– 15,6**	**– 0,4**	**– 0,4**
darunter:							
Krankenhausumlage der kreisfreien Städte und Landkreise	121,9	103,1	102,7	– 19,2	– 15,7	– 0,3	– 0,3
Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung, kommunale Gemeinschaftsdienste	**69,1**	**60,3**	**51,1**	**– 18,0**	**– 26,1**	**– 9,3**	**– 15,4**
darunter:							
Zuweisungen des Bundes zur Förderung des Wohnungsbaus	30,3	30,3	30,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Zuweisungen des Bundes zur Städtebauförderung	37,8	29,0	19,7	– 18,1	– 47,8	– 9,3	– 32,0
Investitionszuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden für Zwecke der Müllbeseitigung und -verwertung	0,9	1,0	1,0	0,1	7,6	0,0	2,0
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	**17,1**	**29,8**	**20,9**	**3,8**	**22,1**	**– 9,0**	**– 30,0**
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	**249,5**	**120,8**	**510,6**	**261,2**	**104,7**	**389,9**	**322,8**
darunter:							
Zuweisungen des Bundes zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur	4,9	5,1	4,4	– 0,4	– 9,1	– 0,6	– 12,1
Zuschüsse von der EU zur Verbesserung der Infrastruktur	53,4	50,0	27,6	– 25,8	– 48,3	– 22,4	– 44,8
Erstattungen des Bundes für wasserwirtschaftliche u. kulturbautechnische Maßnahmen	7,3	3,6	3,9	– 3,4	– 46,2	0,3	8,6
Zuweisungen des Sondervermögens des Bundes – Konjunkturprogramm (ITF)	183,2	60,0	473,3	290,1	158,3	413,3	688,9
Verkehrswesen	**129,6**	**120,6**	**120,4**	**– 9,2**	**– 7,1**	**– 0,2**	**– 0,2**
darunter:							
Investitionszuweisungen des Bundes	126,6	119,6	117,2	– 9,4	– 7,4	– 2,4	– 2,0
Investitionszuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden	3,0	1,0	3,3	0,2	7,9	2,3	226,0
Summe	**701,5**	**576,2**	**939,5**	**237,9**	**33,9**	**363,3**	**63,0**

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

Tabelle 3-5: Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen in den Jahren 2010 und 2011

Die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen für den Bereich Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung lagen mit 102,9 Mio. Euro unter dem Niveau des Vorjahres (– 19,0 Mio. Euro bzw. – 15,6 v. H.). Sie entfallen fast vollständig auf die Krankenhausumlage (Abbildung 3-12). Mit dieser Umlage

beteiligten sich gemäß § 37 des Hessischen Krankenhausgesetzes (HKHG)[84] die kreisfreien Städte und Landkreise entsprechend ihrer Finanzkraft an den Kosten der Krankenhausförderung. Bei der Berechnung der Umlage werden seit dem Jahr 2008 jährlich 18,4 Mio. Euro von den gesamten Krankenhausfördermitteln abgezogen. Von dem verbleibenden Betrag wird die Hälfte als Krankenhausumlage aufgebracht.[85]

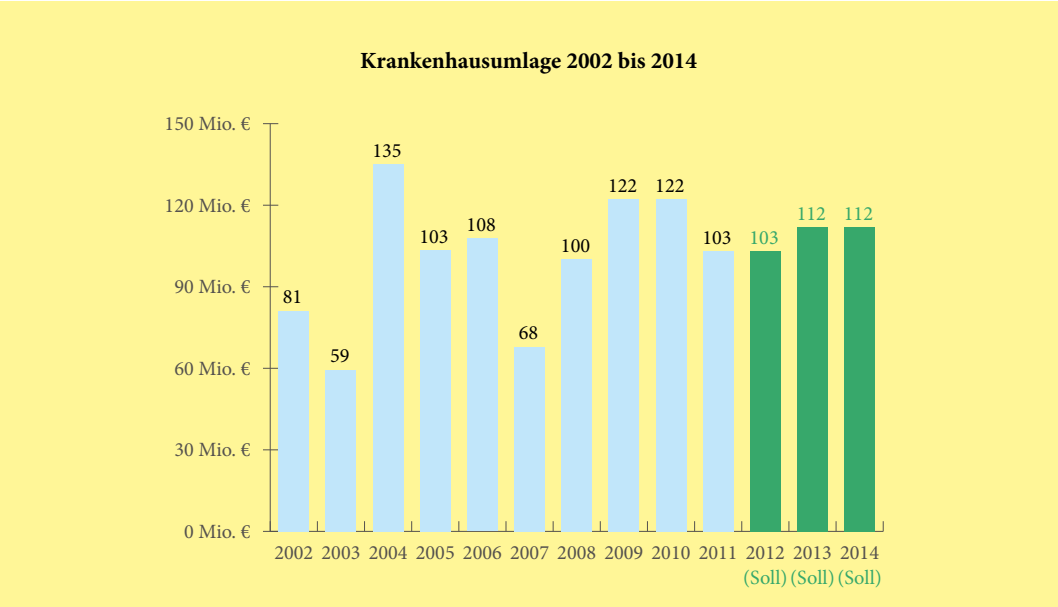


Abbildung 3-12: Krankenhausumlage 2002 bis 2014

Der Anstieg im Jahr 2008 war u. a. darauf zurückzuführen, dass der in Abzug zu bringende Betrag von 40,9 auf 18,4 Mio. Euro reduziert wurde.[86] Folglich lag die Krankenhausumlage im Jahr 2008 um 11,25 Mio. Euro höher als im Vorjahr. In den Jahren 2009 und 2010 betrugen die Krankenhausfördermittel 262,9 Mio. Euro und ermäßigten sich in den Jahren 2011 und 2012 auf 224,5 Mio. Euro. Entsprechend sank die anteilig berechnete Krankenhausumlage. Nach den Haushaltsplänen für die Jahre 2013 und 2014 sollen die Fördermittel jeweils 241,5 Mio. Euro betragen.

84 Zweites Gesetz zur Weiterentwicklung des Krankenhauswesens in Hessen (Hessisches Krankenhausgesetz 2011 – HKHG 2011) vom 21. Dezember 2010, GVBl. I 2010 Seite 587, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. September 2011, GVBl. I Seite 425, 426.

85 § 38 des Gesetzes zur Regelung des Finanzausgleichs (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung vom 29. Mai 2007, GVBl. I 2007, Seite 310 – 322, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. Dezember 2012, GVBl. Seite 643.

86 Finanzausgleichsänderungsgesetz 2008 vom 17. Dezember 2007, GVBl. I 2007 Seite 909.

Die Zuweisungen für Investitionen in Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur stiegen um 18,0 Mio. Euro (22,4 v. H.) auf 98,1 Mio. Euro. Hierzu trugen ein Anstieg der Zuweisungen des Bundes für den Hochschulbau um 10,7 Mio. Euro (30,1 v. H.) auf 46,3 Mio. Euro sowie ein Anstieg des Bundesanteils an BAföG-Darlehen um 13,0 v. H. auf 47,6 Mio. Euro bei.

Die Investitionszuweisungen von Dritten für das Wohnungswesen, den Städtebau, die Raumordnung und die kommunalen Gemeinschaftsdienste sanken um 18,0 Mio. Euro (− 26,1 v. H.) auf 51,1 Mio. Euro. Dies ist auf die Zuweisungen zur Städtebauförderung zurückzuführen, die sich gegenüber 2010 nahezu halbiert haben (− 18,1 Mio. Euro bzw. − 47,8 v. H.). Sie lagen damit wieder auf dem Niveau des Jahres 2009. Die Bundeszuweisungen zur Förderung des Wohnungsbaus beliefen sich unverändert auf 30,3 Mio. Euro.

Im Vergleich zum Vorjahr haben die Zuweisungen des Bundes für die Kinderbetreuung von 34,1 Mio. Euro um 3,6 v. H. auf 35,3 Mio. Euro wie auch die Zuweisungen für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten von 17,1 Mio. Euro um 22,1 v. H. auf 20,9 Mio. Euro zugenommen.

4 Die Entwicklung von Ausgabearten im Haushaltsjahr 2011

Die Ausgaben des Landes beliefen sich auf 29 547 Mio. Euro (Vorjahr: 27 151 Mio. Euro). Diese entfielen insbesondere auf Personalausgaben (7 851 Mio. Euro), auf Umschuldungen (4 741 Mio. Euro), auf Übertragungsausgaben[87] (4 248 Mio. Euro), auf den Kommunalen Finanzausgleich (3 180 Mio. Euro), auf den Länderfinanzausgleich (1 691 Mio. Euro) und auf Investitionsausgaben ohne investiven Kommunalen Finanzausgleich (1 933 Mio. Euro).

Die Personalausgaben stiegen gegenüber dem Vorjahr um 129 Mio. Euro (knapp 2 v. H.). Dies führte zu einem Anstieg auf 1 465 Euro je Einwohner. Aufgrund stärker gestiegener Gesamtausgaben sank die Personalausgabenquote von 46,3 v. H. auf 44,8 v. H. Die Übertragungsausgaben[87], die insbesondere auf die Bereiche Bildung, Soziale Sicherung und Verkehrswesen entfielen, nahmen gegenüber dem Vorjahr um 61 Mio. Euro (knapp 2 v. H.) zu. Im Vergleich zum Jahr 2010 erhöhten sich die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich um 107 Mio. Euro bzw. 7 v. H. und die Zahlungen in den Kommunalen Finanzausgleich um 333 Mio. Euro bzw. 12 v. H.

Die Investitionsausgaben stiegen um 18 v. H. auf 2 439 Mio. Euro. Hiervon entfielen 604 Mio. Euro auf Baumaßnahmen, 506 Mio. Euro auf Investitionszuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs an die Kommunen und 1 329 Mio. Euro auf sonstige Investitionen. Bei den Baumaßnahmen stiegen die Investitionen in Universitäten und Hochschulen auf 223 Mio. Euro (Vorjahr: 190 Mio. Euro) und in Universitätskliniken auf 54 Mio. Euro (Vorjahr: 35 Mio. Euro). Die Investitionen in den Straßen- und Brückenbau sanken von 234 Mio. Euro im Vorjahr auf 219 Mio. Euro.

4.1 Struktur der Ausgaben des Landes

Die Ausgaben des Landes betrugen 29 547,2 Mio. Euro im Jahr 2011 (Vorjahr: 27 151,2 Mio. Euro). Dabei entfielen 7 851,5 Mio. Euro (26,6 v. H.) auf Personalausgaben, 4 740,8 Mio. Euro (16,0 v. H.) auf Ausgaben für Brutto-Tilgun-

87 Ohne Länderfinanzausgleich und ohne Ausgaben des Kommunalen Finanzausgleichs für laufende Zwecke.

gen (Umschuldungen) von Kreditmarktschulden, 4 248,1 Mio. Euro (14,4 v. H.) auf Übertragungsausgaben (ohne Länder- und Kommunaler Finanzausgleich), 3 179,5 Mio. Euro (10,8 v. H.) auf Ausgaben für den Kommunalen Finanzausgleich[88], 1 933,2 Mio. Euro (6,5 v. H.) auf Investitionsausgaben (Bau- und Sonstige Investitionen ohne Kommunaler Finanzausgleich) und 1 691,1 Mio. Euro (5,7 v. H.) auf den Länderfinanzausgleich (Abbildung 4-1).

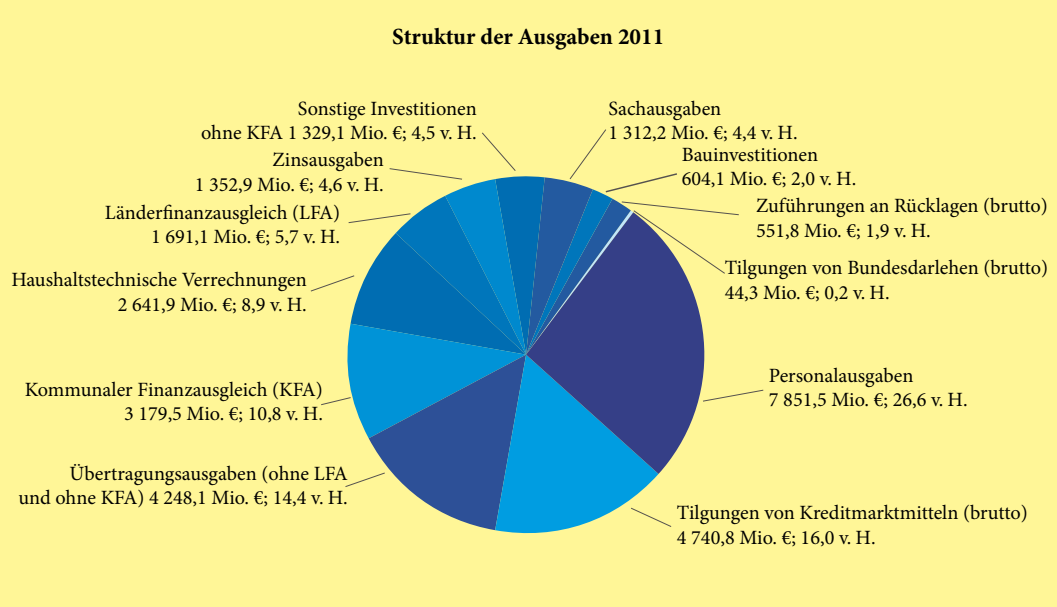


Abbildung 4-1: Struktur der Ausgaben des Landes im Jahr 2011

Ohne die besonderen Finanzierungsvorgänge (v. a. Tilgungen von Kreditmarktmitteln, Zuführungen an Rücklagen, haushaltstechnische Verrechnungen) zeigt sich folgende Struktur der bereinigten Ausgaben[89]:

88 Der Kommunale Finanzausgleich enthält Investitionszuweisungen von 506,2 Mio. Euro sowie Zahlungen für den Zinsdienst der Konjunkturprogramme und zur anteiligen Finanzierung der Kulturregion Rhein-Main von insgesamt 51,2 Mio. Euro.

89 Vgl. Abschnitt 2.3.

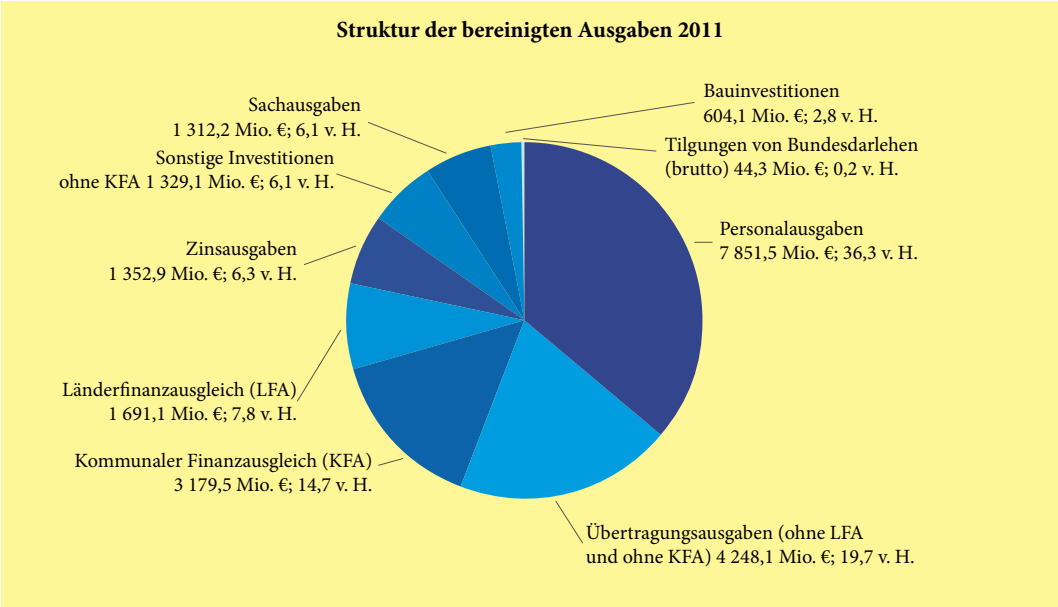


Abbildung 4-2: Struktur der bereinigten Ausgaben des Landes im Jahr 2011

4.2 Personalausgaben

4.2.1 Gesamtentwicklung

Die Personalausgaben stiegen von 7 722,2 Mio. Euro im Jahr 2010 um 129,3 Mio. Euro (1,7 v. H.) auf 7 851,5 Mio. Euro. Der Haushaltsansatz wurde um 19,8 Mio. Euro (− 0,3 v. H., Tabelle 4-1) unterschritten.

Die Ausgaben für Beamte und Richter stiegen gegenüber 2010 um 80,0 Mio. Euro (2,0 v. H.) auf 4 013,5 Mio. Euro, für Versorgung um 49,2 Mio. Euro (2,5 v. H.) auf 2 014,0 Mio. Euro, für Arbeitnehmer und Beschäftigungsentgelte für nebenamtlich und nebenberuflich Tätige um 9,1 Mio. Euro (0,7 v. H.) auf 1 245,4 Mio. Euro und für Beihilfen für Versorgungsempfänger um 6,4 Mio. Euro (2,4 v. H.) auf 276,2 Mio. Euro. Die Ausgaben für Beihilfen (Aktive), Fürsorge und Unterstützungen sanken um 10,9 Mio. Euro (− 4,1 v. H.) auf 252,3 Mio. Euro.

Personalausgaben (HGr. 4)	2010 Ist	2011 Soll	2011 Ist	Veränderung Ist ggü. Vorj.		Abweichung Ist-Soll	
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	v. H.	Mio. Euro	v. H.
Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	25,6	26,2	25,8	0,2	0,8	−0,4	−1,4
Beamte, Richter	3 933,6	4 023,4	4 013,5	80,0	2,0	−9,9	−0,2
Arbeitnehmer, Beschäftigungsentgelte	1 236,4	1 255,1	1 245,4	9,1	0,7	−9,7	−0,8
Nicht aufteilbare Personalausgaben	0,1	1,7	2,6	2,5	x	0,9	50,2
Versorgung	1 964,8	1 999,1	2 014,0	49,2	2,5	15,0	0,7
Beihilfen (Aktive), Fürsorge und Unterstützungen*	263,1	277,1	252,3	−10,9	−4,1	−24,8	−8,9
Beihilfen für Versorgungsempfänger	269,8	267,0	276,2	6,4	2,4	9,2	3,4
Trennungsgeld und Ähnliches	28,9	21,7	21,6	−7,2	−25,0	−0,1	−0,4
Summe	**7 722,2**	**7 871,3**	**7 851,5**	**129,3**	**1,7**	**−19,8**	**−0,3**

* Fürsorge und Unterstützung für Aktive, Versorgungsempfänger und Hinterbleibene.
x kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar. Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 4-1: Personalausgaben in den Jahren 2010 und 2011

Im Jahr 2011 entfielen von den Personalausgaben 51,1 v. H. auf Beamte und Richter (Vorjahr: 50,9 v. H.), 15,9 v. H. auf Arbeitnehmer und Beschäftigungsentgelte und 0,3 v. H. auf Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige. Die Anteile der Versorgungsausgaben lagen bei 25,7 v. H., der Beihilfe für Versorgungsempfänger bei 3,5 v. H. und der Beihilfen (Aktive), Fürsorge und Unterstützungen bei 3,2 v. H. (Abbildung 4-3).

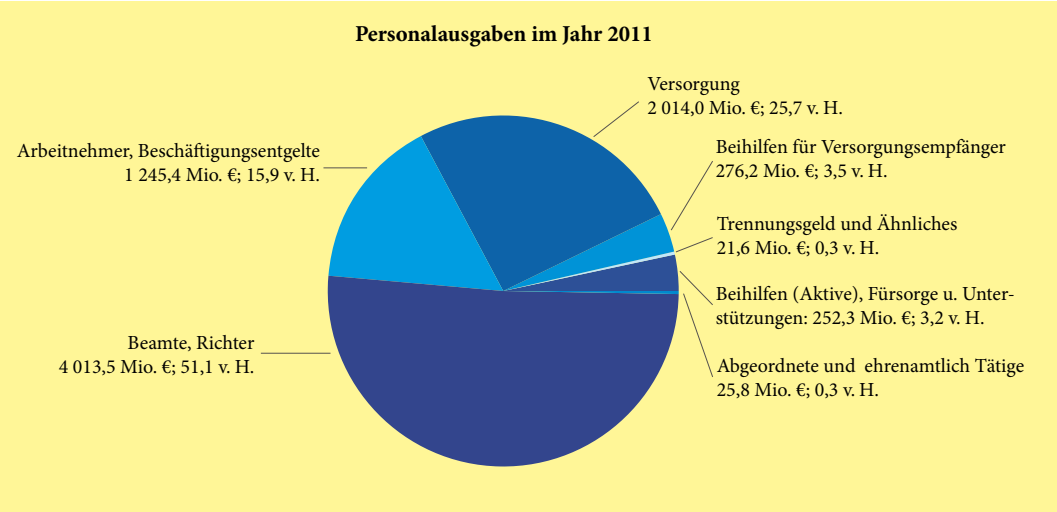


Abbildung 4-3: Personalausgaben im Jahr 2011

Die Versorgungsausgaben stiegen im Jahr 2011 um 2,5 v. H. auf 2 014,0 Mio. Euro. Sie nahmen zwischen 2002 und 2011 in nahezu jedem Jahr zu (Abbildung 4-4). Im Durchschnitt wuchsen die Versorgungsausgaben in diesem Zeitraum mit 2,9 v. H. je Jahr stärker als die Personalausgaben mit 1,7 v. H. Damit stieg der Anteil der Versorgungsausgaben an den Personalausgaben von 23,1 v. H. im Jahr 2002 auf 25,7 v. H. im Jahr 2011. Auch gemessen an den bereinigten Ausgaben des Landes ohne Länderfinanzausgleich nahm ihre Bedeutung zu: Der Anteil der Versorgungsausgaben an den gesamten bereinigten Ausgaben ohne Länderfinanzausgleich veränderte sich von 9,7 v. H. im Jahr 2002 auf 10,1 v. H. im Jahr 2011.

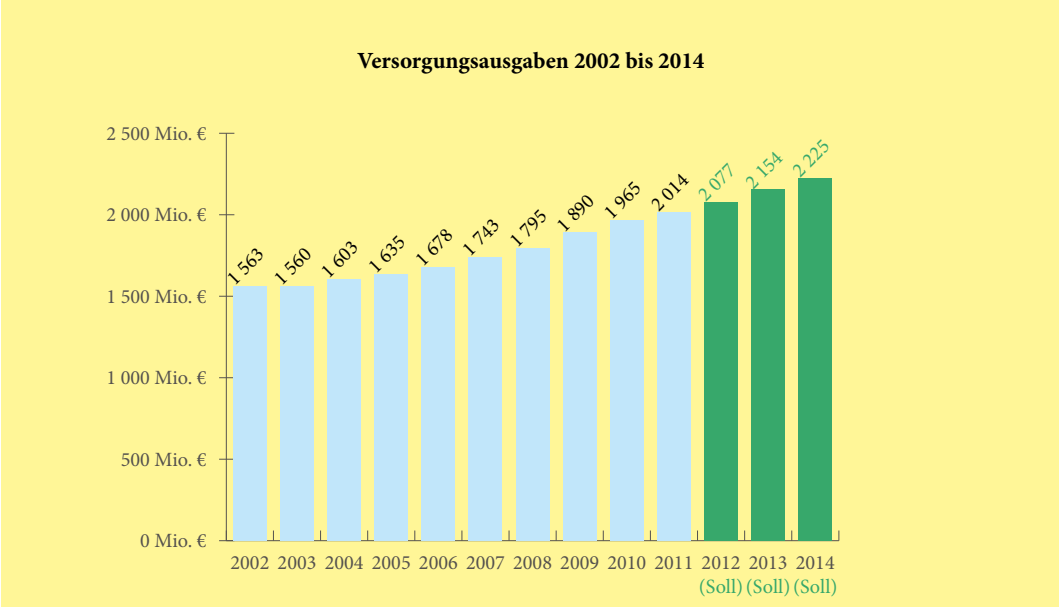


Abbildung 4-4: Versorgungsausgaben 2002 bis 2014

Die Zahl der Versorgungsempfänger stieg von 50 000 im Jahr 2000 auf 62 500 im Jahr 2010; das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Zunahme von 2,3 v. H.[90] Demgegenüber nahm die Zahl der Aktiven nach den Soll-Angaben der Stellenpläne von 145 601,5 im Jahr 2001 auf 133 143 im Jahr 2011 ab;[91] das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Abnahme von − 0,9 v. H.

Nach einer Schätzung des Ministeriums der Finanzen wird aufgrund der Beschäftigungsstruktur die Zahl der Versorgungsempfänger künftig schneller zunehmen als in den letzten zehn Jahren. So wird eine Steigerung auf 80 400

90 Zur Entwicklung der Pensions- und Beihilferückstellungen siehe Abschnitt 8.5.2.5.
91 Stellen nach den Haushaltsplänen, jeweils ohne Leerstellen und ohne Auszubildende.

im Jahr 2020 (im Zehnjahresdurchschnitt 2,6 v. H. p. a.) und auf 88 200 im Jahr 2025 (im Zehnjahresdurchschnitt 2,4 v. H. p. a.) erwartet.[92]

4.2.2 Personalausgaben je Einwohner und Personalausgabenquote

Die Personalausgaben werden im Zeitraum 2002 bis 2011 mit den Strukturdaten Personalausgaben je Einwohner und Personalausgabenquote betrachtet.[93] In die Berechnung der Strukturdaten fließen bereinigte Personalausgaben und bereinigte Ausgaben nach Abzug der Zahlungen in den Länderfinanzausgleich ein.[94]

Die bereinigten Personalausgaben je Einwohner stiegen im Jahr 2011 um 1,3 v. H. auf 1 465 Euro (Abbildung 4-5) und damit auf den höchsten Wert im Zeitraum von 2002 bis 2011. In dieser Zeit nahmen sie vom Ausgangswert 1 242 Euro je Einwohner je Jahr um durchschnittlich 1,9 v. H. zu. Der Grund für diese Erhöhung ist, dass im Zähler die bereinigten Personalausgaben je Jahr um durchschnittlich 1,8 v. H. zunahmen, während im Nenner die Einwohnerzahlen zwischen 2002 und 2011 fast unverändert blieben.

92 Jeweils zum 31. Dezember. Siehe Landtagsdrucksachen 17 / 239 vom 6. November 2008 und 18 / 2895 vom 14. Dezember 2010.

93 Zur Entwicklung der Personal-Steuer-Quote siehe Abschnitt 2.6.

94 Zur Bereinigung um Sondereinflüsse vgl. ausführlich Bemerkungen 2008, Seite 58 f. sowie Bemerkungen 2009, Seite 69 f.

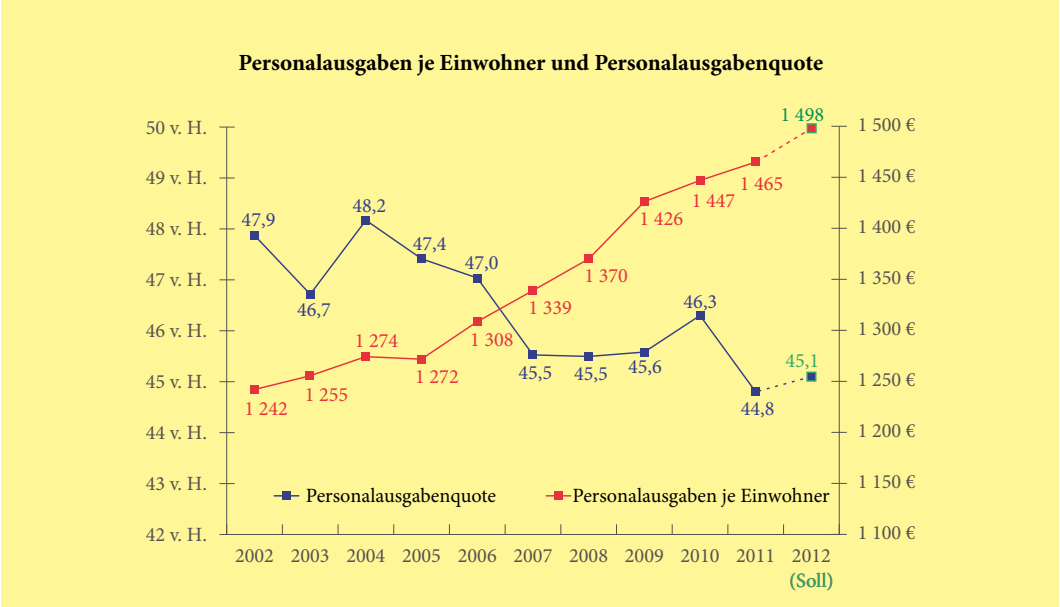


Abbildung 4-5: Personalausgaben je Einwohner und Personalausgabenquote

Die Personalausgabenquote gibt an, welcher Anteil der bereinigten Gesamtausgaben für das Personal des Landes ausgegeben wird: Der Anteil der bereinigten Personalausgaben an den gesamten Ausgaben lag im Jahr 2002 bei 47,9 v. H., sank vorübergehend und lag im Jahr 2004 über dem Niveau des Jahres 2002. Ab dem Jahr 2004 sank die Personalausgabenquote auf den in den Jahren 2007 bis 2009 fast unveränderten Wert von 45,5 v. H. (Abbildung 4-5). Nachdem die Quote im Jahr 2010 auf 46,3 v. H. anstieg, sank sie im Jahr 2011 auf 44,8 v. H., dem niedrigsten Wert im Zehnjahreszeitraum. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die bereinigten Personalausgaben (1,5 v. H.) im Vergleich zum Vorjahr weniger stark gestiegen sind als die Bezugsgröße bereinigte Gesamtausgaben (4,8 v. H.).

4.2.3 Wesentliche Stellenveränderungen in den Haushaltsplänen

Im Unterschied zu den anderen Abschnitten des Allgemeinen Teils der Bemerkungen kann bei der Darstellung der Stellenveränderungen nicht über den Haushaltsvollzug berichtet werden. Informationen über die Ist-Besetzung, wie sie beispielsweise zum 30. Juni des Vorjahres in den Stellenplänen der hessischen Kommunen darzulegen sind,[95] liegen für den Landeshaushalt nicht vor.

95 § 95 Absatz 3 HGO i. V. m. § 5 Absatz 2 GemHVO („Im Stellenplan ist ferner für jede Besoldungs- und Entgeltgruppe die Gesamtzahl der Stellen für das Vorjahr sowie der am 30. Juni des Vorjahres besetzten Stellen anzugeben. Wesentliche Abweichungen vom Stellenplan des

Für die folgenden Ausführungen zu Stellenveränderungen wird daher auf die Angaben der Stellenpläne in den Haushaltsplänen zurückgegriffen. Bei den Stellen in den Stellenplänen handelt es sich haushaltsrechtlich um Ermächtigungen zur Beschäftigung von Personen.

Nach der Übersicht über die Stellen (Anlage 5 zum Haushaltsplan 2011) waren für das Haushaltsjahr 2011 insgesamt 140 595 Stellen veranschlagt. Von den Stellen entfielen 98 603 Stellen auf Beamte, 8 972,5 auf Beamte auf Widerruf und 33 019,5 auf nichtbeamtete Kräfte. Differenziert nach Einzelplänen wies der Haushaltsplan des Jahres 2011 für das Kultusministerium 63 518,5, für das Ministerium des Innern und für Sport 23 872,5, für das Ministerium der Justiz 15 563,5 sowie für das Ministerium für Wissenschaft und Kunst 15 516 Stellen aus (Abbildung 4-6).

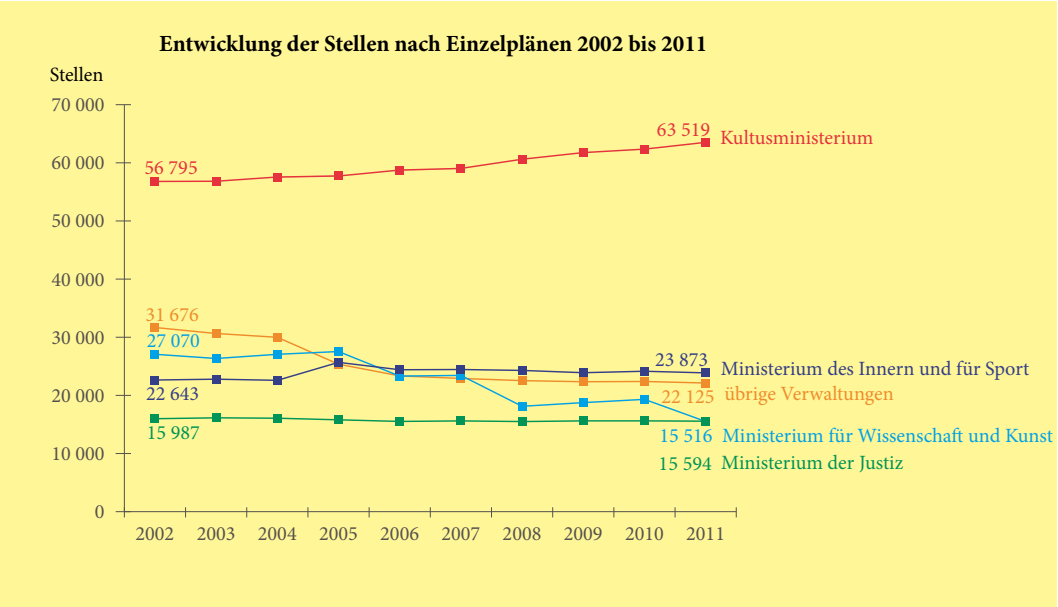


Abbildung 4-6: Entwicklung der Stellen nach Einzelplänen, 2002 bis 2011

Im Vergleich zum Haushaltsplan 2010 nahm die Zahl der veranschlagten Stellen in den Ministerien und den jeweiligen Geschäftsbereichen um 3 234,5 ab (Anlage 6 zum Haushaltsplan 2011). Dabei sank insbesondere die Zahl der Stellen im Ministerium für Wissenschaft und Kunst um 3 799,5. Davon sind 3 740 Stellen sowie 20 Leerstellen nach § 3 Absatz 1 TUD-Gesetz weggefal-

Vorjahres sind zu erläutern.“), vgl. Muster 14 zu § 5 Absatz 1 und 2, in: GVBl. I 2011, Seite 840, 914.

len.[96] Weiterhin gingen die Stellen im Ministerium des Innern und für Sport um 277, im Ministerium der Finanzen um 107, im Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung um 95 und im Ministerium der Justiz, für Integration und Europa um 84,5 zurück. Zusätzliche Stellen wurden insbesondere im Kultusministerium (1 163,5) vorgesehen.

Im Haushaltsplan 2011 sind insgesamt 376 Stellenhebungen veranschlagt. Davon entfielen 369 auf Planstellen für Beamte (davon zwei auf Leerstellen für Beamte) und sieben auf Stellen für Tarifpersonal. Insgesamt 190 der ausgewiesenen Stellenhebungen betrafen das Kultusministerium, davon entfielen 186 auf Planstellen für Beamte in Schulen infolge geänderter Schülerzahlen. Weiter wurden umfangreiche Hebungen beim Ministerium des Innern und für Sport mit insgesamt 117 Hebungen, davon 101 bei den Polizeibehörden, veranschlagt.

Neben Hebungen enthält der Haushaltsplan auch Umwandlungen von Stellen, die gemeinsam mit Umsetzungen ausgewiesen sind. Für das Ministerium der Finanzen waren insbesondere für die Steuerverwaltung Umwandlungen vorgesehen, z. B. 55 Planstellen des mittleren Dienstes in solche des gehobenen Dienstes.

In Einzelfällen fanden im Jahr 2011 durch Umwandlungen Stellenveränderungen über viele Stufen statt: So wurde eine Planstelle des einfachen Dienstes in eine Planstelle der Besoldungsgruppe A 15 umgewandelt oder 2,5 Planstellen der Besoldungsgruppe A 7 in Stellen vergleichbar der Laufbahngruppe des höheren Dienstes.

4.3 Sachausgaben

Die Sachausgaben (sächliche Verwaltungsausgaben) sanken von 1 316,1 Mio. Euro um 3,9 Mio. Euro (− 0,3 v. H.) auf 1 312,2 Mio. Euro im Jahr 2011 (Tabelle 4-2). Der Planansatz wurde um 29,3 Mio. Euro (2,3 v. H.) überschritten. Die größten, nachfolgend erläuterten Positionen, waren die Sachausgaben für Mieten und

96 Gesetz zur organisatorischen Fortentwicklung der Technischen Universität Darmstadt (TUD-Gesetz) vom 5. Dezember 2004, GVBl. I Seite 382, § 3 geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 21. Dezember 2010, GVBl. I Seite 617, 619.

Pachten (31,9 v. H.), für sonstige Dienstleistungen und Gestattungen (22,9 v. H.) und für Verfahrensauslagen (18,6 v. H.).

Sachausgaben (OGr. 51 bis 54)	**2010**	**2011**		**Veränderung**		**Abweichung**	
	Ist	**Soll**	**Ist**	**Ist ggü. Vorj.**		**Ist-Soll**	
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	v. H.	Mio. Euro	v. H.
Geschäftsbedarf, Kommunikation, sowie Geräte, Ausstattungs-, Ausrüstungs- und sonstige Gebrauchsgegenstände	92,4	92,1	90,5	− 1,8	− 2,0	− 1,5	− 1,7
Verbrauchsmittel, Haltung von Fahrzeugen und dergleichen	80,	72,5	78,5	− 1,8	− 2,2	6,0	8,2
Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume	61,5	29,4	36,0	− 22,5	− 41,4	6,6	22,5
Mieten und Pachten	383,0	414,0	418,7	35,7	9,3	4,7	1,1
Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen	33,4	33,8	29,6	− 3,8	− 11,3	− 4,2	− 12,5
Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens	9,5	8,9	8,4	− 1,0	− 10,8	− 0,5	− 5,4
Kunst- und wissenschaftliche Sammlungen, Bibliotheken	1,7	1,4	1,5	− 0,3	− 15,9	0,1	5,1
Aus- und Fortbildung	54,6	54,3	51,0	− 3,7	− 6,7	− 3,3	− 6,1
Sachverständige, Gerichts- und ähnliche Kosten	7,5	9,6	8,9	1,4	18,4	− 0,7	− 7,5
Dienstreisen	15,6	16,1	15,3	− 0,3	− 2,0	− 0,8	− 4,8
Verfügungsmittel	0,3	0,4	0,3	0,0	6,0	− 0,1	− 20,3
Ausgaben für Veröffentlichungen, Dokumentation und Öffentlichkeitsarbeit	9,5	8,1	9,4	− 0,1	− 1,1	1,3	16,2
Sachaufwand der Ausbildung, Prüfung und Fortbildung Außenstehender	5,8	5,0	5,5	− 0,3	− 5,6	0,5	10,7
Nutz- und Zuchttierhaltung	0,6	0,5	0,6	0,0	− 1,3	0,0	7,8
Verfahrensauslagen	241,3	223,4	243,5	2,2	0,9	20,1	9,0
Beförderungskosten	1,7	1,9	1,9	0,2	10,5	0,0	1,3
Sonstige Dienstleistungen und Gestattungen	305,0	300,2	300,6	− 4,4	− 1,4	0,4	0,1
Ehrenzeichen und sonstige Auszeichnungen	0,1	0,0	0,3	0,2	x	0,3	x
Steuern und Abgaben	2,1	1,8	2,5	0,5	22,5	0,7	37,5
Versicherungen	1,2	1,1	1,1	− 0,1	− 6,4	0,0	0,0
Rückzahlung vereinnahmter Beträge nach Schluss des Haushaltsjahres	0,4	0,0	0,0	− 0,4	x	0,0	x
Aufwendungen des Landtags und der Landesregierung aus dienstlicher Veranlassung	2,7	2,2	2,7	− 0,1	− 2,8	0,5	21,4
Vermischter Sachaufwand	6,0	6,2	5,5	− 0,5	− 8,5	− 0,7	− 11,7
Summe	**1 316,1**	**1 282,9**	**1 312,2**	**− 3,9**	**− 0,3**	**29,3**	**2,3**

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

Tabelle 4-2: Sachausgaben in den Jahren 2010 und 2011

Die Ausgaben für Mieten und Pachten (Abbildung 4-7) stiegen von 98,1 Mio. Euro im Jahr 2002 auf 418,7 Mio. Euro im Jahr 2011. Gegenüber dem Vorjahr war dieser Wert um 35,7 Mio. Euro (9,3 v. H.) höher. Nach den Haushaltsplänen für die Jahre 2012, 2013 und 2014 nehmen die Miet- und Pachtausgaben weiter zu (auf 433,4 Mio. Euro im Jahr 2012, 437,3 Mio. Euro im Jahr 2013 und 439,8 Mio. Euro im Jahr 2014).

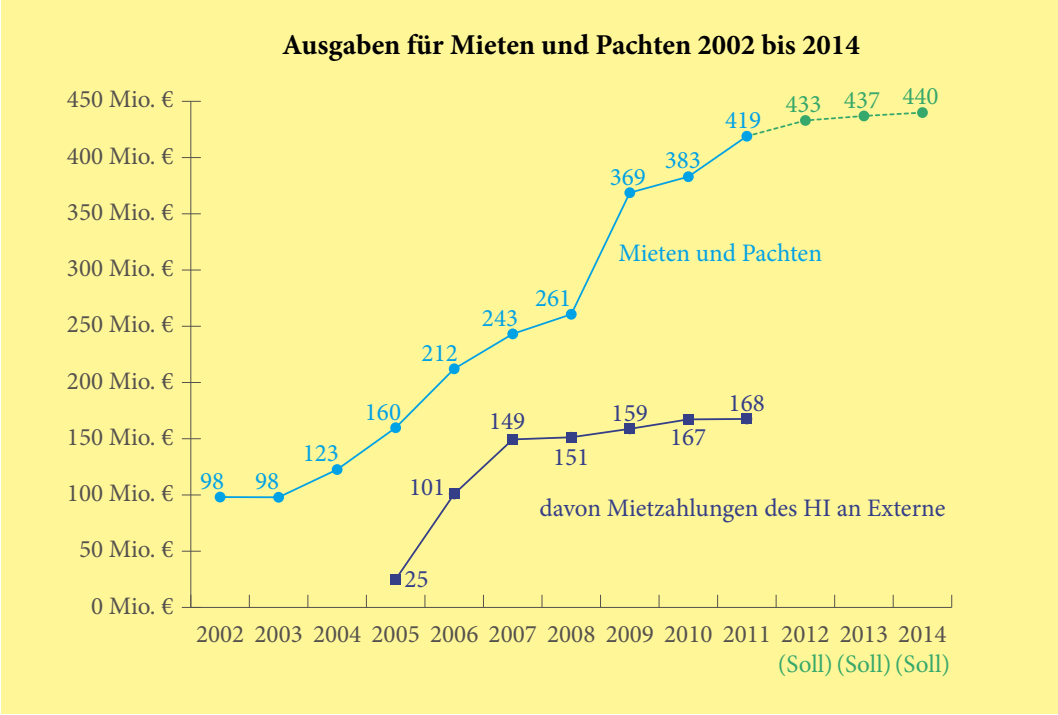


Abbildung 4-7: Ausgaben für Mieten und Pachten 2002 bis 2014

Ein wesentlicher Grund für den Anstieg der Mietausgaben liegt in der schrittweisen Einführung des „Mieter-Vermieter-Modells“ ab dem Jahr 2002. Danach entrichtet die Landesverwaltung für die von ihr genutzten Objekte, die dem Land gehören, Miete. Die Landesimmobilien wurden ab dem Jahr 2005 an das Hessische Immobilienmanagement (HI) übergeben.[97] Daher sind in den gestiegenen Ausgaben unter anderem Mietausgaben für landeseigene Objekte enthalten. Hierbei handelt es sich um interne Verrechnungen.

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

Hinzu kommen Immobilienobjekte, die verkauft und langfristig (in der Regel 15 bis 30 Jahre[98]) zurückgemietet wurden (Sale-and-rent-back-Modelle).[99] Das Land zahlte über das HI für diese verkauften und weiter genutzten Objekte 16,1 Mio. Euro im Jahr 2005. Die Zahlungen stiegen bis zum Jahr 2007 relativ stark auf 113,3 Mio. Euro. In den folgenden Jahren schwächte sich der Anstieg ab. Im Jahr 2011 betrugen die Zahlungen 115,6 Mio. Euro. Für die Anmietung von Bauten, die als PPP-Projekte realisiert wurden, zahlte das HI 10,9 Mio. Euro im Jahr 2011. Zusätzlich zu den Sale-and-rent-back-Modellen sowie den PPP-Objekten wurden im Jahr 2011 Zahlungen in Höhe von 41,1 Mio. Euro an Externe geleistet (Tabelle 4-3).

Mietzahlungen des HI an Externe	**2005** Mio. Euro	**2006** Mio. Euro	**2007** Mio. Euro	**2008** Mio. Euro	**2009** Mio. Euro	**2010** Mio. Euro	**2011** Mio. Euro
Anmietungen Externe ohne Sale-and-rent-back-Modelle und ohne PPP-Objekte	8,9	29,5	36,1	37,7	37,1	40,8	41,1
PPP-Objekte				0,3	7,1	11,1	10,9
Sale-and-rent-back-Modelle	16,1	71,4	113,3	113,3	114,6	115,3	115,6
davon:							
– Gutleutstraße (ab 1. Jan. 2005)	16,1	16,1	16,1	16,1	17,5	17,5	17,5
– LEO I (ab 1. Jan. 2006)		55,3	55,3	55,3	55,3	55,1	55,3
– LEO II (ab 1. Jan. 2007)			41,8	41,8	41,7	42,3	42,5
– Fulda, Schillerstraße (ab 15. Nov. 2009)					0,05	0,4	0,4
Summe	**25,0**	**100,9**	**149,4**	**151,3**	**158,8**	**167,2**	**167,6**

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.
Quelle: Angaben des Landesbetriebs Hessisches Immoblilienmanagement (HI).

Tabelle 4-3: Mietzahlungen des Hessischen Immobilienmanagements an Externe

Die zweitgrößte Position der Sachausgaben (Tabelle 4-2), die Ausgaben für sonstige Dienstleistungen und Gestattungen, sanken von 305,0 Mio. Euro um 4,4 Mio. Euro (– 1,4 v. H.) auf 300,6 Mio. Euro. Die drittgrößte Ausgabeposition, die Verfahrensauslagen (z. B. für Sachverständigengutachten, Anwalts-

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

99 Zur Auflistung der Immobilienobjekte siehe Bemerkungen 2011, Seite 114.

kosten und Entschädigungen für Betreuungen), nahm von 241,3 Mio. Euro um 2,2 Mio. Euro (0,9 v. H.) auf 243,5 Mio. Euro zu.

4.4 Übertragungsausgaben

Zu den Übertragungsausgaben (Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke) gehören Ausgaben des Kommunalen Finanzausgleichs in Höhe von 2 622,0 Mio. Euro und für den Länderfinanzausgleich in Höhe von 1 691,1 Mio. Euro.[100] Ohne diese beiden Positionen lagen die Übertragungsausgaben mit einer Erhöhung um 61,3 Mio. Euro (1,5 v. H.) bei 4 248,1 Mio. Euro. Der Planansatz wurde um 322,0 Mio. Euro (8,2 v. H.) überschritten. Nach den Personalausgaben und den Tilgungen von Kreditmarktmitteln sind die Übertragungsausgaben[101] die drittgrößte Position der Gesamtausgaben (Abbildung 4-1).

100 Zur Entwicklung des Länderfinanzausgleichs und des Kommunalen Finanzausgleichs vgl. Beitrag Nr. 5.

101 Ohne Länderfinanzausgleich und ohne Ausgaben des Kommunalen Finanzausgleichs für laufende Zwecke.

Übertragungsausgaben (HGr. 6)	2009 Ist Mio. Euro	2010 Soll Mio. Euro	2010 Ist Mio. Euro	Veränderung Ist ggü. Vorj. Mio. Euro	Veränderung Ist ggü. Vorj. v. H.	Abweichung Ist-Soll Mio. Euro	Abweichung Ist-Soll v. H.
Allgemeine Dienste	**129,8**	**146,0**	**152,2**	**22,4**	**17,3**	**6,2**	**4,2**
Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten	**2 432,6**	**2 415,0**	**2 482,0**	**49,4**	**2,0**	**67,0**	**2,8**
darunter:							
an soziale und ähnliche Einrichtungen für sonstige schulische Aufgaben	213,0	212,0	219,4	6,3	3,0	7,3	3,5
an Universitäten, Fachhochschulen und für sonstige Hochschulaufgaben	1 563,6	1 578,5	1 621,1	57,5	3,7	42,6	2,7
an Schülerinnen und Schüler, Studentinnen und Studenten	140,0	164,3	162,0	22,1	15,8	− 2,2	− 1,4
Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung	**1 165,5**	**989,5**	**1 257,9**	**92,4**	**7,9**	**268,4**	**27,1**
darunter:							
an Gemeinden und -verbände für Leistungen nach SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende), Hilfe für Berufsausbildung, Fortbildung, Umschulung, sonstige Anpassungsmaßnahmen und produktive Arbeitsförderung, Arbeitsschutz	230,8	14,1	339,3	108,5	47,0	325,2	2 306,1
an Gemeinden und Gemeindeverbände als Sozialhilfeträger für Leistungen nach dem SGB XII (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) und dem Asylbewerberleistungsgestz	264,4	235,2	238,9	− 25,5	− 9,6	3,7	1,6
an Gemeinden und Gemeindeverbände für soziale Einrichtungen	6,0	10,0	5,0	− 0,9	− 15,6	− 5,0	− 49,7
an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege	176,3	219,0	196,6	20,3	11,5	− 22,4	− 10,2
an Gesellschaften privaten Rechts, Genossenschaften, Stiftungen, Vereine für Berufsausbildung, Fortbildung, Umschulung	13,3	36,5	11,8	− 1,4	− 10,9	− 24,7	− 67,7
an natürliche Personen, Gewährung von Wohngeld	101,6	88,0	81,4	− 20,2	− 19,9	− 6,6	− 7,5
Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	**117,2**	**112,5**	**114,1**	**− 3,1**	**− 2,6**	**1,6**	**1,5**
Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste	**5,0**	**2,4**	**3,5**	**− 1,5**	**− 30,4**	**1,1**	**43,5**
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	**54,9**	**53,1**	**48,0**	**− 6,9**	**− 12,5**	**− 5,1**	**− 9,6**
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	**34,8**	**51,0**	**30,1**	**− 4,7**	**− 13,5**	**− 20,9**	**− 40,9**
Verkehrswesen	**640,1**	**652,2**	**736,8**	**96,7**	**15,1**	**84,6**	**13,0**
darunter:							
Maßnahmen für den ÖPNV	622,5	635,0	720,1	97,6	15,7	85,1	13,4
Wirtschaftsunternehmen, Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen	**86,8**	**83,6**	**84,1**	**− 2,8**	**− 3,2**	**0,4**	**0,5**
Allgemeine Finanzwirtschaft	**3 392,1**	**3 910,7**	**3 652,4**	**260,3**	**7,7**	**− 258,3**	**− 6,6**
darunter:							
Länderfinanzausgleich (LFA)	1 583,9	1 913,0	1 691,1	107,2	6,8	− 221,9	− 11,6
Kommunaler Finanzausgleich, soweit Allgemeine Finanzzuweisungen	1 477,8	1 764,5	1 763,3	285,5	19,3	− 1,2	− 0,1
Summe	**8 058,9**	**8 416,0**	**8 561,1**	**502,3**	**6,2**	**145,1**	**1,7**
darunter: Allgemeine und Besondere Finanzzuweisungen in den Kommunalen Finanzausgleich (KFA) (ohne investive Zuweisungen)	2 288,2	2 577,0	2 622,0	333,8	14,6	45,0	1,7
Summe ohne LFA und ohne KFA*	**4 186,7**	**3 926,0**	**4 248,1**	**61,3**	**1,5**	**322,0**	**8,2**

* Allgemeine und Besondere Finanzzuweisungen in den Kommunalen Finanzausgleich (ohne investive Zuweisungen).
Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 4-4: Übertragungsausgaben in den Jahren 2010 und 2011

Für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur wurden 2 482,0 Mio. Euro ausgegeben, das waren 49,4 Mio. Euro (2,0 v. H.) mehr als im Jahr 2010. Weitere Übertragungsausgaben entfielen auf die Soziale Sicherung, die sich um 92,4 Mio. Euro (7,9 v. H.) auf 1 257,9 Mio. Euro erhöhten. Für das Verkehrswesen fielen mit 736,8 Mio. Euro um 96,7 Mio. Euro höhere Ausgaben an als im Jahr 2010.

4.5 Investitionsausgaben

Die Investitionsausgaben einschließlich der Investitionsausgaben im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs betrugen 2 439,4 Mio. Euro oder 8,3 v. H. der Ausgaben.[102] Davon entfielen 604,1 Mio. Euro auf Baumaßnahmen des Landes, 506,2 Mio. Euro auf Investitionszuweisungen an Kommunen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs sowie 1 329,1 Mio. Euro auf sonstige Investitionsausgaben. Die Investitionsausgaben lagen um 376,4 Mio. Euro (18,2 v. H.) über denen des Vorjahrs.

4.5.1 Baumaßnahmen

Die Ausgaben für Baumaßnahmen stiegen um 21,1 Mio. Euro (3,6 v. H.) auf 604,1 Mio. Euro (Tabelle 4-5). In diesen Ausgaben sind auch Mittel aus den Konjunkturprogrammen des Landes und des Bundes in Höhe von 267,4 Mio. Euro (bei einem Planansatz von 227,6 Mio. Euro[103]) enthalten: für Landesstraßen 50,2 Mio. Euro, für Bildungsinfrastrukturmaßnahmen im Bereich Hochschulen und Forschungseinrichtungen[104] 117,9 Mio. Euro und für Hochschulbauten (Universitäten, Hochschulen und Fachhochschulen) 99,0 Mio. Euro. Somit machten die Konjunkturmittel 44,3 v. H. der gesamten Bauausgaben aus.

Die Hochbauinvestitionen hatten mit 368,3 Mio. Euro den größten Anteil an den Baumaßnahmen (61,0 v. H.). Hochbauinvestitionen wurden vor allem für Universitäten und Hochschulen (223,3 Mio. Euro), für Universitätskliniken

102 Die Investitionsausgaben ohne Kommunalen Finanzausgleich betrugen 1 933,2 Mio. Euro oder 6,5 v. H. der Ausgaben.

103 Vgl. Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2011, Kapitel 17 03, Seite 45.

104 Vgl. Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2011, Kapitel 15 02, Seite 96 (Erläuterungen zu Förderprodukt Nr. 10).

(54,3 Mio. Euro), für Allgemeines Grundvermögen (12,4 Mio. Euro), für Justizvollzugsanstalten (10,4 Mio. Euro), für Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften (7,6 Mio. Euro) sowie für die Polizei (2,9 Mio. Euro) getätigt. Hiervon stiegen im Jahr 2011 gegenüber dem Vorjahr die Hochbauinvestitionen in Universitätskliniken (55,0 v. H.), in das Allgemeine Grundvermögen (36,5 v. H.), in Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften (34,1 v. H.) sowie in die Universitäten und Hochschulen (17,5 v. H.) an. Dagegen sanken die Hochbauausgaben für die Polizei (– 59,7 v. H.) sowie die Justizvollzugsanstalten (– 55,4 v. H.).[105]

Baumaßnahmen für Straßen und Brücken sanken gegenüber dem Jahr 2010 um 14,8 Mio. Euro (– 6,3 v. H.) auf 219,1 Mio. Euro. Davon entfielen 130,2 Mio. Euro auf Bauausgaben für Landesstraßen.

Baumaßnahmen (HGr. 7)	**2010**	**2011**		**Veränderung**		**Abweichung**	
	Ist	**Soll**	**Ist**	**Ist ggü. Vorj.**		**Ist-Soll**	
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	v. H.	Mio. Euro	v. H.
Kleinere Neu-, Um- und Erweiterungsbauten	**5,4**	**3,6**	**7,3**	**1,9**	**35,3**	**3,8**	**105,4**
Hochbau	**333,0**	**393,9**	**368,3**	**35,3**	**10,6**	**– 25,6**	**– 6,5**
darunter:							
Polizei	7,1	2,9	2,9	– 4,2	– 59,7	– 0,1	– 2,9
Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften	5,7	4,6	7,6	1,9	34,1	3,0	65,2
Justizvollzugsanstalten	23,3	11,7	10,4	– 12,9	– 55,4	– 1,3	– 10,9
Universitäten, Hochschulen, Fachhochschulen	190,1	227,8	223,3	33,2	17,5	– 4,5	– 2,0
Universitätskliniken	35,0	58,5	54,3	19,2	55,0	– 4,3	– 7,3
Allgemeines Grundvermögen	9,1	12,6	12,4	3,3	36,5	– 0,2	– 1,6
Straßen- und Brückenbau	**233,9**	**196,3**	**219,1**	**– 14,8**	**– 6,3**	**22,8**	**11,6**
davon:							
Personal- und sächliche Verwaltungsausgaben	100,1	89,5	88,9	– 11,2	– 11,2	– 0,5	– 0,6
Landesstraßen	133,8	106,8	130,2	– 3,6	– 2,7	23,4	21,9
Sonstige Tiefbaumaßnahmen	**10,6**	**10,3**	**9,3**	**– 1,3**	**– 12,4**	**– 0,9**	**– 9,2**
Summe	**583,0**	**604,0**	**604,1**	**21,1**	**3,6**	**0,1**	**0,0**

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 4-5: Baumaßnahmen in den Jahren 2010 und 2011

105 Dies ist u. a. auf im Vorjahr abgeschlossene (z. B. Polizeipräsidium Mittelhessen, Gießen) sowie nahezu abgeschlossene (z. B. Abbruch und Neubau der Justizvollzugsanstalt Frankfurt am Main I) Hochbauprojekte zurückzuführen.

4.5.2 Sonstige Investitionsausgaben

Die Ausgaben für sonstige Investitionen nahmen von 1 480,0 Mio. Euro um 355,2 Mio. Euro (24,0 v. H.) auf 1 835,3 Mio. Euro im Jahr 2011 zu. Sie lagen um 383,9 Mio. Euro (26,4 v. H.) über dem Planansatz (Tabelle 4-6).

Die Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 256,3 Mio. Euro (31,2 v. H.) auf 1 078,7 Mio. Euro. Dieser Anstieg ist insbesondere auf Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen der Konjunkturprogramme[106] zurückzuführen, die maßgeblich im Jahr 2011 abgerufen wurden. Investitionszuschüsse an sonstige Bereiche stiegen um 121,2 Mio. Euro (32,7 v. H.) auf 491,4 Mio. Euro. Von diesen Investitionszuschüssen entfielen 156,5 Mio. Euro auf Hochschulen, 135,1 Mio. Euro auf Krankenhäuser und Heilstätten, 27,1 Mio. Euro auf Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 24,7 Mio. Euro auf den Umwelt- und Naturschutz, 10,4 Mio. Euro auf sonstige öffentliche Unternehmen sowie 7,8 Mio. Euro auf land- und forstwirtschaftliche öffentliche Unternehmen.

Die Investitionen in den Erwerb von Fahrzeugen wurden um 3,1 Mio. Euro (− 8,1 v. H.) auf 34,6 Mio. Euro gesenkt. Die Ausgaben für den Erwerb von Grundvermögen und von privat vorfinanzierten unbeweglichen Sachen sanken um 19,2 Mio. Euro (− 70,9 v. H.) auf 7,9 Mio. Euro.

Im Jahr 2011 wurden für 24,4 Mio. Euro und damit für 2,2 Mio. Euro mehr (9,8 v. H.) als im Vorjahr Beteiligungen erworben. Im gleichen Zeitraum sanken die Ausgaben für den Erwerb von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen um 18,7 Mio. Euro (− 21,9 v. H.) auf 66,4 Mio. Euro.

106 Hessisches Sonderinvestitionsprogrammgesetz vom 9. März 2009, GVBl. I Seite 92, 153 sowie Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und der Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz – ZuInvG) vom 2. März 2009, BGBl. I Seite 416, 428, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Mai 2010, BGBl. I Seite 671.

Sonstige Investitionsausgaben (HGr. 8)	2010	2011		Veränderung		Abweichung	
	Ist	Soll	Ist	Ist ggü. Vorj.		Ist-Soll	
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	v. H.	Mio. Euro	v. H.
Erwerb von Fahrzeugen	**37,7**	**34,8**	**34,6**	**– 3,1**	**– 8,1**	**– 0,2**	**– 0,6**
Erwerb von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen	**85,1**	**79,7**	**66,4**	**– 18,7**	**– 21,9**	**– 13,3**	**– 16,6**
Grunderwerb und Erwerb privat vorfinanzierter unbeweglicher Sachen	**27,1**	**7,7**	**7,9**	**– 19,2**	**– 70,9**	**0,2**	**2,2**
Erwerb von Beteiligungen	**22,2**	**7,3**	**24,4**	**2,2**	**9,8**	**17,1**	**235,2**
Darlehen an sonstige Bereiche	**104,7**	**117,9**	**114,1**	**9,4**	**9,0**	**– 3,8**	**– 3,2**
darunter: an Schülerinnen, Schüler und Studierende	74,9	88,2	83,9	9,0	12,1	– 4,3	– 4,9
Inanspruchnahme von Gewährleistungen	**10,6**	**15,7**	**17,8**	**7,1**	**67,0**	**2,1**	**13,1**
Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich	**822,4**	**747,2**	**1 078,7**	**256,3**	**31,2**	**331,4**	**44,4**
darunter:							
an Gemeinden und Gemeindeverbände	690,2	604,6	942,1	252,0	36,5	337,5	55,8
an Sondervermögen	118,3	130,9	119,3	1,0	0,8	– 11,6	– 8,9
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	**370,2**	**441,1**	**491,4**	**121,2**	**32,7**	**50,3**	**11,4**
darunter:							
Hochschulen	36,8	138,8	156,5	119,7	325,3	17,7	12,7
Umwelt- und Naturschutz	56,9	27,6	24,7	– 32,3	– 56,7	– 3,0	– 10,7
Krankenhäuser und Heilstätten	147,2	106,8	135,1	– 12,1	– 8,2	28,3	26,5
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	24,9	40,4	27,1	2,2	9,0	– 13,3	– 32,9
Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen (öffentliche)	9,9	7,6	7,8	– 2,1	– 21,3	0,2	2,1
Sonstige öffentliche Unternehmen	13,3	13,9	10,4	– 3,0	– 22,2	– 3,6	– 25,6
Summe	**1 480,0**	**1 451,4**	**1 835,3**	**355,2**	**24,0**	**383,9**	**26,4**
darunter: Kommunaler Finanzausgleich (KFA)	539,3	506,3	506,2	– 33,1	– 6,1	– 0,1	0,0
Summe ohne KFA	**940,7**	**945,1**	**1 329,1**	**388,4**	**41,3**	**384,0**	**40,6**

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 4-6: Sonstige Investitionsausgaben in den Jahren 2010 und 2011

Die Darlehen an sonstige Bereiche nahmen um 9,4 Mio. Euro (9,0 v. H.) auf 114,1 Mio. Euro zu. Dazu gehörten Ausgaben für Darlehen an Schüler und Studierende in Höhe von 83,9 Mio. Euro.

4.5.3 Investitionsausgabenquote

Wie bei anderen Strukturdaten wird die Investitionsausgabenquote anhand bereinigter Daten ermittelt.[107] Sie zeigt, zu welchem Anteil Ausgaben für investive Maßnahmen verwendet wurden. Dabei fließen die Bauinvestitionen, die Investitionszuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs und die sonstigen Investitionsausgaben ein (Kapitel 4.5.1 und 4.5.2).

Abbildung 4-8 zeigt eine gegenüber dem Vorjahr von 11,8 v. H. auf 13,2 v. H. erhöhte Investitionsausgabenquote.

Abbildung 4-8: Investitionsausgabenquote

Die Investitionsausgabenquote lag deutlich über der nach dem Haushaltsplan erwarteten Quote von 11,6 v. H. Dies ist Folge des verzögerten Abflusses der Mittel aus den Konjunkturprogrammen. In den Haushaltsplänen war ein früherer Abfluss der Mittel vorgesehen. Entsprechend wurden die geplanten Investitionsausgabequoten in den Jahren 2009 (Soll 13,4 v. H.) und 2010 (Soll

107 Vgl. Abschnitt 2.6.

13,6 v. H.) nicht erreicht. Der Investitionsausgabenquote nach Haushaltsvollzug im Jahr 2011 (13,2 v. H.) lagen um 16,8 v. H. höhere bereinigte Investitionsausgaben sowie um 5,0 v. H. höhere bereinigte Gesamtausgaben zugrunde. Im Haushaltsplan 2011 ging man von einem Rückgang der bereinigten Investitionsausgaben um 0,3 v. H. und einem Anstieg der bereinigten Ausgaben um 3,2 v. H. aus. Für das Jahr 2012 ist nach den Haushaltsansätzen wieder eine niedrigere Investitionsausgabenquote von 11,2 v. H. vorgesehen.

5 Länderfinanzausgleich und Kommunaler Finanzausgleich

Im Jahr 2011 zahlte das Land rund 1 691 Mio. Euro in den Länderfinanzausgleich. Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die Zahlungen um 107 Mio. Euro, ein Anstieg von 7 v. H. Das Land war absolut der zweitgrößte und im Verhältnis zur Zahl der Einwohner größter Beitragszahler in den Länderfinanzausgleich.

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

Für den Kommunalen Finanzausgleich wurde im Jahr 2011 eine Steuerverbundmasse von rund 2 812 Mio. Euro geplant. Die Schlussabrechnung ergab einen Saldo zugunsten der Kommunen von 210 Mio. Euro, der vor allem im Jahr 2012 den Steuerverbund verstärkte. Der Kommunale Finanzausgleich bewegte sich seit dem Jahr 2002 in einem Korridor zwischen 18,8 v. H. und 24,3 v. H. der Steuern des Landes nach Länderfinanzausgleich. Im Jahr 2011 betrug dieser Anteil 20,6 v.H.

5.1 Länderfinanzausgleich

5.1.1 Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich

Der Finanzausgleich unter den Ländern dient der Annäherung ihrer Finanzkraft. Länder mit überdurchschnittlicher Finanzkraft sind zu Ausgleichszahlungen zugunsten von Ländern mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft verpflichtet. Die Finanzkraft eines Landes wird ermittelt aus Einnahmen des Landes und seiner Gemeinden.[108]

108 § 7 des Gesetzes über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbegesetz – MaßstG) vom 9. September 2001, BGBl. I Seite 2 302, zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer und Änderung anderer Gesetze vom 29. Mai 2009, BGBl. I Seite 1 170. § 6 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung der Bekanntmachung durch Artikel 5 des Gesetzes vom 20. Dezember 2001, BGBl. Seite 3 955, 3 956, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 15. Februar 2013, BGBl. I Seite 250. Dabei werden die ermittelten Einnahmen

Der Finanzausgleich zwischen ausgleichspflichtigen und ausgleichsberechtigten Ländern wird während eines Jahres zunächst auf der Grundlage vorläufiger Werte berechnet.[109] Nach Abschluss des Ausgleichsjahres wird mit einer endgültigen Abrechnung des Bundesfinanzministeriums, die der Zustimmung des Bundesrats bedarf, die exakte Höhe der Zahlungen festgestellt. Daraus ergeben sich ergänzend zu den vorläufigen Zahlungen Schlusszahlungen.

Für ein zahlungspflichtiges Land wie Hessen fallen damit in einem Haushaltsjahr folgende Zahlungen kassenmäßig an: Die aufgrund vorläufiger Berechnungen zu erbringenden Zahlungen werden einerseits monatlich aus dem Umsatzsteueraufkommen und andererseits durch Quartalszahlungen geleistet.[110] Hinzu kommen ggf. die Schlusszahlungen für frühere Ausgleichsjahre.[111] Die Quartalszahlungen und Schlusszahlungen können zu Rückzahlungen führen.

5.1.2 Zahlungsverpflichtungen im Jahr 2011

Im Haushaltsjahr 2011 wurden Zahlungen für folgende Jahre kassenwirksam: vorläufige und Schlusszahlung für das Jahr 2010 sowie vorläufige Zahlungen für das Jahr 2011. Die kassenmäßigen Zahlungen Hessens in den Länderfinanzausgleich betrugen 1 691,1 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahreswert von 1 583,9 Mio. Euro stiegen die Zahlungen um 107,2 Mio. Euro (6,8 v. H.).

Abbildung 5-1 zeigt die kassenwirksamen Zahlungen des Landes in den Länderfinanzausgleich in den Jahren 2002 bis 2012 und die Sollangaben der Haushaltspläne für die Jahre 2013 und 2014. Zugleich werden die abrechnungsmäßigen Zahlungen der Jahre 2002 bis 2013 dargestellt (siehe Abschnitt 5.1.3).

der Gemeinden mit einem Anteil von 64 v. H. in die Berechnung einbezogen (§ 8 Absatz 3 FAG).

109 § 13 FAG.

110 § 14 Absätze 1 und 3 FAG.

111 § 15 FAG. Die endgültige Abrechnung eines Ausgleichsjahres liegt oft gegen Ende des Folgejahres oder später vor.

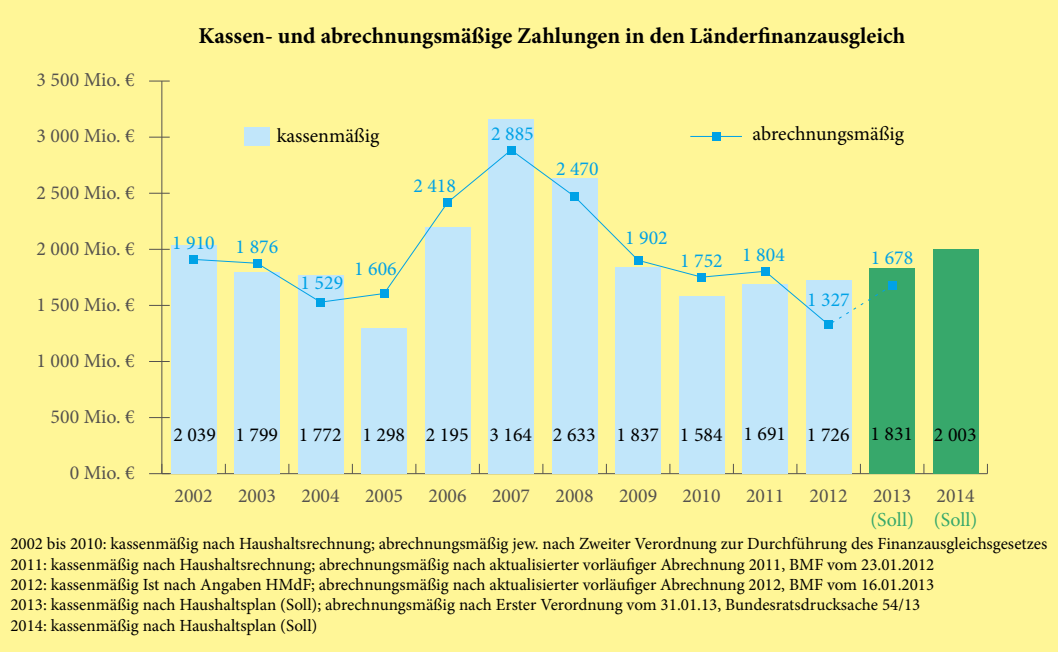


Abbildung 5-1: Kassen- und abrechnungsmäßige Zahlungen in den Länderfinanzausgleich

Die kassenwirksamen Zahlungen Hessens in den Länderfinanzausgleich sanken seit dem Jahr 2002 von 2 038,6 Mio. Euro auf 1 298,0 Mio. Euro im Jahr 2005 – den niedrigsten Stand im Betrachtungszeitraum. Anschließend stiegen die Zahlungen in den beiden Folgejahren deutlich an und erreichten 2007 mit 3 164,2 Mio. Euro den höchsten Wert im Zehnjahresvergleich. Die Zahlungen sanken in den Folgejahren deutlich auf 1 583,9 Mio. Euro im Jahr 2010. Nach einem Anstieg im Jahr 2011 auf 1 691,1 Mio. Euro erhöhten sich die Zahlungen im Jahr 2012 erneut um 35,1 Mio. Euro (2,1 v. H.) auf 1 726,2 Mio. Euro.[112]

Die Zahlungsverpflichtungen spiegeln auch die wirtschaftliche Stärke des Landes und seiner Gemeinden im Vergleich zu den anderen Bundesländern und ihren Gemeinden wider: So hatte Hessen im Jahr 2011 erneut das höchste Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen und je Einwohner unter den Flächenländern.[113]

112 Ist für das Haushaltsjahr 2012 (nach Angaben des Ministeriums der Finanzen). Im Haushaltsplan 2012 waren 1 900,0 Mio. Euro veranschlagt.

113 Vgl. Ministerium der Finanzen, Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2012 bis 2016, Landtagsdrucksache 18 / 6065, Seite 10; Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen 1991 bis 2011 (WZ 2008), in: http://www.vgrdl.de vom 4. Februar 2013.

5.1.3 Abrechnung des Länderfinanzausgleichs im Jahr 2011

Die Finanzkraftreihenfolge der Länder im Jahr 2011 vor (Zeile 2.2) und nach Länderfinanzausgleich (Zeile 3.3) sowie nach allen Ergänzungszuweisungen des Bundes (Zeile 5.6) ist in Tabelle 5-1 dargestellt. Hessen hatte im Jahr 2011 vor dem Länderfinanzausgleich eine relative Finanzkraft von 115,1 v. H. (siehe Zeile 2.1) gegenüber 116,0 v. H. im Vorjahr. In der Finanzkraftreihenfolge nahm Hessen wie in den Vorjahren den ersten Rang vor Bayern (114,9 v. H.), Baden-Württemberg (109,1 v. H.) und Hamburg (101,8 v. H.) ein.

Die Abrechnung des Finanzausgleichs unter den Ländern (d. h. ohne Bundesergänzungszuweisungen) ergab im Jahr 2011 ein Verteilungsvolumen von 7 308,2 Mio. Euro (Vorjahr: 7 038,6 Mio. Euro). Nachdem die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise im Jahr 2009 zu einem deutlichen Rückgang der Finanzkraft der Länder sowie zu einer Verringerung der relativen Finanzkraftunterschiede führte, stieg die Finanzkraft im Jahr 2011 im zweiten Jahr in Folge an.[114]

Aus der relativen Finanzkraft ergibt sich die Zahlungsverpflichtung des Landes durch den Länderfinanzausgleich. Sie betrug im Jahr 2011 für Hessen 1 804,1 Mio. Euro (siehe Zeile 3). Damit war Hessen nach Bayern (3 663,3 Mio. Euro) das zweitgrößte Geberland. Nach Länderfinanzausgleich (ohne Ergänzungszuweisungen des Bundes) belegt Hessen bei der Finanzkraftreihenfolge mit einer relativen Finanzkraft von 105,3 v. H. weiter den ersten Rang (siehe Zeile 3.3).

114 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Monatsbericht Februar 2010, Seite 83, Monatsbericht Februar 2011, Seite 77 sowie Monatsbericht Februar 2012, Seite 71.

Finanzkraftreihenfolge im bundesstaatlichen Finanzausgleich 2011[1)]

		NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST	SH	TH	BB	MV	SL	BE	HH	HB	Insgesamt
1	**Ausgleichsmesszahl (AMZ)**	53 701	37 814	32 421	23 863	18 290	12 460	12 041	7 021	8 537	6 705	7 567	4 980	3 055	14 135	7 279	2 681	**252 550**
2	**Finanzkraft (FK) vor LFA**	53 212	43 447	35 367	23 433	21 058	10 995	11 582	6 164	8 303	5 871	6 841	4 307	2 845	9 779	7 409	1 937	**252 550**
2 1	FK in % der AMZ[2)]	99,1 %	114,9 %	109,1 %	98,2 %	115,1 %	88,2 %	96,2 %	87,8 %	97,3 %	87,6 %	90,4 %	86,5 %	93,1 %	69,2 %	101,8 %	72,2 %	**100,0 %**
2 2	Rangfolge vor LFA	5	2	3	6	1	11	8	12	7	13	10	14	9	16	4	15	
3	**Länderfinanzausgleich (LFA)**	224	− 3 663	− 1 779	204	− 1 804	918	234	540	115	527	440	429	120	3 043	− 62	516	**7 308**
3 1	Finanzkraft nach LFA	53 435	39 784	33 588	23 637	19 254	11 913	11 816	6 704	8 418	6 398	7 281	4 737	2 964	12 822	7 347	2 452	**252 550**
3 2	FK in % der AMZ	99,5 %	105,2 %	103,6 %	99,1 %	105,3 %	95,6 %	98,1 %	95,5 %	98,6 %	95,4 %	96,2 %	95,1 %	97,0 %	90,7 %	100,9 %	91,5 %	**100,0 %**
3 3	Rangfolge nach LFA	5	2	3	6	1	11	8	12	7	13	10	14	9	16	4	15	
4	**Allgemeine BEZ[3)]**				83		376	127	219	59	212	192	169	59	963		167	**2 626**
4 1	Finanzkraft n. allg. BEZ	53 435	39 784	33 588	23 720	19 254	12 289	11 943	6 923	8 477	6 610	7 473	4 906	3 023	13 785	7 347	2 619	**255 176**
4 2	FK in % der AMZ	99,5 %	105,2 %	103,6 %	99,4 %	105,3 %	98,6 %	99,2 %	98,6 %	99,3 %	98,6 %	98,8 %	98,5 %	99,0 %	97,5 %	100,9 %	97,7 %	**101,0 %**
4 3	Rangfolge nach allg. BEZ	5	2	3	6	1	11	8	12	7	13	10	14	9	16	4	15	
5	**Sonderbedarfs− BEZ**																	
5 1	wg. überproportionaler Kosten politischer Führung	0	0	0	0	0	26	46	53	53	56	55	61	63	43	0	60	**517**
5 2	wg. struktureller Arbeitslosigkeit	0	0	0	0	0	319	0	187	0	176	190	128	0	0	0	0	**1 000**
5 3	wg. teilungsbedingter Sonderlasten	0	0	0	0	0	2 093	0	1 263	0	1 148	1 150	846	0	1 527	0	0	**8 027**
5 4	Finanzkraft nach BEZ	53 435	39 784	33 588	23 720	19 254	14 726	11 989	8 426	8 530	7 990	8 869	5 941	3 086	15 356	7 347	2 679	**264 720**
5 5	FK in % der AMZ	99,5 %	105,2 %	103,6 %	99,4 %	105,3 %	118,2 %	99,6 %	120,0 %	99,9 %	119,2 %	117,2 %	119,3 %	101,0 %	108,6 %	100,9 %	100,0 %	**104,8 %**
5 6	Rangfolge nach allen BEZ	15	8	9	16	7	4	14	1	13	3	5	2	10	6	11	12	

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

Tabelle 5-1: Finanzkraftreihenfolge im bundesstaatlichen Finanzausgleich 2011

Die Mittel des Ausgleichs unter den Ländern im Jahr 2011 in Höhe von 7 308,2 Mio. Euro wurden von vier überdurchschnittlich finanzstarken Ländern aufgebracht und an die zwölf finanzschwachen Länder verteilt (Abbildung 5-2).

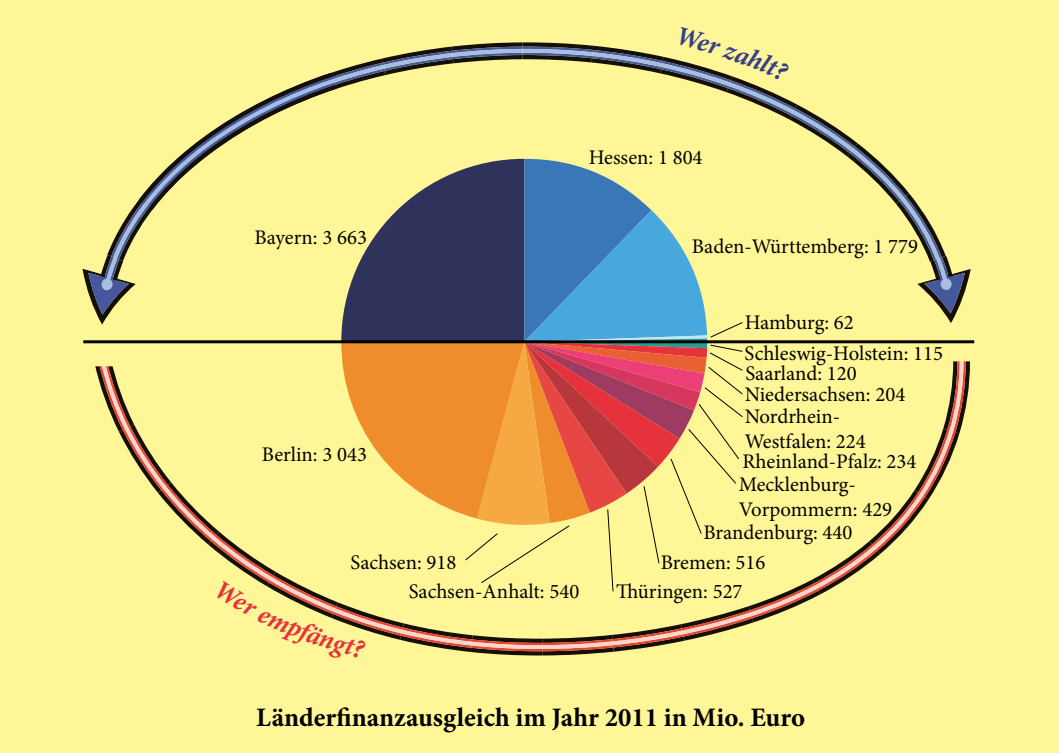


Abbildung 5-2: Zahler und Empfänger im Länderfinanzausgleich 2011

Durch den Länderfinanzausgleich ergab sich im Jahr 2011 für jeden Einwohner Hessens rechnerisch eine Belastung in Höhe von 297 Euro. Damit stieg der Umverteilungsbetrag je Einwohner im Vergleich zum Vorjahr (289 Euro), nachdem er zuvor drei Jahre in Folge gesunken war. Wie Abbildung 5-3 verdeutlicht, war Hessen im Ausgleichsjahr 2011 im Verhältnis zur Zahl der Einwohner weiterhin der größte Beitragszahler in den Länderfinanzausgleich.

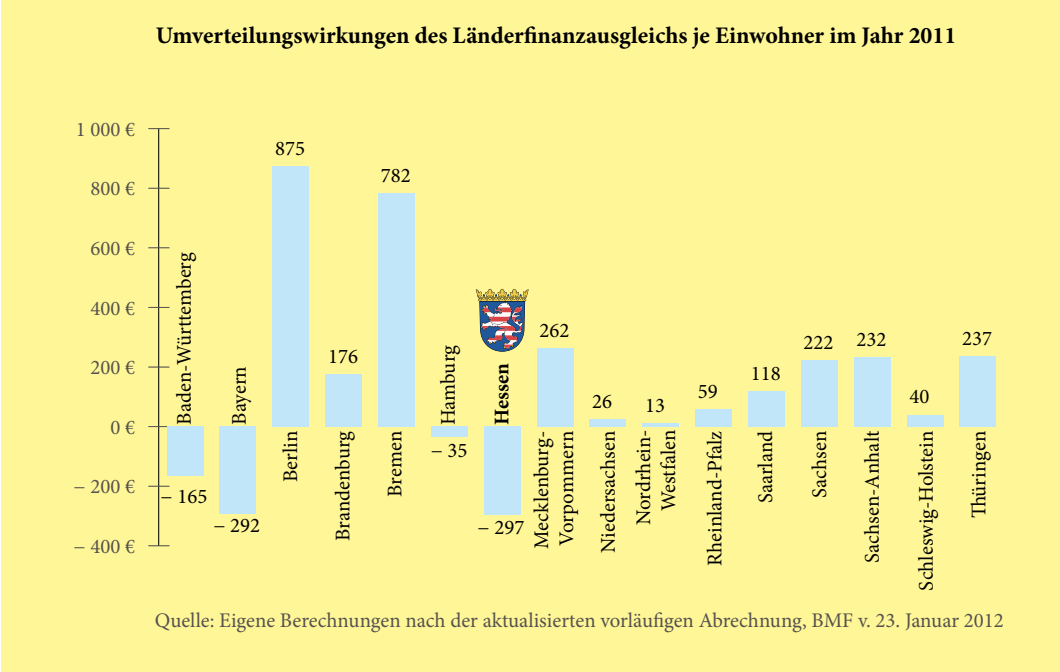


Abbildung 5-3: Umverteilungswirkungen des Länderfinanzausgleichs je Einwohner 2011

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

Weiterhin zahlt der Bund Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, die an verschiedene Sachverhalte anknüpfen. Im Jahr 2011 wurden vom Bund zum Ausgleich „überproportionaler Kosten politischer Führung“ 517 Mio. Euro an leistungsschwache Länder[115] gezahlt. Wegen hoher struktureller Arbeitslosigkeit leistete der Bund Zahlungen von 1 000 Mio. Euro an die fünf neuen Länder. Des Weiteren wurden an diese Länder und Berlin Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten von 8 027 Mio. Euro gezahlt (siehe Zeilen 5 bis 5.6). Die letztgenannte Art der Bundesergänzungszuweisungen sinkt jedes Jahr. Letztmalig sollen diese in Höhe von 2 096,3 Mio. Euro

115 Neben den neuen Ländern und Berlin erhalten auch Bremen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein diese Art der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen.

im Jahr 2019 gezahlt werden.[116] Hessen erhält weder allgemeine noch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen.

Die Bundesergänzungszuweisungen wegen hoher struktureller Arbeitslosigkeit, die in den Jahren 2005 bis 2011 jeweils 1 000 Mio. Euro betrugen, sollten gemäß § 11 Absatz 3a FAG[117] im Jahr 2010 und anschließend in einem Abstand von drei Jahren durch Bund und Länder gemeinsam überprüft werden. Die Finanzministerkonferenz beschloss im Dezember 2010, sie zunächst für das Jahr 2011 beizubehalten. Nach deren Beschluss vom 22. Juni 2011 wurde das Finanzausgleichsgesetz im Dezember 2011 geändert.[118] Es sieht vor, dass die Bundesergänzungszuweisungen ab dem Jahr 2011 807 Mio. Euro betragen. Die Überzahlungen des Jahres 2011 (1 000 Mio. Euro − 807 Mio. Euro) werden auf die Jahre 2012 und 2013 angerechnet. Entsprechend werden in diesen Jahren Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von jeweils 710,5 Mio. Euro[119] gezahlt. Bis zur nächsten Überprüfung von Bund und Ländern im Jahr 2013 (für die Zeit ab dem Jahr 2014) betragen diese 807 Mio Euro.[120] Folglich sinken in den Jahren 2012 und 2013 für den Bundeshaushalt die Belastungen aus den Bundesergänzungszuweisungen wegen hoher struktureller Arbeitslosigkeit. Aufgrund des Zusammenwirkens der verschiedenen Elemente der Finanzordnung zwischen dem Bund und den Ländern wird daher die Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländergesamtheit zugunsten der Länder um 289,5 Mio. Euro in den Jahren 2012 und 2013 geändert. Nach Angaben des Ministeriums der Finanzen bedeutet dies für das Land Hessen im Vergleich zur bisherigen Gesetzeslage in den Jahren 2012 und 2013 eine jährliche Entlastung um jeweils 21,4 Mio. Euro.

Nach Einbeziehung der drei Sonderbedarf-Bundesergänzungszuweisungen bleibt Hessens relative Finanzkraft mit 105,3 v. H. unverändert, allerdings belegt Hessen wie in den vier Jahren zuvor den siebten Platz in der Finanzkraft-

116 § 11 Absatz 3 FAG.

117 Eingefügt durch Artikel 29 des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003, BGBl. I Seite 2 954, 2 990; geändert im Hinblick auf den Evaluationstermin 2010 durch Artikel 32 Nr. 2 des Jahressteuergesetzes 2009 vom 19. Dezember 2008, BGBl. I Seite 2 794, 2 841.

118 § 11 Absatz 3a FAG in der Fassung des Artikels 24 des Gesetzes zur Umsetzung der Beitreibungsrichtlinie sowie zur Änderung steuerrechtlicher Vorschriften vom 7. Dezember 2011, BGBl. I Seite 2 592, 2 617.

119 Die in 2011 zu viel ausgezahlte Differenz (1 000 − 807 = 193) / 2 Jahre = 96,5. D. h. 807 – 96,5 = 710,5 (Berechnung in Mio. Euro).

120 § 11 Absatz 3a FAG.

reihenfolge der Länder. Vor Hessen liegen Sachsen-Anhalt (120,0 v. H.), Mecklenburg-Vorpommern (119,3 v. H.), Thüringen (119,2 v. H.), Sachsen (118,2 v. H.), Brandenburg (117,2 v. H.) und Berlin (108,6 v. H.).[121] Eine unterdurchschnittliche Finanzkraft weisen nach allen Zahlungen des Bundes allein die Länder Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein auf: Sie erreichen eine relative Finanzkraft von 99,4 v. H. (Niedersachsen), 99,5 v. H. (Nordrhein-Westfalen), 99,6 v. H. (Rheinland-Pfalz) und 99,9 v. H. (Schleswig-Holstein) des Länderdurchschnitts. Bremen liegt nach erhaltenen Bundesergänzungszuweisungen genau im Länderdurchschnitt der Finanzkraft. Beim Saarland führen die Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich „überproportionaler Kosten politischer Führung“ zu einer leicht überdurchschnittlichen Finanzkraft (101,0 v. H., siehe Zeile 5.5 der Tabelle 5-1).

5.1.4 Perspektiven des Länderfinanzausgleichs

Der Länderfinanzausgleich ist seit Jahren Gegenstand von Diskussionen unter den Ländern. Mit der Einbeziehung der im Vergleich zu den alten Ländern deutlich finanzschwächeren neuen Länder sowie Berlins im Jahr 1995 hat sich das Volumen des Länderfinanzausgleichs um fast das Vierfache erhöht. Das höhere Volumen belastete seitdem die Haushalte der finanzstarken Länder und reduzierte für die anderen alten Länder die Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich.[122]

Die Föderalismuskommissionen I und II[123] kamen jeweils überein, sich in ihren Beratungen nicht mit dem Finanzausgleich zwischen Bund und den Ländern zu befassen. Die gesetzlichen Grundlagen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, das Maßstäbegesetz und das Finanzausgleichsgesetz, sind bis zum Ende des Jahres 2019 befristet. Für die Folgejahre wird im Rahmen einer Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen auch über eine Neuregelung des Länderfinanzausgleichs zu befinden sein.

121 Die angegebenen Werte beziehen sich auf die durchschnittliche Finanzkraft der Länder vor Bundesergänzungszuweisungen.

122 Vgl. Lenk, Niveauverschiebung im Länderfinanzausgleich seit der Integration der neuen Länder, in: Wirtschaftsdienst 90 (2010) Heft 10, Seite 661 – 669, hier: 666, 668 f.

123 Die Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung wurde im Dezember 2004 und die der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im März 2009 beendet.

Im Jahr 2012 wurde die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs von Baden-Württemberg, Bayern und Hessen erneut thematisiert. Für den Fall, dass keine Verhandlungslösung mit den Nehmerländern gefunden würde, behielten sich die genannten Länder eine Klage beim Bundesverfassungsgericht vor.[124] Am 5. Februar 2013 kündigten die Ministerpräsidenten der Länder Bayern und Hessen im Anschluss an eine gemeinsame Kabinettssitzung an, bis Ende Februar 2013 einen Normenkontrollantrag gegen den bestehenden Länderfinanzausgleich beim Bundesverfassungsgericht einreichen zu wollen.[125] Es wurde erklärt, Verhandlungen über eine einvernehmliche Lösung mit den Nehmerländern seien gescheitert.[126] Der Landtag nahm in seiner Sitzung am 28. Februar 2013 einen Antrag[127] der Regierungsfraktionen an, der die Klage gegen den Länderfinanzausgleich in seiner derzeitigen Form thematisiert. Am 25. März 2013 wurde die gemeinsame Klage der Länder Bayern und Hessen beim Bundesverfassungsgericht eingereicht.[128]

In einem Eckpunktepapier[129] wurden die wesentlichen Aspekte der Klageschrift dargestellt. Insbesondere eine Neuregelung der Einwohnerveredlung für Stadtstaaten sowie eine weniger starke Berücksichtigung der Gemeindefinanzen werden darin thematisiert. Ferner wird kritisiert, dass die weitgehende Nivellierung der Länderfinanzkraft erhebliche Fehlanreize zur Folge hat, da ggf. erzielte Steuermehreinnahmen zu einem zu hohen Anteil über den Ausgleich anderen Ländern zufließen. De lege ferenda schließlich gibt es Überlegungen zur Sonderfinanzierung der Hauptstadtfunktion Berlins durch den Bund. Der hessische Finanzminister teilte im Landtag mit, er erwarte, dass das Urteil des Bundesverfassungsgerichts „Leitplanken“ für die Verhandlungen mit den Nehmerländern liefert.[130]

124 Vgl. Frankfurter Neue Presse vom 2. Februar 2012, Interview mit dem Hessischen Minister der Finanzen.
125 Das Bundesverfassungsgericht hat sich bereits viermal – in den Jahren 1952, 1986, 1992 und 1999 – mit dem Länderfinanzausgleich befasst.
126 Vgl. Landtagsdrucksache 18 / 6995 vom 13. Februar 2013 sowie Pressemitteilung des Hessischen Ministeriums der Finanzen vom 5. Februar 2013.
127 Vgl. Landtagsdrucksache 18 / 7017 vom 19. Februar 2013.
128 Vgl. Hessische Staatskanzlei, Pressemitteilung vom 25. März 2013.
129 Vgl. Eckpunktepapier der Landesregierung zur Klage gegen den Länderfinanzausgleich, Anlage zur Kabinettsitzung am 5. Februar 2013.
130 Vgl. FAZ vom 31. Januar 2013.

5.2 Kommunaler Finanzausgleich

5.2.1 Gesetzliche Grundlagen

Der Kommunale Finanzausgleich hat die Aufgabe, eine bedarfsgerechte Finanzausstattung der Kommunen sicherzustellen, soweit sie nicht bereits vor Finanzausgleich vorhanden ist.[131] Die Finanzausstattung ist bedarfsgerecht, wenn den Kommunen für ihre eigenen und für die übertragenen Aufgaben die erforderlichen Geldmittel zur Verfügung stehen.

Die Hessische Verfassung fordert, dass der Staat „den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern“[132] hat. Diese Verfassungsvorgabe greift das Finanzausgleichsgesetz auf.[133] Die danach den Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Verfügung gestellten Finanzmittel (Finanzausgleichsmasse[134]) bestehen vor allem aus einem Anteil am Steueraufkommen des Landes, wie er nach den Zahlungen in den Länderfinanzausgleich verbleibt (Steuerverbundmasse). Hinzu kommen weitere Beträge, die sich aufgrund von Gesetzen oder nach Maßgabe des jährlichen Haushaltsplans ergeben.

Für die Bemessung der den Gemeinden anteilig zustehenden Steuereinnahmen des Landes verlangt das Grundgesetz[135], dass die Länder ihre Kommunen mindestens an den Landesanteilen an den Gemeinschaftsteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer) beteiligen. Hessen hat bis zum Jahr 2010 bei der Berechnung der Steuerverbundmasse (siehe nachfolgende Tabelle 5-2) – wie auch eine Reihe andere Länder[136] – zusätzlich die Landesanteile an der Gewerbesteuerumlage, die Grunderwerbsteuer, die Kraftfahr-

131 Vgl. Kommentar von Wanieck (Begr.), Käss, Gretz-Roth, Der kommunale Finanzausgleich und finanzielle Zuweisungen des Landes zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben nach dem Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs, in: Praxis der Gemeindeverwaltung, Hessen Dezember 2009, Seite 10.

132 Artikel 137 Absatz 5 Satz 1 HV.

133 § 1 Absatz 1 des Gesetzes zur Regelung des Finanzausgleichs [Finanzausgleichsgesetz – FAG (Hessen)] in der Fassung vom 29. Mai 2007, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. Dezember 2012, GVBl. Seite 643.

134 § 2 FAG (Hessen).

135 Artikel 106 Absatz 7 GG.

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

zeugsteuer (bzw. seit Juli 2009[137] die ersatzweisen Zuweisungen des Bundes) und die Vermögensteuer einbezogen.

Beginnend mit dem Jahr 2011 wurde die Berechnung der Steuerverbundmasse maßgeblich auf die Steuern begrenzt, die das Grundgesetz benennt. Lediglich zwei Drittel der Grunderwerbsteuer sowie die Vermögensteuer[138] fließen weiterhin in die Berechnung ein. Seit dem Jahr 2011 erhalten die Kommunen keine Anteile an der Gewerbesteuerumlage oder an den Zuweisungen des Bundes aufgrund der dem Land nicht mehr zustehenden Kraftfahrzeugsteuer.[139]

Das Grundgesetz gibt den Ländern keine Beteiligungshöhe vor. In Hessen gilt seit dem Jahr 2001 eine Beteiligung von 23 v. H. (Verbundquote). Diese Verbundquote blieb bei der erwähnten niedrigeren Bemessungsgrundlage für das Haushaltsjahr 2011 unverändert.[140]

5.2.2 Steuerverbund- und Finanzausgleichsmasse 2011

Die Gemeinden werden am Steueraufkommen des Landes nach Abzug der Zahlungen in den Länderfinanzausgleich beteiligt (Steuerverbundmasse). Die Steuerverbundmasse wird nach den Ansätzen der Steuern im Haushaltsplan berechnet. Im Jahr 2011 wurde die Steuerverbundmasse um 135,9 Mio. Euro aus der Schlussabrechnung des Jahres 2009 vermindert sowie um 200,0 Mio. Euro durch einen Abschlag der Schlussabrechnung des Jahres 2010 erhöht (Tabelle 5-2).[141] Im Haushaltsplan des Jahres 2011 wurde ein Abschlag in Höhe von

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

138 Im Jahr 2011 ergaben sich aus der seit dem Jahr 1997 nicht mehr erhobenen Vermögensteuer geringfügige Zahlungseingänge in Höhe von 0,1 Mio. Euro. Im Jahr 2008 entstanden aus der Vermögensteuer Rückzahlungen von 1 Mio. Euro, die geringfügig die Steuerverbundmasse des Kommunalen Finanzausgleichs schmälerten.

139 Artikel 1 Nr. 2 des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 vom 16. Dezember 2010, GVBl. I Seite 612.

140 Entsprechend der geäußerten Absicht, die Verbundquote künftig nicht zu unterschreiten, nennt das Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 eine Verbundquote von 23,0 v. H. Vgl. CDU Hessen / FDP Hessen, Koalitionsvereinbarung Legislaturperiode 2009 – 2014, Seite 83; Regierungserklärung des Ministerpräsidenten vom 18. Februar 2009, Plenarprotokoll 18 / 2, Seite 35.

141 Schlussabrechnungen sind spätestens im zweiten Folgejahr in die Berechnung einzubeziehen (§ 2 Absatz 4 Satz 2 FAG (Hessen)). Zur Steuerverbundmasse 2011: vgl. Haushaltsplan 2011, Einzelplan 17, Seite 117.

150 Mio. Euro etatisiert.[142] Bei der Berechnung des Kommunalen Finanzausgleichs wurden weitere 50,0 Mio. Euro[143] überplanmäßig „zur Behebung von Winterschäden“[144] an kommunalen Straßen eingesetzt.

Kommunaler Finanzausgleich: Steuerverbundmasse	2010 Ist Mio. Euro	2011 Soll Mio. Euro	2011 Ist Mio. Euro	Veränderung Ist ggü. Vorj. Mio. Euro	Veränderung Ist ggü. Vorj. v. H.	Abweichung Ist-Soll Mio. Euro	Abweichung Ist-Soll v. H.
Lohnsteuer	5 275,8	5 290,0	5 624,4	348,6	6,6	334,4	6,3
Veranlagte Einkommensteuer	986,3	976,0	916,1	– 70,2	– 7,1	– 59,9	– 6,1
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	812,4	960,0	968,0	155,5	19,1	8,0	0,8
Abgeltungsteuer	389,2	325,0	366,0	– 23,2	– 5,9	41,0	12,6
Körperschaftsteuer	769,9	806,0	964,8	194,8	25,3	158,8	19,7
Umsatzsteuer	3 696,0	4 050,0	3 855,4	159,5	4,3	– 194,6	– 4,8
Abzüglich Familienleistungsausgleich	– 170,0	– 175,0	– 175,0	– 5,0	2,9	0,0	0,0
Einfuhrumsatzsteuer	1 442,8	1 350,0	1 682,9	240,1	16,6	332,9	24,7
Gewerbesteuerumlage (Landesanteil)	191,2	0,0	0,0	– 191,2	– 100,0	0,0	x
Gemeinschaftsteuern	**13 393,6**	**13 582,0**	**14 202,7**	**809,1**	**6,0**	**620,7**	**4,6**
Vermögensteuer	0,0	0,0	0,1	0,2	x	0,1	**x**
⅔ Grunderwerbsteuer (Landesanteil)	269,0	276,7	345,6	76,7	28,5	69,0	24,9
Bundeszuweisungen Ausgleich KfzSteuer / LKW-Maut	691,1	0,0	0,0	– 691,1	– 100,0	0,0	x
Einbezogene Landessteuern	**960,0**	**276,7**	**345,8**	**– 614,2**	**– 64,0**	**69,1**	**25,0**
Einbezogene Steuern vor LFA	14 353,6	13 858,7	14 548,5	194,8	1,4	689,8	5,0
Abzüglich LFA	1 583,9	1 913,0	1 691,1	107,2	6,8	– 221,9	– 11,6
Einbezogene Steuern nach LFA	12 769,7	11 945,7	12 857,4	87,7	0,7	911,7	7,6
Hiervon 23 v. H.: **Steuerverbundmasse**	**2 937,0**	**2 747,5**	**2 957,2**	**20,2**	**0,7**	**209,7**	**7,6**
Schlussabrechnung vorletztes Jahr	– 96,9	– 135,9	– 135,9	– 38,9	40,2	0,0	0,0
Schlussabrechnung letztes Jahr (Abschlag)	0,0	200,0	200,0	200,0	**x**	0,0	0,0
Steuerverbundmasse mit Schlussabrechnung	**2 840,1**	**2 811,6**	**3 021,3**	**181,2**	**6,4**	**209,7**	**7,5**
Schlussabrechnung (Ist – Soll)	**205,5**	**x**	**209,7**	**4,2**	**2,0**	**x**	**x**

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

Tabelle 5-2: Kommunaler Finanzausgleich: Steuerverbundmasse 2011

Nach Tabelle 5-2 errechnet sich im Soll eine Steuerverbundmasse von 2 747,5 Mio. Euro (einschließlich der Schlussabrechnungen der Jahre 2009 und 2010: 2 811,6 Mio. Euro[145], siehe Soll-Spalte). Nach Abschluss des Haus-

142 Vgl. Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2011, Epl. 17, Seite 117.
143 Vgl. Bemerkungen 2011, Seite 136.
144 Vgl. Gesetz zur Behebung von Winterschäden an Straßen vom 8. März 2011, GVBl. I Seite 162.
145 Die Steuerverbundmasse des Jahres 2011 beträgt nominal 2 761,6 Mio. Euro. Hinzu treten 50,0 Mio. Euro für das Sonderprogramm zur Behebung von Winterschäden an kommunalen Straßen, die überplanmäßig unter Anrechnung auf die positive Abrechnungsspitze des Jahres 2010 geleistet wurden.

haltsjahres wird mit den Ist-Daten die Steuerverbundmasse neu berechnet (3 021,3 Mio. Euro). Durch Vergleich mit dem Soll-Wert der Steuerverbundmasse ergibt sich die Schlussabrechnung (Ist abzüglich Soll) für das Jahr.

Die nach Ablauf des Haushaltsjahres festgestellten tatsächlichen Steuereinnahmen betrugen, soweit sie in die Berechnung der Steuerverbundmasse des Kommunalen Finanzausgleichs einfließen, 14 548,5 Mio. Euro (siehe Ist-Spalte in Tabelle 5-2). Damit lagen diese um 689,8 Mio. Euro über dem Soll-Wert (siehe vorletzte Spalte in der Zeile „Einbezogene Steuern vor LFA“, siehe auch Abschnitt 3.2).

Von den in die Berechnung einbezogenen Steuern werden die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich abgezogen. Diese Zahlungen lagen im Ist unter dem Soll-Wert (− 221,9 Mio. Euro). Dadurch wurde die Bemessungsgrundlage der Steuerverbundmasse auf 12 857,4 Mio. Euro erhöht. Die Steuerverbundmasse betrug nach der Ist-Abrechnung einschließlich der Schlussabrechnung des Jahres 2009 und einem Abschlag der Schlussabrechnung des Jahres 2010 3 021,3 Mio. Euro. Sie lag damit um 209,7 Mio. Euro über dem Ansatz des Haushaltsplans (siehe Ist-Spalte, letzte Zeile in Tabelle 5-2). Dieser Betrag ist als Schlussabrechnung für das Jahr 2011 spätestens im zweiten Folgejahr in die Berechnung des Kommunalen Finanzausgleichs einzubeziehen (§ 2 Absatz 4 Satz 2 FAG). Als ein Abschlag flossen davon 135,0 Mio. Euro in die Berechnung der Steuerverbundmasse des Jahres 2012 ein.[146] Der Restbetrag von 74,7 Mio. Euro verstärkt die Steuerverbundmasse des Jahres 2013.[147]

Ohne die Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes[148] hätte die Steuerverbundmasse um 206,6 Mio. Euro[149] höher gelegen. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus jeweils 23 v. H. des Landesanteils an der Gewerbesteuerumlage (207,0 Mio. Euro) und den Bundeszuweisungen zum Ausgleich der Kfz-Steuer (691,1 Mio. Euro). Diese Steuereinnahmen fließen seit dem Jahr 2011 nicht mehr in die Berechnung der Steuerverbundmasse ein.[150]

146 Vgl. Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2012, Epl. 17, Seite 117.
147 Vgl. Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2013 und 2014, Epl. 17, Seite 129.
148 Artikel 1 Nr. 2 des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 vom 16. Dezember 2010, GVBl. I Seite 612.
149 Im Soll hätte die Steuerverbundmasse im Jahr 2011 um 205,4 Mio. Euro höher gelegen.
150 Zudem entfiel die bisher bestehende fakultative Zuweisung eines Drittels des Aufkommens der Grunderwerbsteuer an die Landkreise und kreisfreien Städte. Diese hätte im Jahr 2011

Die den Kommunen zustehende Finanzausgleichsmasse errechnet sich im Wesentlichen[151] aus der Steuerverbundmasse einschließlich Schlussabrechnungen der Vorjahre. Hinzu treten weitere Mittel („Verstärkungsmittel"), die aus dem Landeshaushalt oder aus Umlagen der Kommunen kommen. Im Jahr 2011 betrugen die Verstärkungsmittel aus dem Landeshaushalt 184,7 Mio. Euro[152] und die Umlagen der Kommunen 224,3 Mio. Euro. Damit ergab sich für das Jahr 2011 im Soll eine Finanzausgleichsmasse von 3 220,6 Mio. Euro (Tabelle 5-3).

Kommunaler Finanzausgleich: Finanzausgleichsmasse	**2010 Soll** Mio. Euro	**2011 Soll** Mio. Euro
Steuerverbundmasse einschließlich Schlussabrechnungen	**2 634,6**	**2 811,6**
Verstärkungsmittel aus dem Landeshaushalt	**161,0**	**184,7**
Kirchenbaulastvergleich	2,0	2,0
Zuführung aufgrund des Gesetzes zur Sicherstellung der Finanzausstattung von Gemeinden und Gemeindeverbänden*	0,0	0,0
Ausgleich ausfallender Zuweisungen des Bundes für die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser	18,4	18,4
Aufgrund Nettoentlastung des staatlichen Haushalts beim Wohngeld durch „Hartz-IV"-Gesetzgebung	50,0	100,0
wie zuvor: Abrechnung des **vorletzten** Haushaltsjahres	58,1	0,0
Zuführung für die Förderung von Kindern unter 3 Jahren	32,5	34,3
Sonderprogramm zur Behebung von Winterschäden an Straßen**	0,0	30,0
Verstärkungsmittel aus Umlagen der Kommunen	**156,2**	**224,3**
Zinsdienstumlage für die Konjunkturprogramme	30,0	56,0
Kompensationsumlage kreisangehöriger Gemeinden	0,0	63,2
Krankenhausumlage nach § 38 FAG der kreisfreien Städte und der Landkreise	122,2	103,1
Zuweisungen der Kommunen für S-Bahn Rhein-Main	3,0	1,0
Altlastenfinanzierungsumlage	1,0	1,0
Finanzausgleichsmasse	**2 951,9**	**3 220,6**

* 5 000 Euro (Soll).
** überplanmäßige Ausgaben im Jahr 2011

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 5-3: Kommunaler Finanzausgleich: Finanzausgleichsmasse 2010 und 2011

Die Mittel, die für den Kommunalen Finanzausgleich aufzuwenden sind, stehen nicht zur Finanzierung anderer Ausgaben des Landeshaushalts zur Verfü-

173,0 Mio. Euro (Soll: 138,3 Mio. Euro) betragen. Vgl. Artikel 1 Nr. 2 des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 vom 16. Dezember 2010, GVBl. I Seite 612.

151 Die Steuerverbundmasse (ohne Schlussabrechnung) machte in den Jahren 2000 bis 2011 nach den Ansätzen in den Haushaltsplänen jeweils mindestens 85,3 v. H. der Finanzausgleichsmasse aus. Im Jahr 2011 erreichte dieser Anteil mit 85,3 v. H. seinen niedrigsten Wert.

152 Die Verstärkungsmittel aus dem Landeshaushalt beinhalteten überplanmäßige Ausgaben in Höhe von 30,0 Mio. Euro für das Sonderprogramm zur Behebung von Winterschäden an kommunalen Straßen.

gung. Gemessen an den Steuereinnahmen, über die das Land nach Abzug der Zahlungen in den Länderfinanzausgleich verfügt, lagen in den Jahren 2002 bis 2011, je nach Höhe der Schlusszahlungen und Verstärkungsmittel, die Abflüsse aus dem Landeshaushalt für den Kommunalen Finanzausgleich zwischen 18,8 v. H. (2006) und dem im Jahr 2009 erreichten höchsten Wert von 24,3 v. H. Im Jahr 2011 betrug der Anteil 20,6 v. H. (Abbildung 5-4).

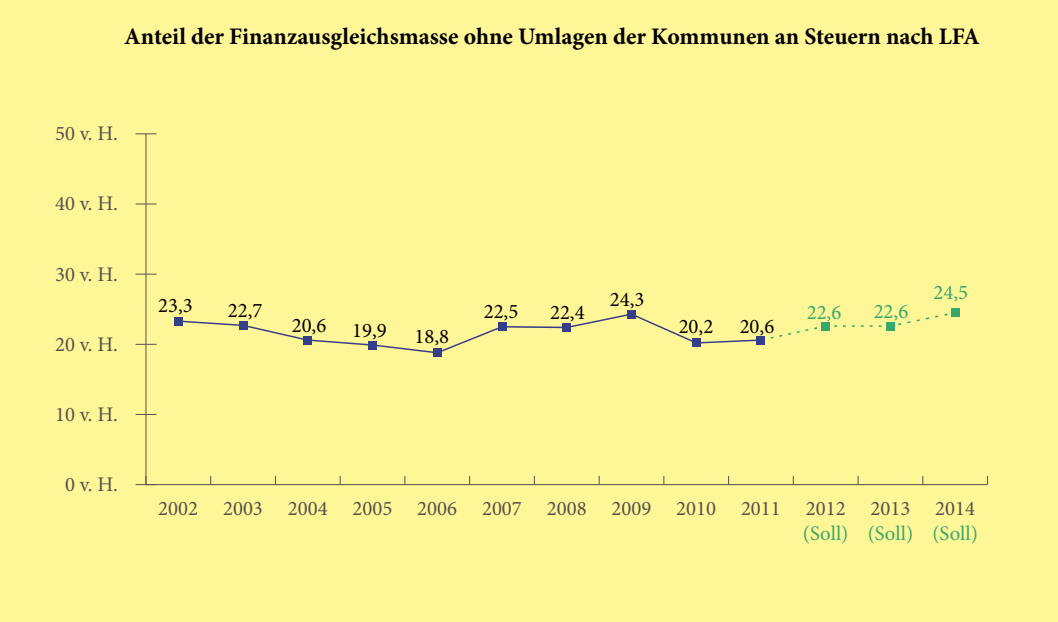


Abbildung 5-4: Anteil der Finanzausgleichsmasse ohne Umlagen der Kommunen an Steuern nach LFA

5.2.3 Verwendung des Kommunalen Finanzausgleichs 2011

Die Finanzausgleichsmasse (Tabelle 5-3) wird an die Kommunen in Form von Allgemeinen Zuweisungen (Schlüsselzuweisungen an die Kommunen und Finanzzuweisungen an den Landeswohlfahrtsverband), Besonderen Finanzzuweisungen und Investitionszuweisungen verteilt.[153] Die Schlüsselzuweisungen fließen den Kommunen zur Stärkung der Finanzkraft zu und sollen auch Finanzkraftunterschiede ausgleichen. Die Allgemeinen Zuweisungen stehen den Kommunen zur freien Verwendung zur Verfügung. Dagegen werden Besondere Finanzzuweisungen zweckgebunden zum Ausgleich besonderer Be-

153 § 3 Absatz 1 FAG (Hessen).

lastungen gezahlt. Investitionszuweisungen werden für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen geleistet.

Kommunaler Finanzausgleich: Verwendung	**Soll 2011** Mio. Euro	**Ist 2011** Mio. Euro
1. Allgemeine Finanzzuweisungen	**1 764,5**	**1 763,3**
Schlüsselzuweisungen	1 686,5	1 685,4
Finanzzuweisungen an den Landeswohlfahrtsverband	77,9	77,9
2. Besondere Finanzzuweisungen	**946,3**	**904,4**
darunter Zuweisungen:		
für Schulen	139,6	139,5
für Örtliche Jugendhilfe	64,0	64,2
für Örtliche Sozialhilfe	62,7	64,5
zum Ausgleich der Belastungen aus der „Hartz IV“-Gesetzgebung, Härteausgleich für kreisfreie Städte und Landkreise wegen Minderzuweisungen Soziales	100,0	100,0
zu den Betriebskosten von Einrichtungen der Kinderbetreuung	80,0	80,7
zur Entlastung der Erziehungsberechtigten von Kindergartenbeiträgen	64,0	62,8
zur Förderung von Kindern unter drei Jahren	95,0	90,1
für laufende Ausgaben für Straßen	14,0	14,0
für gemeinwirtschaftliche Leistungen im ÖPNV	0,8	0,3
zur Förderung von Verkehrsverbünden	120,7	121,1
für Theater, Bibliotheken, Museen, Musikschulen, Kulturregion Rhein-Main	14,9	14,6
Zinsdienstumlage für die Konjunkturprogramme	56,0	49,9
aus dem Landesausgleichsstock	43,2	10,9
für Sonderprogramm zur Behebung von Winterschäden an Straßen	80,0	80,0
3. Ausgaben zur Finanzierung von Investitionen	**509,9**	**511,9**
3.1 Pauschale Investitionsförderung	175,0	175,3
davon:		
Investitionspauschale Allgemein	55,0	55,0
Investitionspauschale Schulbau und Schulausstattung	120,0	120,3
3.2 Allgemeine Investitionszuweisungen	110,4	101,8
darunter:		
Zuwendungen für den ÖPNV	20,0	12,7
Beseitigung von Verkehrsnotständen	2,0	9,0
Dorferneuerungsprogramm	22,1	21,0
Einrichtungen der Altenhilfe	15,3	16,6
Wasserwirtschaftliche Maßnahmen	46,9	37,9
3.3 Leistungen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und dem Hessischen Krankenhausgesetz	224,5	234,7
Finanzausgleichsmasse	**3 220,6**	**3 179,5**

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 5-4: Kommunaler Finanzausgleich: Verwendung 2011

Tabelle 5-4 zeigt die Verteilung der Finanzausgleichsmasse auf die einzelnen Zuweisungsbereiche in der Planung (3 220,6 Mio. Euro[154]) und im Haushaltsvollzug (3 179,5 Mio. Euro). Im Haushaltsvollzug machten die Allgemeinen Finanzzuweisungen mit 1 763,3 Mio. Euro (55,5 v. H.) den größten Teil aus. Auf die Besonderen Finanzzuweisungen entfielen 904,4 Mio. Euro (28,4 v. H.) und auf die Ausgaben zur Finanzierung von Investitionen 511,9 Mio. Euro (16,1 v. H.). Damit lag im Jahr 2011 der Anteil der Allgemeinen Finanzzuweisungen an der Finanzausgleichsmasse mit 55,5 v. H. höher als im Vorjahr (51,9 v. H.). Die Regierungsparteien beabsichtigten, „zur Stärkung der kommunalen Autonomie“ den Anteil der nicht zweckgebundenen Allgemeinen Finanzzuweisungen zu erhöhen.[155] Im Vorjahr war dieser Anteil noch rückläufig. Das Ministerium hatte hierfür krisen- und systembedingte Gründe geltend gemacht; dazu gehörten „Einbrüche“ beim Steuerverbund, die sich aufgrund der kaum veränderbaren anderen Zuweisungen besonders auf die Allgemeinen Zuweisungen auswirkten.

Die Allgemeinen Finanzzuweisungen enthielten 1 685,4 Mio. Euro Schlüsselzuweisungen an die Landkreise, kreisfreien Städte sowie an die kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Der Landeswohlfahrtsverband Hessen erhielt 77,9 Mio. Euro (Tabelle 5-4).

Von den Besonderen Finanzzuweisungen entfielen 139,5 Mio. Euro auf Zuweisungen an Schulträger für ihre Schulausgaben, 64,2 Mio. Euro für die Örtliche Jugendhilfe und 64,5 Mio. Euro für die Örtliche Sozialhilfe. Die Zuweisungen zum Ausgleich der kommunalen Belastungen aus der „Hartz IV“-Gesetzgebung, die im Jahr 2011 erstmals als Pauschale ausgestaltet waren[156], betrugen 100,0 Mio. Euro. Unter den Besonderen Finanzzuweisungen für die Kinderbetreuung wurden 80,7 Mio. Euro zur anteiligen Deckung der Betriebskosten, 62,8 Mio. Euro zur Entlastung der Eltern von den Kindergartenbeiträgen und 90,1 Mio. Euro zur Förderung von Kindern unter drei Jahren eingesetzt. Auf

154 Formaler Haushaltsansatz im Jahr 2011: 3 140,6 Mio. Euro zzgl. überplanmäßige Ausgaben für die Behebung von Winterschäden an kommunalen Straßen: 80,0 Mio. Euro.

155 Vgl. CDU Hessen / FDP Hessen, Koalitionsvereinbarung Legislaturperiode 2009 – 2014, Seite 83.

156 Vgl. Artikel 1 Nr. 7 des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 vom 16. Dezember 2010, GVBl. I Seite 612.

ein Sonderprogramm zur Behebung von Winterschäden an kommunalen Straßen[157] entfielen 80,0 Mio. Euro (Tabelle 5-4).

Die Investitionszuweisungen setzten sich aus einer Pauschalen Investitionsförderung von 175,3 Mio. Euro, aus Allgemeinen Investitionszuweisungen von 101,8 Mio. Euro sowie aus Leistungen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und dem Hessischen Krankenhausgesetz von 234,7 Mio. Euro zusammen (Tabelle 5-4).

5.2.4 Perspektiven des Kommunalen Finanzausgleichs

Wie der Länderfinanzausgleich unterliegt auch der Kommunale Finanzausgleich weiterhin intensiven Diskussionen. Einerseits soll er seine Aufgabe der bedarfsgerechten Finanzausstattung gerechter erfüllen. Andererseits sollen stärker die mit ihm verbundenen Anreizwirkungen berücksichtigt werden.

Mediatoren- und Facharbeitsgruppe

Im Oktober 2008 wurde die Kommission zur Strukturreform des Kommunalen Finanzausgleichs (Mediatorengruppe) eingesetzt. Ihr Auftrag war es, Vorschläge für Regelungsprinzipien eines gerechteren Finanzausgleichs zu erarbeiten und dabei auch auf den demografischen Wandel vorzubereiten.[158] Die Mediatorengruppe hat im Oktober 2011 Vorschläge unterbreitet. Diese sehen einen Steuerausgleich für besonders steuer- bzw. umlageschwache Kommunen anstelle der bisherigen Finanzkraftgarantie, eine teilweise Abschöpfung der besonders steuerstarken (abundanten) Kommunen zugunsten der Schlüsselmasse, eine Neubewertung der sogenannten Einwohnerveredlung, eine Neuaufteilung der Schlüsselmasse sowie die langfristige Aufgabe des Sonderstatus der großen kreisangehörigen Städte vor. Zur Beratung und Ausarbeitung der Vorschläge wurde im November 2011 durch das Ministerium der Finanzen eine Facharbeitsgruppe eingerichtet.[159] Diese Arbeitsgruppe gab ein Gut-

157 Vgl. Gesetz zur Behebung von Winterschäden an Straßen vom 8. März 2011, GVBl. I Seite 162.
158 Vgl. Pressemitteilung des Ministerpräsidenten vom 13. Oktober 2008; CDU Hessen / FDP Hessen, Koalitionsvereinbarung Legislaturperiode 2009 – 2014, Seite 83.
159 Vgl. Ministerium der Finanzen, Pressemitteilung vom 7. Oktober 2011.

achten in Auftrag[160], dessen Ergebnisse bei der Reform des Kommunalen Finanzausgleichs berücksichtigt werden sollen.

Die Facharbeitsgruppe beschloss, Maßnahmen in mehreren Schritten zu realisieren. Für das erste Maßnahmenpaket wurde ein Gesetzentwurf der Landesregierung[161] vorgelegt. Wesentliche Inhalte dieses Pakets sind die Stärkung des ländlichen Raums sowie die Berücksichtigung des demografischen Wandels. Es sollen folgende vier Schritte zur Reform des Kommunalen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2014 verwirklicht werden:

1. Berücksichtigung des demografischen Wandels in Form von Einwohnerrückgängen durch die Integration eines demografischen Faktors[162] als Ergänzungsansatz [analog des Ergänzungsansatzes für Bevölkerungszuwachs des § 11 Absatz 3 FAG (Hessen)], mit einem Schwellenwert von 0 v. H. bezogen auf den Zehnjahreszeitraum und einen Zuschlagswert von 50 v. H.

2. Abmilderung der Folgen des Einwohnerrückgangs, indem bei Unterschreitung bestimmter Einwohnerzahlen der v. H.-Satz für die Berechnung des Hauptansatzes noch zwei Jahre in alter Höhe angesetzt wird [Ausweitung der Hauptansatzregelung des § 10 Absatz 3 FAG (Hessen)].

3. Stärkere Förderung für ländliche Mittelzentren durch eine pauschale Investitionsförderung in Höhe von 5 Mio. Euro.

4. Zusätzliche Investitionsstrukturförderung für den ländlichen Raum durch eine pauschale Investitionszuweisung in Höhe von 20 Mio. Euro.

Umgesetzt werden sollen die Einführung des Demografiefaktors, sowie die Ausweitung der Hauptansatzregelung mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Kommunalen Finanzausgleichs an die Herausforderungen des demografischen Wandels und zur Stärkung des ländlichen Raums, das im Dezember 2012 auf den Weg gebracht wurde. Nach Auskunft des Ministeriums

160 Vgl. Lenk / Hesse / Grüttner / Reichhard, Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen, Teil I – Flächenansatz und Demografieansatz, Teil II – Kommunale Soziallasten, Juli 2012.

161 Vgl. Landtagsdrucksache 18 / 6887 vom 22. Januar 2013.

162 Der Demografiefaktor berechnet den relativen Einwohnerrückgang im Vergleich der aktuellen Einwohnerzahl mit der Einwohnerzahl von vor zehn Jahren und gleicht diesen anteilig aus.

soll das Gesetz im April 2013 verabschiedet werden und zum 1. Januar 2014 in Kraft treten. Die gesetzliche Neuregelung hätte eine geänderte interkommunale Verteilung von Mitteln der Schlüsselzuweisungen zur Folge.

Parallel dazu ist eine Änderung der pauschalen Investitionsförderung und der pauschalen Investitionszuweisung zeitgleich mit dem Gesetz vorgesehen. Die Facharbeitsgruppe plant, in Kürze ihre Arbeit mit einer Darstellung aller erörterten Einzelelemente abzuschließen.

Haushaltsstrukturkommission

Die Ende des Jahres 2009 ins Leben gerufene Regierungskommission „Haushaltsstruktur“ hat sich unter anderem in Ländervergleichen mit dem Kommunalen Finanzausgleich und der Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Land und kommunaler Ebene befasst. Sie nimmt in ihrem im März 2011 vorgestellten Abschlussbericht Bezug auf zwei zu diesen Themenkomplexen erstellte Gutachten.[163] Diese kommen zum Ergebnis, dass der Steueranteil der Kommunen einschließlich der empfangenen Landestransfers im Vergleich zum Steueranteil des Landes unter Beachtung der Aufgaben und Ausgaben für die Kommunen vorteilhaft sei. Der Anteil des Landes an den im Land verbleibenden Steuern sei im Durchschnitt um jährlich 700 Mio. Euro zu niedrig.

Eine andere Untersuchung[164] kommt zu dem gegenteiligen Ergebnis, dass die frei verfügbaren Einnahmen in den Jahren 2001 bis 2008 eine Ungleichverteilung zulasten der Gemeinden und Gemeindeverbände aufweise. Im Gutachten vom August 2011 wurde ein Korrekturbedarf der vertikalen Steuerverteilung zugunsten der kommunalen Ebene von 995 Mio. Euro jährlich angegeben.[165] In

163 Vgl. Zimmermann, Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Land und kommunaler Ebene im Ländervergleich, Gutachten im Auftrag des Hessischen Ministeriums der Finanzen, Mai 2010 sowie Scherf, Kommunaler Finanzausgleich und Entwicklung der Kommunal- und Landesfinanzen im Ländervergleich, Gutachten im Auftrag des Hessischen Ministeriums der Finanzen für die Regierungskommission „Haushaltsstruktur“ des Landes Hessen, Juli 2010.

164 Vgl. Junkernheinrich / Boettcher / Holler, Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Hessischen Landtags zum Abschlussbericht der Regierungskommission „Haushaltsstruktur“ am 10. August 2011; dieselben, Ist die Einnahmenverteilung im Land Hessen zwischen den Kommunen und der Landesebene aufgabenangemessen?, Finanzwissenschaftliche Stellungnahme für den Haushaltsausschuss des Hessischen Landtags, Februar 2012.

165 Vgl. Junkernheinrich / Boettcher / Holler, Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Hessischen Landtags zum Abschlussbericht der Regierungskommission „Haushaltsstruktur“ am 10. August 2011, Seite 12.

der 39. Sitzung des Haushaltsausschusses hat der Gutachter den Korrekturbedarf ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben auf 300 bis 400 Mio. Euro beziffert.[166] Nach einer „finanzwissenschaftlichen Stellungnahme für den Haushaltsausschuss“ vom Februar 2012 berechnete er diesen auf jährlich 93 Mio. Euro.[167]

Kommunaler Schutzschirm

Als eine Maßnahme des Landes zur finanziellen Unterstützung der Kommunen wurde am 20. Januar 2012 zwischen der Landesregierung sowie den Kommunalen Spitzenverbänden eine Rahmenvereinbarung zur Umsetzung eines „kommunalen Schutzschirms“ unterzeichnet.[168] Mit dem Schutzschirm soll ausgewählten, konsolidierungsbedürftigen Kommunen durch teilweise Entschuldung und sinkende Zinsaufwendungen geholfen werden, ihre Haushalte schnellstmöglich auszugleichen.

Die Vereinbarung sieht vor, bis zu 2,8 Mrd. Euro Schulden besonders bedürftiger Landkreise, Städte und Gemeinden in einem von der WI-Bank verwalteten Fonds zu sammeln.[169] Dieser Schuldenfonds soll über einen Zeitraum von 30 Jahren aus Landesmitteln getilgt werden. Die Zinsen sind weiter von den Kommunen zu leisten, wobei das Land eine Zinsverbilligung von 1 v. H. (insgesamt 0,4 Mrd. Euro) aus dem Landeshaushalt übernimmt. Hinzu kommt eine weitere Zinsverbilligung aus Mitteln des Landesausgleichsstocks.[170]

Insgesamt wurden 106 Kommunen als entschuldungsbedürftig eingestuft. Von diesen haben 100 das Angebot angenommen.[171] Über die Anträge entschied das Ministerium der Finanzen im Einvernehmen mit dem Ministerium des

166 Vgl. Haushaltsausschuss, Stenografischer Bericht der 39. Sitzung vom 10. August 2011, Seite 19.

167 Vgl. Junkernheinrich / Boettcher / Holler, Ist die Einnahmenverteilung im Land Hessen zwischen den Kommunen und der Landesebene aufgabenangemessen?, Finanzwissenschaftliche Stellungnahme für den Haushaltsausschuss des Hessischen Landtags, Februar 2012, Seite 42.

168 Vgl. Ministerium der Finanzen, Pressemitteilung vom 20. Januar 2012.

169 Zum 31. Dezember 2011 hatten die hessischen Kommunen Schulden einschließlich Kassenkredite in Höhe von 17,0 Mrd. Euro. Vgl. Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Dreiundzwanzigster Bericht 2012 (Kommunalbericht), Landtagsdrucksache 18 / 5913, Seite 26 ff.

170 Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Hessisches kommunales Schutzschirmgesetz, Landtagsdrucksache 18 / 5317 vom 28. Februar 2012, Seite 2.

171 Vgl. Ministerium der Finanzen, Pressemitteilung vom 15. Februar 2013.

Innern und für Sport.[172] Die teilnehmenden Kommunen haben sich in individuellen Verträgen zu konkreten Konsolidierungsmaßnahmen verpflichtet.

Im Jahr 2013 werden in der ersten Tranche Schulden der teilnehmenden Kommunen in Höhe von rund 780 Mio. Euro abgelöst. Der Zinssatz der WI-Bank wird für diese Tranche bei 2,051 v. H. mit zehnjähriger Zinsbindung liegen, wovon das Land 2,0 v. H. übernimmt. Die Kommunen sind während der Laufzeit des Konsolidierungsvertrags der Haushaltsaufsicht des Regierungspräsidiums unterstellt[173] und müssen regelmäßig über die Erfolge bei der Haushaltskonsolidierung berichten und gegebenenfalls nachsteuern.[174]

Gerichtliche Entscheidungen

Derzeit sind noch zu zwei Themen, die Auswirkungen auf den Kommunalen Finanzausgleich haben können, Klagen beim Staatsgerichtshof anhängig: Kreisangehörige Städte und Gemeinden erhoben Klage wegen der im Jahr 2011 neu aufgenommenen Umlage zur Kompensation der den Landkreisen und den kreisfreien Städte gestrichenen Zuweisungen aus der Grunderwerbsteuer. Außerdem haben im November 2011 drei Landkreise beim Staatsgerichtshof Verfassungsklage gegen das Land wegen der Höhe der Geldzuweisungen eingereicht.[175] Als Begründung wurde insbesondere die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes[176] und die damit ab dem Jahr 2011 verbundene Reduzierung der in die Berechnung der Steuerverbundmasse einfließenden Steuern angeführt.[177]

Eine weitere Klage von einigen Städten und Gemeinden zur ausreichenden Finanzausstattung der Kommunen vor dem Hintergrund der Vorschriften

172 Vgl. § 3 Absatz 4 Hessisches kommunales Schutzschirmgesetz (Schutzschirmgesetz – SchuSG) vom 14. Mai 2012, GVBl. Seite 128.

173 Vgl. § 4 Absatz 3 Hessisches kommunales Schutzschirmgesetz vom 14. Mai 2012, GVBl. Seite 128.

174 Vgl. § 5 Absatz 1 Verordnung zur Durchführung des Schutzschirmgesetzes (SchuSV) vom 21. Juni 2012, GVBl. Seite 183.

175 Vgl. Ministerium der Finanzen, Pressemitteilung vom 19. Dezember 2011.

176 Artikel 1 Nr. 2 des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 vom 16. Dezember 2010, GVBl. I Seite 612.

177 Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung der kommunalen Finanzausstattung siehe auch die Entscheidungen der Verfassungsgerichtshöfe von Nordrhein-Westfalen und von Rheinland-Pfalz, VerfGH NRW vom 19. Juli 2011 (VerfGH 32 / 08) und Entscheidung VerfGH RP vom 14. Februar 2012 (VGH N 3 / 11).

zum Betreuungsschlüssel in Kindertagesstätten hat der Staatsgerichtshof am 6. Juni 2012 entschieden. Danach durfte das Land die Verordnung über Mindestvoraussetzungen in Tageseinrichtungen für Kinder erlassen, muss aber für alle entstehenden Kosten der Umsetzung zeitnah aufkommen.[178] Im November 2012 einigten sich Land und Kommunale Spitzenverbände auf den Ausgleich für die Mindestverordnung in Höhe von rund 875,7 Mio. Euro für die Jahre 2009 – 2018.[179]

Ausblick

Die Arbeiten der Mediatorengruppe bzw. der Facharbeitsgruppe und der Regierungskommission „Haushaltsstruktur“ sowie die zur Frage der Einnahmenverteilung zwischen Land und Kommunen erstatteten Gutachten liefern Ansätze zur Neuregelung der kommunalen Finanzausstattung. Der vorgelegte Gesetzentwurf zur Anpassung des Kommunalen Finanzausgleichs an die Herausforderungen des demografischen Wandels und zur Stärkung des ländlichen Raums sowie die geplanten Investitionszuweisungen stellen einen ersten Schritt zur erforderlichen Reform des Kommunalen Finanzausgleichs dar.

178 Urteil vom 6. Juni 2012, P. St. 2 292.
179 Vgl. Hessischer Städte- und Gemeindebund, Pressemitteilung vom 27. November 2012.

6 Die Entwicklung der Landesschuld und des Schuldendienstes

Die Nettokreditaufnahme im Jahr 2011 verringerte sich gegenüber dem Vorjahr um 1 046 Mio. Euro auf 1 480 Mio. Euro. Der im Haushaltsplan veranschlagte Betrag von 2 268 Mio. Euro wurde um 788 Mio. Euro unterschritten. Im Haushaltsvollzug wurden die weite Kreditobergrenze um 20 Mio. Euro unter- und die enge Kreditobergrenze um 362 Mio. Euro überschritten. Die Rücklagenzuführung in Höhe von 288 Mio. Euro führte wie auch im Vorjahr zu einer höheren Nettokreditaufnahme. Auf kreditfinanzierte Rücklagen sollte im Hinblick auf das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit – soweit möglich – verzichtet werden.

Die Landesschuld stieg zum Ende des Haushaltsjahres 2011 um 1 537 Mio. Euro auf 41 042 Mio. Euro. Im Ländervergleich lag Hessen mit einer Pro-Kopf-Verschuldung von 6 479 Euro (Vorjahr: 6 213 Euro) wie im Vorjahr nach Sachsen, Bayern, Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern auf Rang fünf. Diese durchschnittliche Verschuldung der Flächenländer lag mit 5 838 Euro günstiger als der hessische Wert.

Ein Ausführungsgesetz zur Schuldenbremse in der Hessischen Verfassung befindet sich nach Auskunft des Ministeriums derzeit in der politischen Abstimmung.

6.1 Ermächtigungsrahmen für Kredite, Bürgschaften und Garantien

6.1.1 Kreditermächtigungen

Die Aufnahme von Krediten bedarf nach Artikel 141 HV in Verbindung mit § 18 Absatz 2 LHO einer gesetzlichen Grundlage. Durch die Bestimmung des § 13 Absatz 1 Satz 1 Haushaltsgesetz 2011 (HG 2011)[180] wurde das Ministerium der Finanzen ermächtigt, die im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2011 vorgesehenen Kredite aufzunehmen.

180 Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2011 (Haushaltsgesetz 2011), vom 16. Dezember 2010, GVBl. I Seite 538, 542.

Die Kreditermächtigungen ergaben sich aus den entsprechenden Ansätzen im Haushaltsplan des Haushaltsgesetzes. Sie betrugen insgesamt 7 509,1 Mio. Euro (Tabelle 6-1).[181] Mit Kreditaufnahmen von 6 220,9 Mio. Euro wurden die Kreditermächtigungen zu 82,8 v. H. ausgeschöpft. Die nicht genutzten Kreditermächtigungen von 1 288,3 Mio. Euro erweiterten den Ermächtigungsrahmen des Haushaltsjahres 2012 bis zum gesetzlichen Höchstbetrag von 500,0 Mio. Euro (§ 13 Absatz 6 HG 2012[182]).

Kreditermächtigungen nach Haushaltsgesetz (HG) und Kreditaufnahmen im Jahr 2011		**Mio. Euro**
§ 13 Absatz 1 HG	Im Haushaltsplan (Einzelplan 17) vorgesehene Kreditaufnahmen.	6 709,1
§ 13 Absatz 2 HG	Ermächtigung zur Kreditaufnahme, soweit die im Städtebau (Einzelplan 07) gewährten Vorauszahlungen des Bundes in Darlehen umgewandelt werden. Der Bund gewährte keine derartigen Vorauszahlungen.	0,0
§ 13 Absatz 5 HG	Erhöhung durch zusätzliche Tilgungsausgaben kurzfristiger Kredite.	300,0
§ 13 Absatz 6 HG	Ermächtigungsrest aus dem Vorjahr (bis zur im Gesetz festgelegten Höhe von 500,0 Mio. Euro).	500,0
Kreditermächtigungen		**7 509,1**
Anrechenbare Kreditaufnahmen		**– 6 220,9**
Differenz zwischen Kreditermächtigungen und -aufnahmen		**1 288,3**

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 6-1: Kreditermächtigungen und Kreditaufnahmen im Jahr 2011

Neben diesen Ermächtigungen zur Aufnahme von Haushaltskrediten war das Ministerium der Finanzen zur Aufnahme von Kassenkrediten (kurzfristige Kredite zur Verstärkung der Betriebsmittel) ermächtigt. Die Ermächtigung war begrenzt auf 8 v. H. des Haushaltsvolumens.[183] Die Obergrenze für Kassenkredite lag damit bei 2 271,1 Mio. Euro. Diese Obergrenze kann vorübergehend überschritten werden, soweit von der Kreditermächtigung nach § 13 Absatz 1 HG 2011 kein Gebrauch gemacht wurde.[184]

181 Des Weiteren war der Landesbetrieb Hessische Zentrale für Datenverarbeitung ermächtigt, im Haushaltsjahr 2011 Kredite bis zur Höhe von 8,0 Mio. Euro aufzunehmen (§ 13 Absatz 7 HG 2011). Davon machte er keinen Gebrauch.

182 Vgl. Haushaltsgesetz 2011 vom 16. Dezember 2010, GVBl. I Seite 538, 542.

183 § 15 Satz 1 HG 2011.

184 § 15 Satz 2 HG 2011.

Der Höchstbetrag der Kassenkredite wurde am 4. Februar 2011 mit 1 593 Mio. Euro erreicht. Die Ermächtigungen zur Aufnahme von Kassenkrediten wurden eingehalten.[185]

6.1.2 Bürgschafts- und Garantieermächtigungen

Die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Sicherheitsleistungen, die im Sinne des Artikels 141 HV zu Ausgaben führen können, bedarf nach Artikel 141 HV in Verbindung mit § 39 Absatz 1 LHO einer gesetzlichen Grundlage.

Nach § 14 Absatz 1 bis 4 HG 2011 war das Ministerium der Finanzen ermächtigt, im Haushaltsjahr 2011 Bürgschaften und Garantien (Eventualverbindlichkeiten) in Höhe von 1 608,4 Mio. Euro (insbesondere für die gewerbliche Wirtschaft und für den Wohnungsbau[186]) zu bewilligen bzw. zu übernehmen.[187] Davon wurden im Haushaltsjahr 177,8 Mio. Euro bzw. 11,1 v. H. bewilligt.

Nach § 14 Absatz 5 HG 2011 war das Ministerium für Wissenschaft und Kunst weiterhin ermächtigt, zur Absicherung der den Landesmuseen und Landesausstellungen überlassenen Leihgaben Garantien bis zu einer Höhe von insgesamt 200,0 Mio. Euro einschließlich der in den Vorjahren in Anspruch genommenen Ermächtigungen zu übernehmen. Das Ministerium hatte hierfür zum 31. Dezember 2011 Garantien von 163,3 Mio. Euro abgegeben.

Unter Einbeziehung der Zusagen aus früheren Jahren hatte das Land zum 31. Dezember 2011 nach § 14 Absätze 1 bis 5 HG Eventualverbindlichkeiten von insgesamt 1 128,1 Mio. Euro übernommen (Anlage 9 zur Haushaltsrechnung).

185 Vgl. 61. Schuldenbericht (Bericht des Vorsitzenden an den Landesschuldenausschuss über die Prüfung der Schulden im Haushaltsjahr 2011), Seite 40. Siehe auch Ziffer 6.2 des Abschlussberichts zur Haushaltsrechnung 2011.

186 Aufgrund dringender volkswirtschaftlich gerechtfertigter Aufgaben für die gewerbliche Wirtschaft (1 500,0 Mio. Euro), für den Wohnungsbau (100,0 Mio. Euro), für Baumaßnahmen beihilfeberechtigter Privatschulen (2,5 Mio. Euro) und für Schadenersatzverpflichtungen nach dem Atomgesetz (5,9 Mio. Euro).

187 Hinzu kommt die endgültige Übernahme von Bürgschaften, die in früheren Jahren für soziale Wohnraumförderung im Rahmen des festgelegten Bürgschaftsrahmens bewilligt wurden (§ 14 Absatz 2 Satz 2 HG 2011).

Die Übernahme von Sicherheitsleistungen kann bei einem Ausfall zu Zahlungsverpflichtungen des Landes führen.[188] Derartige Ausfallzahlungen für Eventualverbindlichkeiten stiegen von 10,6 Mio. Euro im Vorjahr um 67,0 v. H. auf 17,8 Mio. Euro im Jahr 2011. Gemessen an den zum 31. Dezember 2011 insgesamt übernommenen Eventualverbindlichkeiten (1 128,1 Mio. Euro) lag die Ausfallquote bei 1,6 v. H. Die Ausfallzahlungen entstanden nahezu ausschließlich bei Bürgschaften und Garantien für Wirtschaftsförderungsmaßnahmen (17,6 Mio. Euro).

Rückflüsse aus Regressforderungen nach Ausfallerstattungen führen beim Land zu Einnahmen. Im Jahr 2011 gingen 4,5 Mio. Euro ein (davon rund 99 v. H. für die gewerbliche Wirtschaft und rund 1 v. H. für die Wohnungsbauförderung).[189] Für die Anträge auf Landesbürgschaften werden Bearbeitungs- und Verwaltungsgebühren erhoben, die seit 2006 zur Abgeltung des Aufwands der abwickelnden Bank[190] zustehen.

In Reaktion auf die Auswirkungen aus der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise wurde mit dem Haushaltsgesetz für das Jahr 2009 der Rahmen zur Übernahme von Eventualverbindlichkeiten zugunsten der gewerblichen Wirtschaft („zur Durchführung dringender volkswirtschaftlich gerechtfertigter Aufgaben") von 300,0 Mio. Euro auf 3 000,0 Mio. Euro erhöht. Im Haushaltsgesetz 2010 wurde dieser Betrag auf 1 500,0 Mio. Euro reduziert. In den Haushaltsgesetzen 2011, 2012 und 2013 / 2014 bleibt dieser Ermächtigungsrahmen unverändert.[191] Er ist damit im Vergleich zum Niveau vor der Krise (300,0 Mio. Euro) und im Hinblick auf die in den Jahren 2009, 2010 und 2011 neu übernommenen Bürgschaften zugunsten der gewerblichen Wirtschaft (527,9 Mio. Euro, 196,2 Mio. Euro und 137,2 Mio. Euro) noch stark erhöht.

Erstmals wurde mit § 13 Absatz 5 letzter Satz HG 2011 das „Ministerium der Finanzen … ermächtigt, Sicherheiten in Form verzinster Barmittel zu stellen sowie entgegenzunehmen." Dabei handelt es sich um die im Haushaltsjahr

188 Ausfallzahlungen können auch aus dem Abschluss außergerichtlicher Vergleiche und Forderungsverzichte zur Vermeidung höherer Inanspruchnahmen entstehen, siehe Kapitel 17 05 im Haushaltsplan für das Jahr 2011, Seite 74.

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

190 Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WI-Bank), in der im Jahr 2009 die Investitionsbank Hessen und die Landestreuhandstelle Hessen aufgingen.

191 Vgl. § 14 Absatz 1 HG 2011, HG 2012 und HG 2013 / 2014.

2011 eingeführte Besicherung von Derivategeschäften (Collateral Management) des Landes im Rahmen des Schuldenmanagements. Zur Begrenzung des Ausfallrisikos (ein Vertragspartner kann infolge Zahlungsunfähigkeit seinen Verpflichtungen nicht mehr nachkommen) wird täglich der jeweilige Saldo der Barwerte aller Derivate mit einem Geschäftspartner ermittelt und als Sicherheit gestellt bzw. entgegengenommen. Der Empfänger der Sicherheiten hat diese in Höhe des EONIA[192] zu verzinsen. Zum 31. Dezember 2011 betrug der saldierte Collateralbestand aus Sicht des Landes – 868,7 Mio. Euro. Der Rechnungshof empfiehlt, in der Haushaltsrechnung über die Collaterals zu berichten.

6.2 Nettokreditaufnahme

Die Nettokreditaufnahme des Landes stellt den Saldo aus der Aufnahme (Bruttokreditaufnahme) und der Tilgung von Schulden am Kreditmarkt dar. Sie betrug im Haushaltsjahr 2011:

Aufnahme von Kreditmarktmitteln (brutto)	6 220,9 Mio. Euro
Tilgung von Kreditmarktmitteln (brutto)	4 740,8 Mio. Euro
Nettokreditaufnahme 2011	**1 480,1 Mio. Euro**

Der im Haushaltsplan 2011 veranschlagte Betrag von 2 268,4 Mio. Euro wurde im Vollzug um 788,3 Mio. Euro unterschritten. Gegenüber dem Vorjahr (2 526,4 Mio. Euro) bedeutet dies eine Abnahme von 1 046,3 Mio. Euro.

Im zurückliegenden Zehnjahreszeitraum (Abbildung 6-1) erreichte die Nettokreditaufnahme in den Jahren 2005 bis 2008 vorübergehend ein relativ niedriges Niveau. In den Jahren 2009 und 2010 wurden mit 2 693,6 Mio. Euro und 2 526,4 Mio. Euro die höchsten Werte im Zehnjahreszeitraum verzeichnet. Im Jahr 2011 verringerte sich die Nettokreditaufnahme auf 1 480,1 Mio. Euro, sie blieb gleichwohl noch weit über dem in den Jahren 2005 bis 2008 erreichten Niveau. Im Jahr 2012 stieg sie erneut auf 1 536,1 Mio. Euro[193]. Im Haushalts-

192 Der Euro OverNight Index Average ist der Zinssatz, zu dem auf dem Interbankenmarkt im Euro-Währungsgebiet unbesicherte Ausleihungen in Euro von einem TARGET-Tag auf den nächsten gewährt werden. Ein TARGET-Tag ist jeder Tag, an dem das **T**rans-European **A**utomated **R**eal-Time **G**ross-Settlement **E**xpress **T**ransfer System zwei Zahlungen abwickelt.

193 Ministerium der Finanzen, Angaben zum Abschluss des Jahres 2012.

plan für die Jahre 2013 und 2014 ist ein Absinken der Nettokreditaufnahme auf 1 299,5 Mio. Euro bzw. 1 084,0 Mio. Euro vorgesehen.

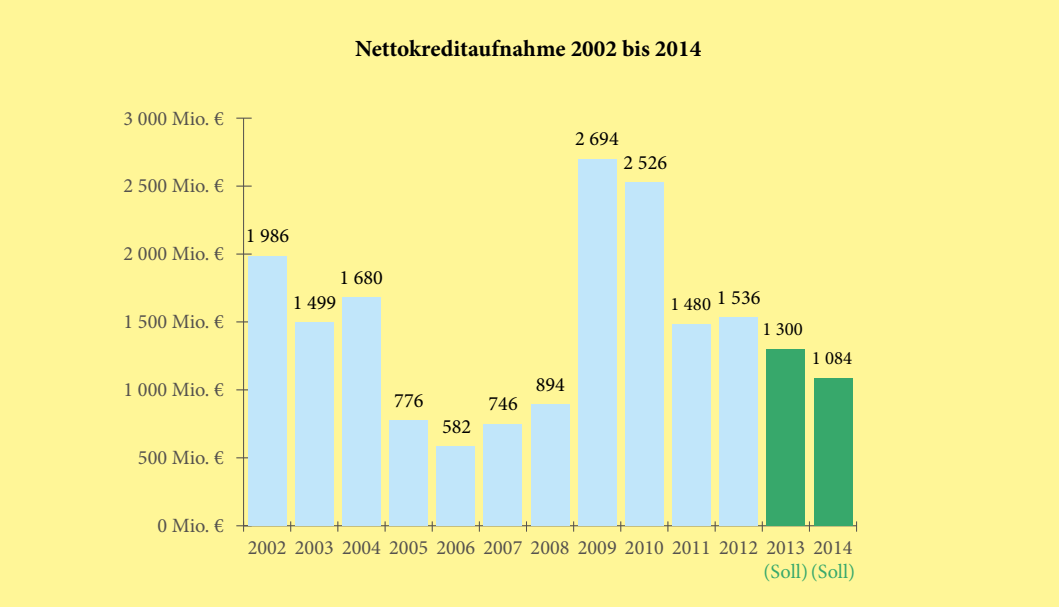


Abbildung 6-1: Nettokreditaufnahme von 2002 bis 2014

Durch die im Jahr 2011 im Vergleich zum Haushaltsansatz (– 19,9 Mio. Euro) hohe Rücklagenbildung[194] von 288,5 Mio. Euro lag die Nettokreditaufnahme deutlich über dem Finanzierungsdefizit (1 189,1 Mio. Euro).[195]

Die im Vorjahr gebildete Rücklage „Allgemeine Rücklage Epl. 17“ wurde von 520,0 Mio. Euro auf 605,0 Mio. Euro erhöht. Diese wurde insbesondere eingerichtet, um „künftige Belastungen aus dem Kommunalen Schutzschirm abzufedern“.[196] Die Landesregierung erwartet für den kommunalen Schutzschirm ab dem Haushaltsjahr 2014 Ausgaben von rund 120 Mio. Euro.[197] Des Weiteren wurde eine neue Rücklage „Landesinvestitionsprogramm U3-Ausbau“ in Höhe von 30,6 Mio. Euro ausgewiesen. Ohne die im Jahr 2011 vorgenommene Erhöhung der Rücklagen hätte die Nettokreditaufnahme bei 1 191,7 Mio. Euro liegen können.

194 Saldo aus Zuführung an und Entnahmen aus Rücklagen, vgl. Tabelle 2-1.
195 Vgl. auch Abschnitt 2.1.
196 Vgl. Ministerium der Finanzen, Pressemitteilung vom 3. Februar 2011. Vgl. auch Abschnitt 7.6.
197 Dabei nehmen in den Folgejahren die Beträge ab („rd. 120 Mio. € (degressiv)“). Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Hessisches kommunales Schutzschirmgesetz, Landtagsdrucksache 18 / 5317 vom 28. Februar 2012, Seite 2.

6.3 Verfassungsrechtliche Kreditobergrenze[198]

6.3.1 Verfassungs- und haushaltsrechtliche Regeln zur Begrenzung der Schuldenaufnahme

In Hessen wurde nach einer Volksabstimmung am 27. März 2011 in Artikel 141 und 161 HV eine neue Verschuldungsregel eingeführt (siehe auch Abschnitt 6.7.2). Artikel 161 HV sieht eine Übergangsregel bis zum Jahr 2019 vor.[199] Aus diesem Grund stellt Artikel 141 Satz 1 HV in seiner bisherigen Fassung (im Folgenden vereinfachend: Artikel 141 HV a. F.) für das Haushaltsjahr 2011 nach wie vor die maßgebende Begrenzung der Schuldenaufnahme dar. Diese Vorschrift bestimmt, dass Geldmittel im Wege des Kredits nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken beschafft werden dürfen. Unter Ausgaben zu werbenden Zwecken im Sinne von Artikel 141 Satz 1 HV sind die im Haushaltsplan veranschlagten Investitionsausgaben zu verstehen. Für die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze gilt, dass die Summe der Kreditaufnahmen die Gesamtheit des außerordentlichen Bedarfs für investive Zwecke nicht übersteigen darf.[200] Damit soll der Gesetzgeber bei der Kreditaufnahme in der Regel auf die Höhe der investiven Ausgaben beschränkt werden.[201] Macht der Gesetzgeber von der in Satz 1 eingeräumten Ausnahmemöglichkeit Gebrauch, gelten erhöhte Legitimationsanforderungen.

Der Begriff des „außerordentlichen Bedarfs“ wurde vom Hessischen Staatsgerichtshof in seinem Urteil vom 12. Dezember 2005 präzisiert. Die Beschaffung von Kreditmitteln ist danach nicht strikt der Obergrenze der Ausgaben für werbende Zwecke unterworfen. Ausnahmsweise dürfen Kreditmittel auch für Ausgaben zu nicht werbenden Zwecken verwandt werden. Ein „außerordentlicher Bedarf“ kann nach Auffassung des Staatsgerichtshofs auch dann bestehen, wenn der Geldbedarf des Staates „durch eine außerordentlich schlechte

198 Zu der zum 1. August 2009 geänderten Schuldenregel des Grundgesetzes und zu den durch Volksabstimmung vom 27. März 2011 geänderten Artikeln 141, 161 HV vgl. Bemerkungen 2010, Seite 159 – 165.

199 Vgl. Verkündung des Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse) vom 29. April 2011, GVBl. I, Seite 182.

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

201 Vgl. Zinn / Stein, Hessische Verfassung, Kommentar, Artikel 141, I, 2.

Finanzlage“ bzw. „eine extreme finanzielle Zwangslage“ bedingt sei. Für den Fall, dass eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts als Begründung des außerordentlichen Bedarfs angegeben wird, hat der Staatsgerichtshof die Darlegungslast des Haushaltsgesetzgebers präzisiert und erweitert.[202]

Die zweite Voraussetzung zur Kreditaufnahme stellt die Höhe der Investitionen dar. Die vielfach thematisierte Unschärfe des Investitionsbegriffs[203] hat – wie bereits seit dem Haushaltsjahr 2005 – auch im Haushaltsjahr 2011 Auswirkungen auf die Berechnung der Kreditobergrenze. Noch im Haushaltsjahr 2004 hatte das Land bei der Berechnung der Kreditobergrenze die gesamten Investitionsausgaben[204] um die Investitionsausgaben aus dem Steuerverbund des Kommunalen Finanzausgleichs reduziert. Erstmals im Haushaltsentwurf 2005 wurde zwischen der „Regelgrenze“ (im Folgenden: enge Grenze) und der „Verfassungsgrenze“ (im Folgenden: weite Grenze) differenziert.[205] Bei der Berechnung der weiten Grenze wurden die Investitionsausgaben aus dem Steuerverbund des Kommunalen Finanzausgleichs (Investitionszuweisungen und -zuschüsse des Landes an die Kommunen) nicht in Abzug gebracht. Zur Begründung verwies die Landesregierung auf die Betrachtungsweise der meisten anderen Bundesländer, welche die Kreditobergrenze in gleicher Weise berechneten. Die enge Grenze sieht die Landesregierung seitdem als freiwillige politische Selbstbeschränkung, die verfassungsrechtlich nicht vorgegeben sei.[206]

Für den Rechnungshof sind nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung[207] Haushaltsgesetz und Haushaltsplan Maßstab der Rechnungsprüfung. Verfassungsrechtliche Bewertungen gehören danach nicht zu seinen Aufgaben. Er stellt daher in seinen Bemerkungen – wie in Vorjahren – sowohl die enge als auch die weite Grenze dar und nimmt dazu Stellung, ob diese Grenzen eingehalten wurden.

202 Vgl. im Einzelnen: Bemerkungen 2005, Seite 116 – 120.
203 Vgl. z. B. Staatsgerichtshof – P. St. 1899, Seite 50 f.; BVerfGE 79, 311 (354); Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Wiesbaden, März 2007, Seite 62.
204 Bauausgaben und sonstige Investitionsausgaben (Grp. 7 und 8), soweit sie nicht durch Investitionszuweisungen Dritter finanziert wurden (OGr. 33 und 34).
205 Vgl. im Einzelnen: Bemerkungen 2006, Seite 116 – 118.
206 Vgl. Landtagsdrucksache 16 / 6011, Seite 9, 10.
207 Vgl. BVerfGE 67, 56 (96); Staatsgerichtshof – P.St. 789; Bemerkungen 2003, Seite 105 und Bemerkungen 2004, Seite 110 f.

6.3.2 Kreditobergrenze im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2011, im Haushaltsgesetz 2011 und im Haushaltsvollzug

Im Entwurf des Haushaltsgesetzes[208] wurde eine Nettokreditaufnahme von 2 820,9 Mio. Euro veranschlagt. Die Gesetzesbegründung enthält den Hinweis, dass die sich nach Artikel 141 HV a. F. aus der Summe der eigenfinanzierten Investitionen des Landes ergebende weite Grenze in Höhe von 1 459,6 Mio. Euro um 1 361,3 Mio. Euro überschritten werde. Trotz dieser Überschreitung stehe die geplante Nettokreditaufnahme im Einklang mit den Bestimmungen des Artikels 141 Satz 1 HV a. F. Im Jahr 2011 habe eine Ausnahmesituation im Sinne des Artikels 141 HV a. F. vorgelegen. Der Gesetzentwurf verwies auf die negativen Auswirkungen der schwersten Wirtschafts- und Finanzkrise in der Nachkriegsgeschichte Deutschlands auf die wirtschaftliche Entwicklung sowie die damit verbundenen Folgewirkungen für die Haushalte von Bund und Ländern. Diese würden die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung der Verfassung rechtfertigen.

Trotz der konjunkturellen Erholung seien die wirtschaftlichen Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise noch nicht überwunden. Die Prognosen gingen davon aus, dass die Unterauslastung des Produktionspotenzials voraussichtlich noch über das Jahr 2013 hinausgehe. Als Konsequenz der expansiven Fiskalpolitik habe sich die Finanzlage der Haushalte von Bund und Ländern verschlechtert. Die Rückführung der Verschuldung sei nicht schlagartig zu bewerkstelligen, sondern nur schrittweise und im Rahmen eines mehrjährigen Konsolidierungsprozesses möglich.

Der Haushalt 2011 bilde mit einer deutlichen Reduktion der Nettokreditaufnahme den Ausgangspunkt einer mittelfristig angelegten Konsolidierungsstrategie. Ziel sei es, die Regelgrenze der Verfassung für die Kreditaufnahme im Jahr 2014 und dann die ab dem Jahr 2020 geltende Schuldenbremse des Artikels 109 Absatz 3 GG einzuhalten.[209]

Konsumtive Ausgaben würden im Vergleich zum Vorjahr reduziert werden; das Wachstum der Personalausgaben werde begrenzt sowie Investitionsausgaben u. a. aufgrund des Auslaufens des Zukunftsinvestitionsgesetzes ab-

208 Vgl. Landtagsdrucksache 18 / 2674 vom 17. August 2010.
209 Vgl. Landtagsdrucksache 18 / 2674, Seite 10 f.

gesenkt. „Darüber hinausgehende Einsparungen zur Einhaltung der Kredithöchstgrenze“ seien „angesichts der … Aufgaben- und Ausgabestruktur objektiv unmöglich“[210].

Der Rechnungshof hat unter Bezugnahme auf die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs des Landes Nordrhein-Westfalen vom 15. März 2011 darauf hingewiesen, dass in Haushaltsjahren mit einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung im Gesetzgebungsverfahren von einer deutlich erhöhten Darlegungslast als Begründung für die Überschreitung der verfassungsrechtlichen Regelgrenze der Kreditaufnahme auszugehen ist.[211] Eine Einschätzung der konjunkturellen Lage sollte nicht allein auf einem Vergleich mit Spitzenwerten wie im Jahr 2008 oder der Auslastung der volkswirtschaftlichen Produktionskapazitäten beruhen.

Diese Einschätzung wurde durch das Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Landes Nordrhein-Westfalen vom 12. März 2013 bestätigt.[212] In diesem wird festgestellt, dass das Haushaltsgesetz 2011 des Landes wegen Überschreitung der Kreditgrenze verfassungswidrig war. Die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts müsse ernsthaft und nachhaltig sein oder als solche unmittelbar drohen. Der Haushaltsgesetzgeber müsse nachvollziehbar darlegen, dass die Voraussetzungen für die Überschreitung der Regelverschuldungsgrenze vorlägen. Die Darlegungen des Gesetzgebers müssten sich am Ausnahmecharakter orientieren, auf aktuellen Konjunkturdaten beruhen und methodisch widerspruchsfrei sein. Die Darlegungslast intensiviere sich in einer Aufschwungphase mit unerwartet hohen staatlichen Einnahmen. Es genüge nicht, eine Störungslage hauptsächlich mit dem Umfang der im Jahr 2011 noch negativen Produktionslücke und erheblichen Risiken für die wirtschaftliche Entwicklung zu begründen.

Tabelle 6-2 zeigt für den Entwurf des Haushaltsgesetzes, das Haushaltsgesetz und den Haushaltsvollzug des Jahres 2011 die Nettokreditaufnahme. Im Entwurf und im Haushaltsgesetz werden sowohl die enge als auch die weite

210 Vgl. Landtagsdrucksache 18 / 2674, Seite 12.
211 Vgl. Bemerkungen 2010, Seite 171.
212 Vgl. Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 12. März 2013, VerfGH 7 / 11, Seite 31 – 36.

Grenze der Nettokreditaufnahme überschritten. Im Haushaltsvollzug wird die weite Grenze eingehalten, die enge Grenze jedoch überschritten.

Nettokreditaufnahme und Kreditobergrenze im Jahr 2011	**Entwurf Haushalts-gesetz** Mio. Euro	**Haushalts-gesetz (Soll)** Mio. Euro	**Haushalts-vollzug (Ist)** Mio. Euro
Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt	7 261,6	6 709,1	6 220,9
Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt	4 440,8	4 440,8	4 740,8
Nettokreditaufnahme	**2 820,9**	**2 268,4**	**1 480,1**
Enge Kreditobergrenze:			
Investitionsvolumen nach Abzug der Investitions-zuweisungen im Rahmen des KFA*	1 076,6	1 098,3	1 117,9
Überschreitung der engen Grenze	**2 820,9**	**1 170,1**	**362,1**
Weite Kreditobergrenze:			
Investitionsvolumen ohne Abzug der Investitions-zuweisungen im Rahmen des KFA*	1 459,6	1 479,3	1 499,9
Überschreitung der weiten Grenze	**1 361,3**	**789,1**	**– 19,8**

* KFA: Kommunaler Finanzausgleich. Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 6-2: Nettokreditaufnahme und Kreditobergrenze 2011

Die vorgesehene Kreditaufnahme sank zwischen dem Entwurf und dem Beschluss des Landtags über den Haushaltsplan 2011 von 2 820,9 Mio. Euro auf 2 268,4 Mio. Euro. Die enge und die weite Kreditobergrenze veränderten sich nur wenig. Sie wurden im Entwurf und im Soll deutlich überschritten.

Wie im Vorjahr lag im Vollzug des Haushalts 2011 die Überschreitung der engen Grenze niedriger als im Haushaltsplan des Haushaltsgesetzes. Die Nettokreditaufnahme belief sich auf 1 480,1 Mio. Euro. Die weite Grenze wurde im Gegensatz zum Vorjahr eingehalten. Sie betrug 1 499,9 Mio. Euro und wurde um 19,8 Mio. Euro (– 1,3 v. H.) unterschritten. Die enge Grenze von 1 117,9 Mio. Euro wurde hingegen um 362,1 Mio. Euro (32,4 v. H.) überschritten. Ohne Erhöhung des Rücklagenbestandes wäre mit einer Nettokreditaufnahme von 1 191,7 Mio. Euro die enge Grenze um 73,8 Mio. Euro (6,6 v. H.) über- und die weite Grenze um 308,2 Mio. Euro (– 20,5 v. H.) unterschritten worden.

Nach Angaben des Ministeriums der Finanzen betrug die Nettokreditaufnahme im Jahr 2012 sowohl im Haushaltsplan als auch im Vollzug 1 536,1 Mio. Euro. Da-

mit konnte die weite Grenze im Vollzug mit einem Abstand von 14,2 Mio. Euro eingehalten werden, während die enge Grenze um 391,9 Mio. Euro überschritten wurde. Nach den Ansätzen der Haushaltspläne der Jahre 2013 und 2014 soll die weite Grenze (1 628,6 Mio. Euro bzw. 1 523,3 Mio. Euro) mit einem Abstand von 329,0 Mio. Euro bzw. 439,2 Mio. Euro eingehalten werden.

6.3.3 Kreditfinanzierte Rücklagenerhöhung

Im Haushaltsjahr 2011 wurde wie im Vorjahr ein Teil der überplanmäßigen Steuereinnahmen zur Rücklagenerhöhung verwendet. Während im Haushaltsplan eine Netto-Entnahme von 19,9 Mio. Euro veranschlagt war, wurden netto 288,5 Mio. Euro den Rücklagen zugeführt. Rechtliche Grundlage waren § 25 Absatz 2 LHO sowie das Haushaltsgesetz 2011: Mehreinnahmen aus dem Steueraufkommen können danach unter anderem „zur Bildung von Rücklagen zur Deckung von Ausgaberesten und anderen Verpflichtungen“ verwendet werden (§ 13 Absatz 4 Satz 1 HG 2011). Die Steuern nach Länderfinanzausgleich lagen im Jahr 2011 um 961,2 Mio. Euro über dem Haushaltsansatz.[213] Auf dieser Basis nahm das Ministerium die Rücklagenerhöhung vor.[214]

Überschüsse zur Rücklagenerhöhung standen nicht zur Verfügung. Entsprechend waren im Jahr 2011 höhere neue Schulden (Nettokreditaufnahme) aufzunehmen als im Fall des Verzichts auf diese Ausgabe. Ohne die Rücklagenerhöhungen in den Jahren 2010 (739,8 Mio. Euro) und 2011 (288,5 Mio. Euro) hätte der Schuldenstand bis Ende 2011 um insgesamt rund 1 028,3 Mio. Euro niedriger ausfallen können.

Des Weiteren unterliegt die Bildung oder Erhöhung von Rücklagen dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO). Auch bei Ausgaben für Rücklagenerhöhungen[215] ist zu gewährleisten, dass sie „nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind“ (§ 34 Absatz 2 Satz 1 LHO).

213 Vgl. Tabelle 2-1 in Beitrag Nr. 2.
214 Vgl. Ministerium der Finanzen, Pressemitteilung vom 25. Januar 2012.
215 Zuführungen an Rücklagen sind Teil der Besonderen Finanzierungsausgaben, vgl. Gruppierungsübersicht, Haushaltsplan 2011, Seite 27.

Der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen hat sich in seiner Entscheidung zum Nachtragshaushalt 2010[216] auch mit der Thematik „Zuführung an Rücklagen“ befasst. Er hat bezweifelt, dass Zuführungen an Rücklagen vor dem Hintergrund noch nicht klar bestimmbarer oder nicht unmittelbar bevorstehender gewichtiger Haushaltsbelastungen mit dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit, das eine enge Begrenzung der Staatsverschuldung fordere, vereinbar gewesen seien.[217] Insbesondere könne „aus dem derzeit günstigen Zinsniveau keine rechtfertigende Ausnahme von dem grundsätzlichen Verbot kreditfinanzierter Rücklagenbildung abgeleitet werden, auch wenn die Rücklagenbildung zweckgebunden ist.“ Besonders kritisch sieht der Verfassungsgerichtshof die Zuführung an Rücklagen, für die im Haushaltsjahr noch keine gesetzlich begründete Zahlungspflicht bestand.[218] Lediglich hinsichtlich der zusätzlichen Zuführungen zum „Versorgungsfonds NRW“ konnte er keinen Verstoß gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot feststellen; diese könnten mit dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz vereinbar sein.[219]

Vor dem Hintergrund dieser Entscheidung regt der Rechnungshof an, auf eine kreditfinanzierte Rücklagenbildung – wie in den Haushalten 2010 und 2011 praktiziert – nach Möglichkeit zu verzichten.

Nach Angaben des Ministeriums wurden im Haushaltsjahr 2012 Rücklagen in Höhe von netto 55,0 Mio. Euro aufgelöst. Die Rücklagenauflösung reduzierte die Nettokreditaufnahme im Jahr 2012, so dass die weite Verfassungsgrenze knapp eingehalten wurde.

6.3.4 Stabilitätsbericht des Landes Hessen 2012

Aufgrund der Neuregelung in Artikel 109a GG wurde zur Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern ein Stabilitätsrat eingerichtet. Er

216 Vgl. Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 15. März 2011, VerfGH 20 / 10, www.vgh.nrw.de.

217 Vgl. Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 15. März 2011, VerfGH 20 / 10, Seite 45 – 49; Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen, Jahresbericht 2011, Band 2, Seite 55 f.; Deutsche Bundesbank, Monatsbericht April 2011, Seite 10.

218 Vgl. Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 15. März 2011, VerfGH 20 / 10, Seite 47.

219 Vgl. Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 15. März 2011, VerfGH 20 / 10, Seite 49.

soll mit einem Frühwarnsystem rechtzeitig mögliche Notlagen der Haushalte von Bund und Ländern erkennen, Gegenmaßnahmen einleiten können und mit der betroffenen Gebietskörperschaft ggf. ein Sanierungsprogramm vereinbaren.

Die Länder und der Bund sind seit dem Jahr 2010 verpflichtet, dem Stabilitätsrat gemäß § 3 Absatz 2 Stabilitätsratsgesetz[220] jährlich einen Bericht vorzulegen. Der erste Stabilitätsbericht des Landes Hessen wurde im September 2010 für das Berichtsjahr 2010 veröffentlicht.[221] Im September 2011 wurde der Stabilitätsbericht für das Jahr 2011 sowie im September 2012 der Stabilitätsbericht für das Jahr 2012 vorgelegt.[222] Die Berichte enthalten die vom Stabilitätsrat vorläufig festgelegten Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung, Angaben über die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen sowie eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen.

Gemäß Stabilitätsbericht des Landes Hessen 2012 unterschritten die Kennziffern[223] „Finanzierungssaldo je Einwohner“[224], „Zins-Steuer-Quote“ und „Schuldenstand je Einwohner“ die am Länderdurchschnitt bemessenen Schwellenwerte. Bei der „Kreditfinanzierungsquote“ wurde der Schwellenwert von 5,3 v. H. im Ist 2011 mit 7,1 v. H. und im Soll 2012 (5,8 v. H.) mit 5,9 v. H. überschritten (Tabelle 6-3).

220 Vgl. Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen vom 10. August 2009, BGBl. I Seite 2702.

221 Vgl. Bemerkungen 2010, Seite 151 f.

222 Die Stabilitätsberichte, die anderen Beratungsunterlagen und Beschlüsse des Stabilitätsrats werden auf www.stabilitaetsrat.de veröffentlicht.

223 Zu den Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage vgl. Beschluss des Stabilitätsrats vom 28. April 2010, Anlage 3 der Ergebnisniederschrift, www.stabilitaetsrat.de vom 7. Mai 2010.

224 Für die Länder wird, bis ein Konzept zur Ermittlung des strukturellen Finanzierungssaldos festgelegt wird, vorübergehend der Finanzierungssaldo je Einwohner (bereinigt um einige „finanzielle Transaktionen“) betrachtet. Vgl. Deuverden / Freye, Schuldenbremse, Bisherige Beschlüsse stellen Gelingen auf Länderebene in Frage, in: Wirtschaft im Wandel, 16 (2010) Heft 9, Seite 438 – 447, hier: Seite 442; Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Sprengsatz Länderhaushalte – Wege zu einer nachhaltigen Haushaltspolitik: Was taugt der Stabilitätsrat? Taugt er als Vorbild für Europa, Endbericht – November 2011, Seite 14.

Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage*		Ist 2010	Ist 2011	Soll 2012	Überschreitung
Finanzierungsaldo je Einwohner		−282 €	−209 €	−233 €	Nein
	Schwellenwert	−424 €	−281 €	−347 €	
Kreditfinanzierungsquote		**11,6 v. H.**	**7,1 v. H.**	**5,9 v. H.**	**Ja**
	Schwellenwert	9,2 v. H.	5,3 v. H.	5,8 v. H.	
Zins-Steuer-Quote		9,6 v. H.	9,1 v. H.	9,5 v. H.	Nein
	Schwellenwert	13,7 v. H.	12,6 v. H.	12,9 v. H.	
Schuldenstand je Einwohner		6 125 €	6 413 €	6 666 €	Nein
	Schwellenwert	8 439 €	8 581 €	8 764 €	

* Die Kennziffern des Stabilitätsrats können von der Darstellung an anderen Stellen des Berichts abweichen.

Quelle: Stabilitätsbericht des Landes Hessen 2012, Seite 5; eigene Darstellung.

Tabelle 6-3: Kennziffern des Stabilitätsberichts für Hessen zur aktuellen Haushaltslage

Der Stabilitätsbericht 2012 führt aus, dass die Kennziffern zur „aktuellen Haushaltslage“ die konjunkturelle Entwicklung widerspiegeln. Während das Jahr 2010 noch stark im Zeichen der schweren Finanz- und Wirtschaftskrise gestanden habe, führe der robuste Aufschwung zu einer spürbaren Erholung der finanziellen Situation des Landeshaushalts. Dies habe entgegen dem Bundestrend eine weitere Absenkung der Kreditfinanzierungsquote sowie ein vergleichsweise leichtes Ansteigen des Finanzierungssaldos zur Folge.[225]

Im Ergebnis signalisierten die Kennziffern für Hessen wie in den Vorjahren weder im Zeitraum „aktuelle Haushaltslage“ noch im Zeitraum „Finanzplanung“[226] eine drohende Haushaltsnotlage.[227]

6.4 Schuldendienst

Im Jahr 2011 wurden 6 138,0 Mio. Euro für Zins- und Tilgungsleistungen (Schuldendienst) ausgegeben (Tabelle 6-4). Das entsprach 20,8 v. H. der gesam-

225 Vgl. Stabilitätsbericht des Landes Hessen 2012, Seite 6.
226 Dieser wurde aus Darstellungsgründen nicht in Tabelle 6-3 aufgenommen.
227 Vgl. Stabilitätsbericht des Landes Hessen 2012, Seite 6, 8. Der Stabilitätsrat stellte in seiner 4. Sitzung am 1. Dezember 2011 eine drohende Haushaltsnotlage lediglich für die Länder Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein fest; mit diesen Ländern hat er Vereinbarungen zu vorgelegten Sanierungsprogrammen getroffen. Vgl. Beschlüsse des Stabilitätsrats vom 1. Dezember 2011 zu TOP 1 und 2.

ten Ausgaben des Landes (29 547,2 Mio. Euro). Darunter stiegen die (Brutto-) Tilgungsausgaben[228] um 910,9 Mio. Euro bzw. 23,5 v. H. auf 4 785,1 Mio. Euro.

Schuldendienst (OGr. 56 bis 59)	2010 Ist	2011 Soll	2011 Ist	Veränderung Ist ggü. Vorj.		Abweichung Ist-Soll	
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	v. H.	Mio. Euro	v. H.
Zinsausgaben	**1 341,3**	**1 518,3**	**1 352,9**	**11,6**	**0,9**	**– 165,4**	**– 10,9**
davon:							
an Bund	8,9	12,6	10,4	1,5	16,5	– 2,2	– 17,5
an Länder	0,5	6,0	0,0	– 0,5	– 98,2	– 6,0	– 99,8
an öffentliche Unternehmen	0,0	5,0	0,3	0,3	x	– 4,7	– 94,5
an Kreditmarkt	1 331,9	1 494,7	1 342,2	10,3	0,8	– 152,5	– 10,2
Tilgungsausgaben	**3 874,2**	**4 484,2**	**4 785,1**	**910,9**	**23,5**	**300,9**	**6,7**
davon:							
an Bund	36,7	43,4	44,3	7,6	20,8	0,9	2,2
an Kreditmarkt	3 837,5	4 440,8	4 740,8	903,3	23,5	300,0	6,8
Summe	**5 215,5**	**6 002,5**	**6 138,0**	**922,5**	**17,7**	**135,5**	**2,3**

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

Tabelle 6-4: Schuldendienst im Jahr 2011

Trotz gestiegener Kreditmarktschulden waren erneut die Zinsausgaben insgesamt gegenüber dem Vorjahr fast unverändert (11,6 Mio. Euro bzw. 0,9 v. H.). Abbildung 6-2 zeigt die Entwicklung der Zinsausgaben von 2002 bis 2014. Die Konditionen für eine Kreditaufnahme im Jahr 2011 wurden, wie schon im Vorjahr, stark von den Auswirkungen der Schuldenkrise in den Ländern der Europäischen Union beeinflusst. Die Bundesrepublik genießt bei Investoren nach wie vor den Status eines „sicheren Hafens“ bei gleichzeitig hoher Liquidität des Anleihemarktes.[229] Dafür sind Investoren bereit, Abstriche auf die Zinserträge zu akzeptieren. Die weitere Verschlechterung der Situation im Euroraum einerseits und die Risikoaversion der Investoren andererseits führten dazu, dass das seit Jahren äußerst niedrige Zinsniveau im Jahr 2011 erneut ein historisches Tief erreichte.[230]

228 Die Tilgungsausgaben lassen keinen Rückschluss auf die Entwicklung des Schuldenstands zu, da sie hierfür mit der Bruttokreditaufnahme zu saldieren sind.

229 Siehe auch Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2011, Seite 29 ff.

230 Vgl. 61. Schuldenbericht (Bericht des Vorsitzenden an den Landesschuldenausschuss über die Prüfung der Schulden im Haushaltsjahr 2011), Seite 31.

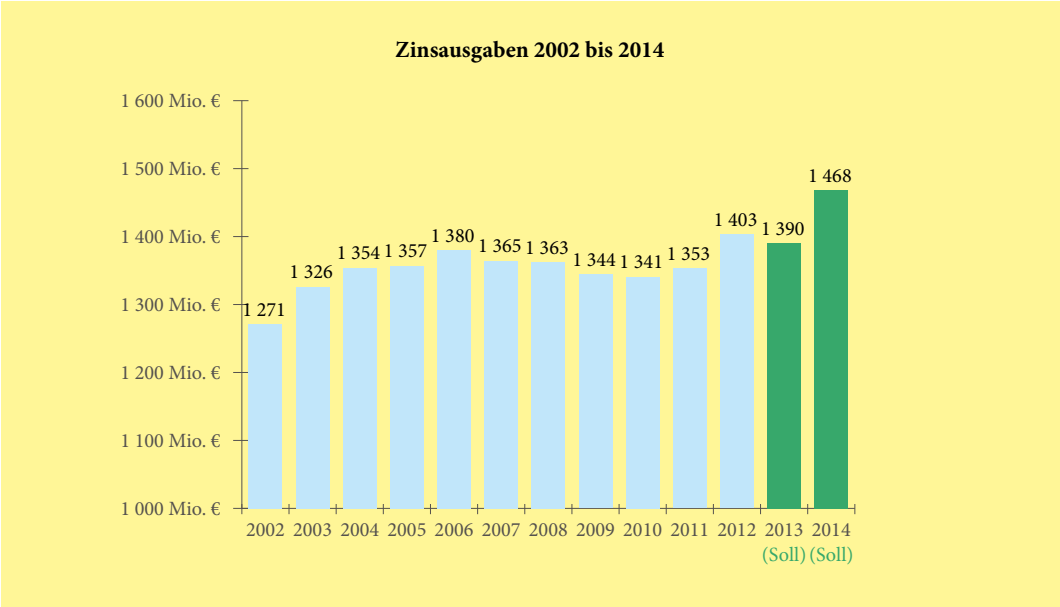


Abbildung 6-2: Zinsausgaben 2002 bis 2014

Die positive Entwicklung der Zinsausgabenquote[231] sowie der Zins-Steuer-Quote[232] setzte sich im Jahr 2011 weiter fort. Die Zinsausgabenquote sank gegenüber dem Vorjahr von 7,1 v. H. auf 6,8 v. H. Die Zins-Steuer-Quote verbesserte sich von 10,2 v. H. auf den im Zehnjahresvergleich niedrigsten Wert von 9,6 v. H. im Jahr 2011. Im Jahr 2012[233] stiegen die betrachteten Quoten leicht an (Abbildung 6-3).[234]

231 Sie gibt an, welcher Anteil der bereinigten Ausgaben durch Zinsausgaben gebunden ist.
232 Sie gibt an, welcher Anteil der Steuereinnahmen für Zinsausgaben verwendet wird.
233 Ist für das Jahr 2012 nach Angaben des Ministeriums der Finanzen.
234 Zur Berechnung der Quoten (Strukturdaten) des Landeshaushalts und der Bereinigungen um Sondereinflüsse vgl. Abschnitt 2.6.

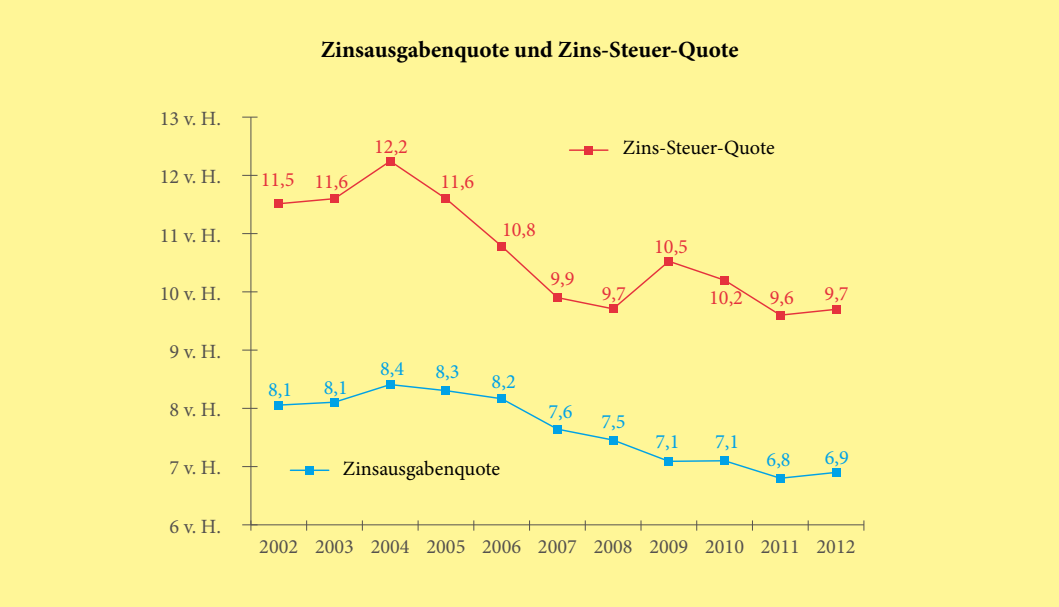


Abbildung 6-3: Zinsausgabenquote und Zins-Steuer-Quote

6.5 Entwicklung des Schuldenstands

Die Landesschuld setzt sich zusammen aus den Schulden am Kreditmarkt, den Schulden bei öffentlichen Haushalten, den Kassenkrediten sowie den Bürgschaften und Garantien (Eventualverbindlichkeiten). Sie haben sich zum jeweiligen Schluss des Haushaltsjahres[235] von 39 505,0 Mio. Euro im Jahr 2010 um 1 537,4 Mio. Euro oder 3,9 v. H. auf 41 042,4 Mio. Euro im Jahr 2011 erhöht (Tabelle 6-5).[236]

Die Schulden am Kreditmarkt machten den wesentlichen Teil der Landesschuld aus (wie auch im Vorjahr 96,0 v. H.). Sie nahmen zum Schluss des Haushaltsjahres 2011 um 1 480,1 Mio. Euro auf 39 404,5 Mio. Euro zu. Zum Stichtag 31. Dezember 2011 bestand wie auch im Vorjahr kein Kassenkredit.

235 In den letzten Jahren wurden nach dem 31. Dezember regelmäßig Kredite zum kameralen Ausgleich des vorangegangenen Haushaltsjahres aufgenommen. Außer bei den Rücklagen wurden im neuen Jahr im Wesentlichen keine weiteren Ausgaben und Einnahmen auf das alte Haushaltsjahr gebucht. In der kameralen Rechnungslegung endeten das Haushaltsjahr 2010 am 25. Februar 2011 und das Haushaltsjahr 2011 am 2. April 2012.

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

Landesschuld zum Schluss des Haushaltsjahres*	**2010**	**2011**	**Veränderung ggü. Vorj.**	
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	v. H.
Schulden am Kreditmarkt	37 924,4	39 404,5	1 480,1	3,9
davon: Kredite bei Banken u. a.	11 911,4	11 343,3	− 568,1	− 4,8
Anleihen des Landes Hessen	26 013,0	28 061,1	2 048,2	7,9
Schulden bei öffentlichen Haushalten	554,2	509,9	− 44,3	− 8,0
Kassenkredite**	0,0	0,0	0,0	**x**
Staatsschuld	38 478,6	39 914,3	1 435,7	3,7
Bürgschaften und Garantien	1 026,4	1 128,1	101,7	9,9
Landesschuld	39 505,0	41 042,4	1 537,4	3,9

Der farbig hinterlegte Betrag ist die Nettokreditaufnahme im Jahr 2011 (Veränderung der Schulden am Kreditmarkt).

* Kameraler Abschluss am 25. Februar 2011 bzw. 2. April 2012.

** Jeweils zum 31. Dezember.

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

Tabelle 6-5: Landesschuld zum Schluss des Haushaltsjahres 2011

Abbildung 6-4 zeigt die kontinuierliche Zunahme der Landesschuld für die Jahre 2002 bis 2011.

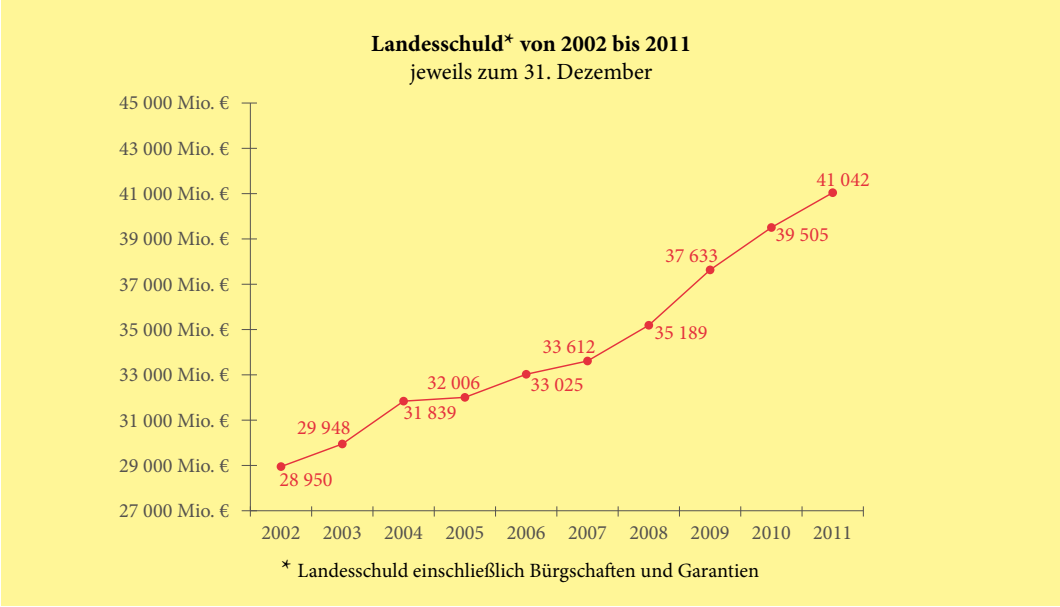


Abbildung 6-4: Landesschuld von 2002 bis 2011

In der kameralen Darstellung der Landesschuld nicht enthalten sind die bei den Kommunen erfassten Schulden aus den Konjunkturprogrammen des Landes

und des Bundes (1 367,7 Mio. Euro), für die das Land 79,2 v. H. der Tilgungsleistungen übernehmen wird. Der Tilgungszeitraum erstreckt sich über 30 Jahre.[237]

In der Landesschuld sind auch andere Formen der impliziten Verschuldung des Landes nicht enthalten. Dazu gehören beispielsweise bestehende Verpflichtungen des Landes für künftige Pensions- und Beihilfezahlungen in Höhe von 47 646,5 Mio. Euro.[238] Der Schuldenausweis in der kameralen Haushaltsrechnung wird vom Schuldenausweis im doppischen Gesamtabschluss um mehr als das 2,5-fache übertroffen.[239]

Im Übrigen ist das Ministerium seit 1992 ermächtigt, im Zusammenhang mit der Kreditfinanzierung „Vereinbarungen zur Steuerung von Zinsänderungsrisiken sowie zur Optimierung der Kreditkonditionen (Derivate)“ (§ 13 Absatz 5 Satz 3 HG 2011) zu treffen. Die Haushaltsrechnung nennt einen Derivatebestand von 17 566,6 Mio. Euro zum 31. Dezember 2011 (Vorjahr: 11 330,6 Mio. Euro),[240] davon Zinsswaps von 16 626,2 Mio. Euro und Währungsswaps von 940,4 Mio. Euro.[241]

6.6 Schuldenstand im Ländervergleich

Der Schuldenstand des Landes Hessen wird in Tabelle 6-6 mit dem durchschnittlichen Schuldenstand der Flächenländer und aller Bundesländer verglichen. Für den Ländervergleich werden die einheitlich ermittelten Angaben der amtlichen Statistik zugrunde gelegt, die von den Angaben für Hessen an anderen Stellen des Berichts abweichen können. Die Schulden werden einschließlich Kassenkredite zum Stichtag 31. Dezember 2011 betrachtet.

237 Vgl. Abschnitt 2.5.
238 Vgl. Geschäftsbericht 2011 des Landes Hessen, Seite 65, 73 f., 81; zum Gesamtabschluss des Landes Hessen siehe Beitrag Nr. 8.
239 Vgl. Abschnitt 8.7.2.
240 Vgl. Anlage 9 zur Haushaltsrechnung 2010 bzw. zur Haushaltsrechnung 2011. Im Verhältnis zu den Schulden am Kreditmarkt stieg damit der Bestand des Derivatevolumens von 30 v. H. auf 45 v. H. Vgl. 61. Schuldenbericht (Bericht des Vorsitzenden an den Landesschuldenausschuss über die Prüfung der Schulden im Haushaltsjahr 2011), Seite 74.
241 Vgl. Geschäftsbericht 2011 des Landes Hessen, Seite 91.

Das Verhältnis des Schuldenstands am 31. Dezember 2011[242] zu den gesamten, bereinigten Ausgaben zeigt, dass Hessen 168,4 v. H. (Vorjahr: 176,7 v. H.) seiner Ausgaben aufwenden müsste, um seine Landesschulden abzulösen. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass die Summe aller bereinigten Ausgaben ausreichen würde, um 59,4 v. H. (Vorjahr: 56,6 v. H.) der Landesschulden zu tilgen.

Beim Verhältnis der Schulden zu den bereinigten Ausgaben liegt Hessen im Jahr 2011 mit 168,4 v. H. über dem Durchschnitt der Flächenländer (157,2 v. H.) und nur knapp unter dem Durchschnitt aller Bundesländer (168,7 v. H.).

Schuldenstand im Ländervergleich zum 31. Dezember 2011	**Hessen[5)]**	**Flächenländer**	**alle Bundesländer**
Schulden am Kreditmarkt und bei öffentlichen Haushalten[1)]	39 471,2 Mio. €	443 009,4 Mio. €	545 058,1 Mio. €
Kassenkredite[1)]	0,0 Mio. €	2 981,1 Mio. €	3 555,1 Mio. €
Schulden einschließlich Kassenkredite[2)]	39 471,2 Mio. €	445 990,5 Mio. €	548 613,2 Mio. €
Bereinigte Ausgaben[3)]	23 432,5 Mio. €	283 777,4 Mio. €	325 277,2 Mio. €
Verhältnis der Schulden einschließlich Kassenkredite zu den bereinigten Ausgaben[2)]	168,4 v. H.	157,2 v. H.	168,7 v. H.
Steuern und steuerähnliche Abgaben[3)]	16 064,7 Mio. €	181 216,0 Mio. €	203 072,7 Mio. €
Verhältnis der Schulden einschließlich Kassenkredite zu Steuern und steuerähnlichen Abgaben[2)]	245,7 v. H.	246,1 v. H.	270,2 v. H.
Bevölkerung[4)]	6 092,1 Tsd.	75 881,7 Tsd.	81 843,7 Tsd.
Schulden ohne Kassenkredite pro Kopf der Bevölkerung[2)]	6 479 €	5 838 €	6 660 €
Schulden einschließlich Kassenkredite pro Kopf der Bevölkerung[2)]	6 479 €	5 877 €	6 703 €

1) Ohne Bürgschaften und Garantien; Quelle: Bundesministerium der Finanzen, V A 2 – FV 4037 / 11/10001; eigene Berechnungen.

2) Eigene Berechnungen.

3) Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2, 1. – 4. Vierteljahr 2011, Tabelle 2.1 „Kernhaushalte und Extrahaushalte“.

4) Quelle: Statistisches Bundesamt, Vorläufige Ergebnisse der Bevölkerungsfortschreibung, Tabelle 2 vom 25. Juli 2012.

5) Die Angaben für Hessen (Schulden, bereinigte Ausgaben, Steuern und steuerähnliche Abgaben) können von Darstellungen an anderen Stellen des Berichts abweichen, da für den Ländervergleich die einheitlich ermittelten Angaben der amtlichen Statistik zum Stichtag zugrunde gelegt wurden.

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

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

242 Für den Ländervergleich enthält der Schuldenstand nicht die zum Haushaltsabschluss 2011 im Folgejahr aufgenommenen Kredite.

Der Schuldenstand Hessens beträgt im Verhältnis zu den Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben 245,7 v. H. (Vorjahr: 252,6 v. H.). Mit dieser Kennzahl liegt Hessen sowohl unter dem Durchschnitt der Flächenländer (246,1 v. H.) als auch unter dem Durchschnitt aller Länder (270,2 v. H.).

Im Zehnjahresvergleich erreichte die Pro-Kopf-Verschuldung Hessens im Jahr 2011 einen neuen Höchstwert mit 6 479 Euro (Abbildung 6-5). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Zahl der Einwohner im Betrachtungszeitraum fast unverändert blieb; die höhere Pro-Kopf-Verschuldung geht allein auf den höheren Schuldenstand und nicht auf demografische Veränderungen zurück.

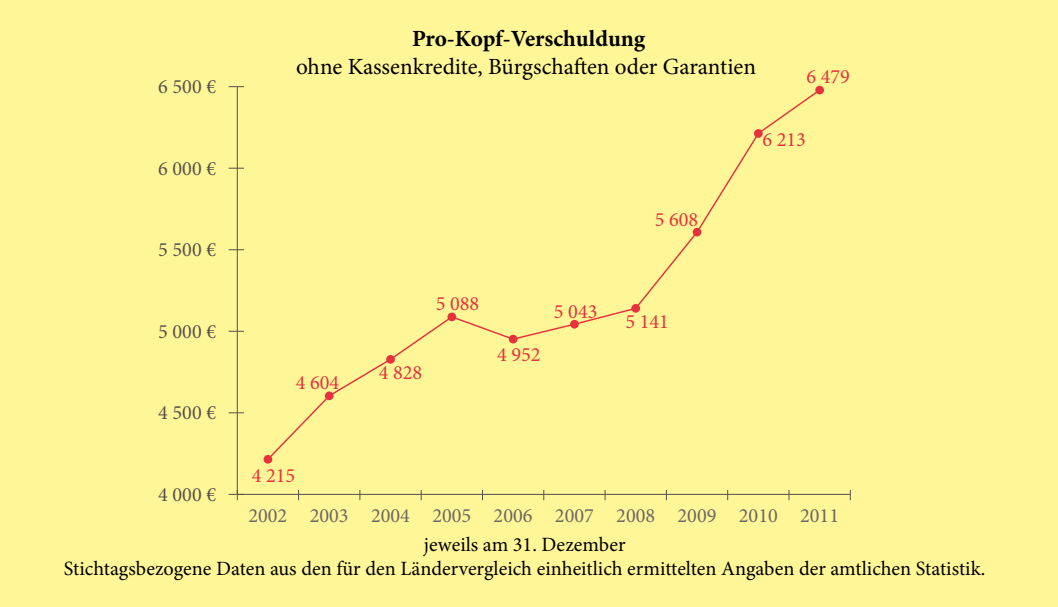


Abbildung 6-5: Pro-Kopf-Verschuldung 2002 bis 2011

Im Ländervergleich[243] blieb die Position Hessens im Vergleich zum Vorjahr unverändert. Die Pro-Kopf-Verschuldung ist die fünftniedrigste im Vergleich der Flächenländer und liegt wiederum höher als der Länderdurchschnitt. Der Abstand zum durchschnittlichen Wert der Flächenländer (5 838 Euro) erhöhte sich erneut auf einen Betrag von 641 Euro (Vorjahresabstand: 498 Euro). Sachsen behielt trotz einer erhöhten Pro-Kopf-Verschuldung von 2 294 Euro vor Bayern und Baden-Württemberg den ersten Rang (Abbildung 6-6).

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

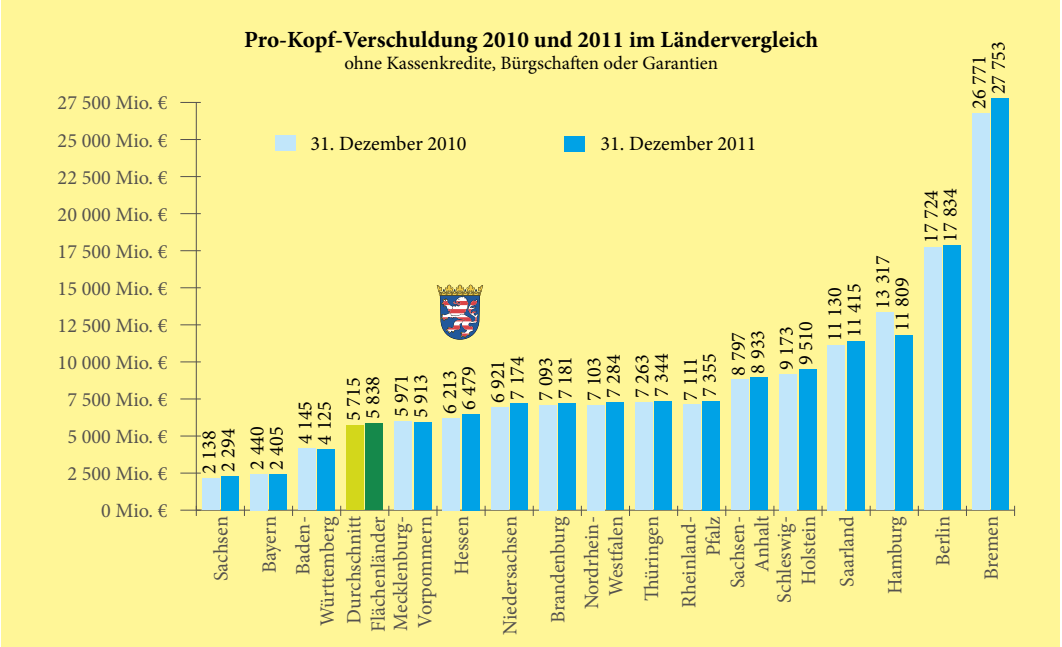


Abbildung 6-6: Pro-Kopf-Verschuldung 2010 und 2011 im Ländervergleich

6.7 Staatsverschuldung wirksam begrenzen

6.7.1 Fiskalvertrag

Vor dem Hintergrund der Staatsschuldenkrise haben 25 Mitgliedstaaten der Europäischen Union – mit Ausnahme Großbritanniens und Tschechiens – am 2. März 2012 den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (sog. Fiskalvertrag) unterzeichnet. Ziel des Vertrages ist es, dauerhaft tragfähige öffentliche Finanzen in der EU, eine stärkere wirtschaftspolitische Koordinierung und Konvergenz sowie eine verbesserte Steuerung des Euro-Währungsgebiets zu erreichen.

Der Vertrag verpflichtet die Vertragsparteien zur Einführung einer Schuldenbremse im nationalen Recht. Der öffentliche Gesamthaushalt muss annähernd ausgeglichen sein. Dies ist erfüllt, wenn das strukturelle Defizit den Wert von 0,5 v. H. des Bruttoinlandsprodukts nicht übersteigt. Die Vertragsparteien verpflichten sich zu einer raschen Annäherung an dieses Ziel. Abweichungen vom Ziel des ausgeglichenen Haushalts sind nur bei „außergewöhnlichen Ereignissen, die sich der Kontrolle der Vertragsparteien entziehen“, oder im Fall eines

schweren Konjunkturabschwungs zulässig. Auf nationaler Ebene ist ein automatischer Korrekturmechanismus zu verankern, der im Falle einer Abweichung ausgelöst wird. Die Einhaltung der gesamtstaatlichen Regeln ist durch eine unabhängige Institution auf nationaler Ebene zu überwachen.

Wird die Schuldenbremse nicht in nationales Recht umgesetzt, kann das Land vor dem Europäischen Gerichtshof verklagt und zu Strafzahlungen verurteilt werden. Des Weiteren verpflichten sich die Vertragsparteien, die Schuldenstandsquote auf die „zulässige" Grenze von 60 v. H. des Bruttoinlandsprodukts zurückzuführen.

In Deutschland stimmten Bundesrat und Bundestag dem Fiskalpakt am 29. Juni 2012 mit Zweidrittelmehrheit zu. Nachdem das Bundesverfassungsgericht die Vereinbarkeit des Fiskalvertrags mit der Verfassung bekräftigt hat,[244] hat der Bundespräsident am 13. September 2012 die Zustimmungsgesetze zum Fiskalvertrag unterzeichnet. Der Fiskalvertrag trat am 1. Januar 2013 in Kraft.

Bund und Länder haben sich am 24. Juni 2012 auf Eckpunkte zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalpakts verständigt. Dem betreffenden Gesetzentwurf[245] hat der Bundestag am 31. Januar 2013 zugestimmt. Er sieht vor, die zulässige Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit von maximal 0,5 v. H. des Bruttoinlandsprodukts im Haushaltsgrundsätzegesetz festzuschreiben. Des Weiteren soll der Stabilitätsrat beauftragt werden, die Einhaltung der Defizitobergrenze zu überwachen und dabei von einem unabhängigen Beirat unterstützt werden. Die innerstaatliche Aufteilung von Sanktionszahlungen zur Sicherung der Haushaltsdisziplin regelt das Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz. Die Änderung dieses Gesetzes sieht vor, dass der Bund bis zum Jahr 2019 das Risiko möglicher Sanktionszahlungen trägt.[246] Damit soll den Befürchtungen der Länder, bereits vor dem Jahr 2020

244 Vgl. BVerfG Urteil vom 12. September 2012, 2 BvR 1390 / 12. BVerfG Urteil vom 7. September 2012, 2 BvR 987 / 10.

245 Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags, Bundestagsdrucksache 17 / 12058 vom 15. Januar 2013.

246 Der Bund erklärte sich als „Gegenleistung" für die Zustimmung der Länder im Bundesrat dazu bereit, die Eingliederungshilfe zu reformieren sowie zusätzliche Mittel für den Ausbau der U3-Kinderbetreuung und im Rahmen der Grundsicherung im Alter zur Verfügung zu stellen. Vgl. Ministerium der Finanzen, Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2012 bis 2016, Landtagsdrucksache 18 / 6065 vom 28. August 2012, Seite 17. Vgl. auch Deutsche Bundesbank Monatsbericht, Oktober 2012, Seite 49 f.

die Schuldenbremse einhalten zu müssen oder evtl. zu Sanktionszahlungen verpflichtet zu werden, entgegengewirkt werden.

Der Bundesrat hat am 1. März 2013 beschlossen, bzgl. des Gesetzentwurfs zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalpakts den Vermittlungsausschuss einzuberufen.[247]

6.7.2 Die Schuldenbremse im Grundgesetz und in der Hessischen Verfassung

Aufgrund der Empfehlung der Föderalismuskommission II[248] wurden im Jahr 2009 im Einklang mit den Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts[249] die grundgesetzlichen Regelungen für die zulässige Kreditobergrenze geändert. Insofern werden die Vorgaben des Fiskalvertrages hinsichtlich der Einführung einer Schuldenbremse in Bund und Ländern bereits erfüllt. Für den Bundeshaushalt gelten seit dem Haushaltsjahr 2011 die neuen Regeln der sog. Schuldenbremse, die in Artikel 109, 115 und 143d GG[250] verankert sind.[251] Das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme im Bundeshaushalt und zur Kontrolle der Einhaltung

247 Vgl. Bundesratsdrucksache 71 / 13 vom 1. März 2013.

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

249 Grundlage hierfür ist Artikel 126 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union). Der Stabilitäts- und Wachstumspakt setzt sich aus der Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17. Juni 1997 (ABl. Nr. C 236, 1997, Seite 1 f.) und drei Verordnungen zusammen: Verordnung (EG) Nr. 1466 / 97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (ABl. 1997 L 209, Seite 1 – 5), geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1055 / 2005 des Rates vom 27. Juni 2005 (ABl. 2005 L 174, Seite 1 – 4) sowie durch Verordnung (EU) Nr. 1175 / 2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 (ABl. 2011 L 306, Seite 12 – 24), und Verordnung (EG) Nr. 1467 / 97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (ABl. 1997 L 209, Seite 6 – 11), geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1056 / 2005 des Rates vom 27. Juni 2005 (ABl. 2005 L 174, Seite 5 – 9) sowie durch Verordnung (EU) Nr. 1177 / 2011 des Rates vom 8. November 2011 (ABl. 2011 L 306, Seite 33 – 40) sowie Verordnung (EU) Nr. 1173 / 2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet (ABl. 2011 L 306, Seite 1 – 7).

250 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29. Juli 2009, BGBl. I Seite 2 248.

251 Vgl. ausführlich Bemerkungen 2010, Seite 159 f.

der Obergrenze im Haushaltsvollzug ist in Artikel 115 GG n. F. und in einem Begleitgesetz (sog. „Artikel 115-Gesetz“) geregelt.[252]

Für die Länder gilt gemäß Artikel 143d Absatz 1 GG eine Übergangsphase bis zum 31. Dezember 2019, in der sie nach Maßgabe des geltenden Landesrechts ihre Haushalte auch über Kredite finanzieren und von den grundgesetzlichen Vorgaben des Artikel 109 Absatz 3 GG abweichen dürfen. Ab dem Haushaltsjahr 2020 gilt für die Länder ein grundsätzliches Nettoneuverschuldungsverbot. Artikel 143d Absatz 1 Satz 4 GG normiert für alle Länder bereits jetzt die Pflicht, ihre Haushalte so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Schuldenbremse aus Artikel 109 Absatz 3 GG eingehalten wird.[253]

Bisher haben die Länder Hessen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Hamburg und Rheinland-Pfalz die Schuldenbremse in ihre Landesverfassung aufgenommen. In acht Ländern wird die Schuldenbremse einfachgesetzlich in der Landeshaushaltsordnung geregelt.[254]

In Hessen wurde die Schuldenbremse nach einer Volksabstimmung am 27. März 2011 in Artikel 141 und 161 HV eingeführt.[255] Gemäß Artikel 141 HV ist der Haushalt grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen. Die im Grundgesetz benannten Ausnahmetatbestände einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, wurden aufgenommen.

252 Artikel 2 des Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform vom 10. August 2009, BGBl. I Seite 2 702, 2 704.

253 Vgl. Bemerkungen 2010, Seite 160 f.

254 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2011 / 2012, Seite 186 f. In den Ländern Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Saarland wurde die Schuldenbremse bislang weder in der Verfassung noch einfachgesetzlich verankert.

255 Vgl. Verkündung des Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse) vom 29. April 2011, GVBl. I, Seite 182.

6.7.3 Notwendige Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse

Die neuen Bestimmungen der Artikel 141, 161 HV bedürfen zur Erreichung eines möglichst hohen Wirkungsgrades in der Haushaltspraxis noch der Konkretisierung und Ergänzung durch einfachgesetzliche Normen.[256] Während Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz[257] bereits im Jahr 2012 Ausführungsgesetze beschlossen haben, fehlt es in Hessen bisher an einem entsprechenden Gesetzgebungsvorschlag.

Das Ministerium der Finanzen skizzierte am 15. November 2010 in einem Eckpunktepapier Regelungsschwerpunkte eines Ausführungsgesetzes.[258] In einem dringlichen Entschließungsantrag[259] zur „Ausgestaltung der Schuldenbremse in Hessen“ legten die die Verfassungsänderung befürwortenden Fraktionen die Grundzüge eines Ausführungsgesetzes zu Artikel 141 HV in 14 Punkten vor. Diese „politische Selbstbindung“ für das noch ausstehende Ausführungsgesetz beschloss der Landtag am 15. Dezember 2010. Der Entwurf eines Ausführungsgesetzes auf Basis der Eckpunkte befindet sich nach Auskunft des Ministeriums derzeit in der politischen Abstimmung.

Der Rechnungshof hatte bereits in seinen Bemerkungen 2011 auf die besondere Bedeutung des Ausführungsgesetzes für die Wirkung und Praktikabilität der Schuldenbremse hingewiesen und Anregungen zur inhaltlichen Ausgestaltung eines Ausführungsgesetzes gegeben.[260]

Er weist nochmals darauf hin, dass das Ausführungsgesetz für die Übergangsphase auch einen stringenten Abbaupfad für das bestehende Defizit vorsehen sollte. Die gesetzlich eingeräumte Übergangsfrist bis zum Inkrafttreten des grundsätzlichen Neuverschuldungsverbots sollte nach Möglichkeit nicht aus-

256 Vgl. ausführlich Bemerkungen 2010, Seite 165 f.
257 Unter den Bundesländern legte Rheinland-Pfalz den ersten Entwurf vor: Gesetzentwurf der Landesregierung vom 27. Oktober 2011, Drucksache des Landtags Rheinland-Pfalz 16 / 503. Das Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 3. Juli 2012 trat am 14. Juli 2012 in Kraft, GVBl. 2012, 199. Der Landtag in Schleswig-Holstein beschloss am 29. März 2012 das Gesetz zur Ausführung von Artikel 53 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, GVOBl. 2012, 427.
258 Vgl. Bemerkungen 2010, Seite 165.
259 Vgl. Landtagsdrucksache 18 / 3492 vom 15. Dezember 2010.
260 Vgl. Bemerkungen 2011, Seite 170 – 172.

geschöpft werden, da ansonsten das Risiko besteht, dass in einem möglicherweise schwierigeren gesamtwirtschaftlichen Umfeld erhebliche Einschnitte erforderlich werden.[261] Für die Kreditaufnahme empfahl der Rechnungshof die Einplanung eines Sicherheitsabstands zur zulässigen Kreditobergrenze.[262] Prognosen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sind insbesondere vor dem Hintergrund der Staatsschuldenkrise in Europa mit Unsicherheiten verbunden. Zusätzlich können negative exogene Einflüsse auftreten. Sind bei unerwartet ungünstigen Entwicklungen kurzfristige Konsolidierungsmaßnahmen notwendig, können diese prozyklische Wirkungen entfalten.[263]

Das Ausführungsgesetz sollte zudem festlegen, ob Extrahaushalte – wie z. B. Sondervermögen – in die Schuldenregel einbezogen werden. Die in Artikel 109 Absatz 2 GG verankerte Verpflichtung der Einhaltung der EU-Vorgaben, wie das Ziel eines annähernd ausgeglichenen Gesamthaushalts, legt nahe, dass auch Einheiten außerhalb der Kernhaushalte zu berücksichtigen sind.[264]

6.7.4 Hinweise zu einem zielführenden Defizit-Abbaupfad

Ein zielführender Abbaupfad zur Erreichung der Vorgabe des neuen Artikels 141 Absatz 1 HV im Haushaltsjahr 2020 erfordert neben der Vervollständigung des schuldenbegrenzenden Regelwerks durch ein Ausführungsgesetz nach Auffassung des Rechnungshofs vor allem konsequente finanzwirtschaftliche Anstrengungen, bei denen die bis 2019 geltende verfassungsrechtliche Schuldengrenze zu beachten ist.

Der Rechnungshof hält weiterhin sowohl Einsparungen als auch Effizienzsteigerungen und Einnahmeverbesserungen für erforderlich, um einen ausgeglichenen Haushalt ohne Nettokreditaufnahme zu erreichen, wobei die Gewichtung dieser Faktoren den politischen Entscheidungsträgern obliegt. Der Abbau des strukturellen Defizits wird nur bei konsequenter Anpassung auf der Ausgabenseite möglich sein. Hierzu und zu Effizienzsteigerungen hat der Rech-

261 Vgl. Deutsche Bundesbank Monatsbericht, Oktober 2012, Seite 50 f.
262 Vgl. Hessischer Rechnungshof, Dritter Senat, Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse) vom 26. Oktober 2010, Seite 5 f; Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Februar 2012, Seite 70.
263 Vgl. Deutsche Bundesbank Monatsbericht, Oktober 2012, Seite 44, 49, 51.
264 Vgl. Deutsche Bundesbank Monatsbericht, Oktober 2012, Seite 46.

nungshof in seinen Bemerkungen und Stellungnahmen regelmäßig Hinweise und Empfehlungen gegeben. Den Spielraum des Landes zur Verbesserung seiner Einnahmen schätzt er aufgrund der verfassungsrechtlichen Konstellation im Bund / Länder-Verhältnis als eher gering ein.[265] Die Mehrheit der Bundesländer hat den seit dem 1. September 2006 bestehenden, einzigen steuerlichen Handlungsspielraum auf der Einnahmenseite genutzt und den zuvor bundeseinheitlichen Steuersatz auf die Grunderwerbsteuer von 3,5 v. H. auf 4,5 v. H. bzw. 5,0 v. H. erhöht.[266] Auch in Hessen ist der Steuersatz der Grunderwerbsteuer zum 1. Januar 2013 auf 5,0 v. H. gestiegen. Die Einnahmen des Landes aus der Grunderwerbsteuer beliefen sich im Jahr 2011 auf 518,5 Mio. Euro.[267]

Nach Planungen des Ministeriums der Finanzen vom 25. Januar 2012[268] wird als Ausgangsbasis für den Abbaupfad das Ist-Defizit des Jahres 2010 gewählt (2 526 Mio. Euro).[269] Dieser Ausgangswert wird in der Grafik linear bis auf null im Jahr 2020 verringert (siehe obere, blaue Linie in Abbildung 6-7). Dieser Verlauf stellt für das Ministerium weiterhin die Referenz für den einzuhaltenden Abbaupfad bis zum Jahr 2020 dar.[270]

265 Der kompetenzrechtliche Zuschnitt des deutschen Föderalismus gestattet es den Ländern nicht, neue Steuern zu erheben oder z. B. Steuersätze der fiskalisch bedeutendsten Steuern (Lohn- und Einkommensteuer, Umsatz- und Körperschaftsteuer) zu erhöhen. Der einzig erkennbare steuerliche Gestaltungsspielraum besteht in der Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer, der durch die sog. erste Föderalismusreform geschaffen wurde. Vgl. Hessischer Rechnungshof, Dritter Senat, Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse) vom 26. Oktober 2010, Seite 7 f.

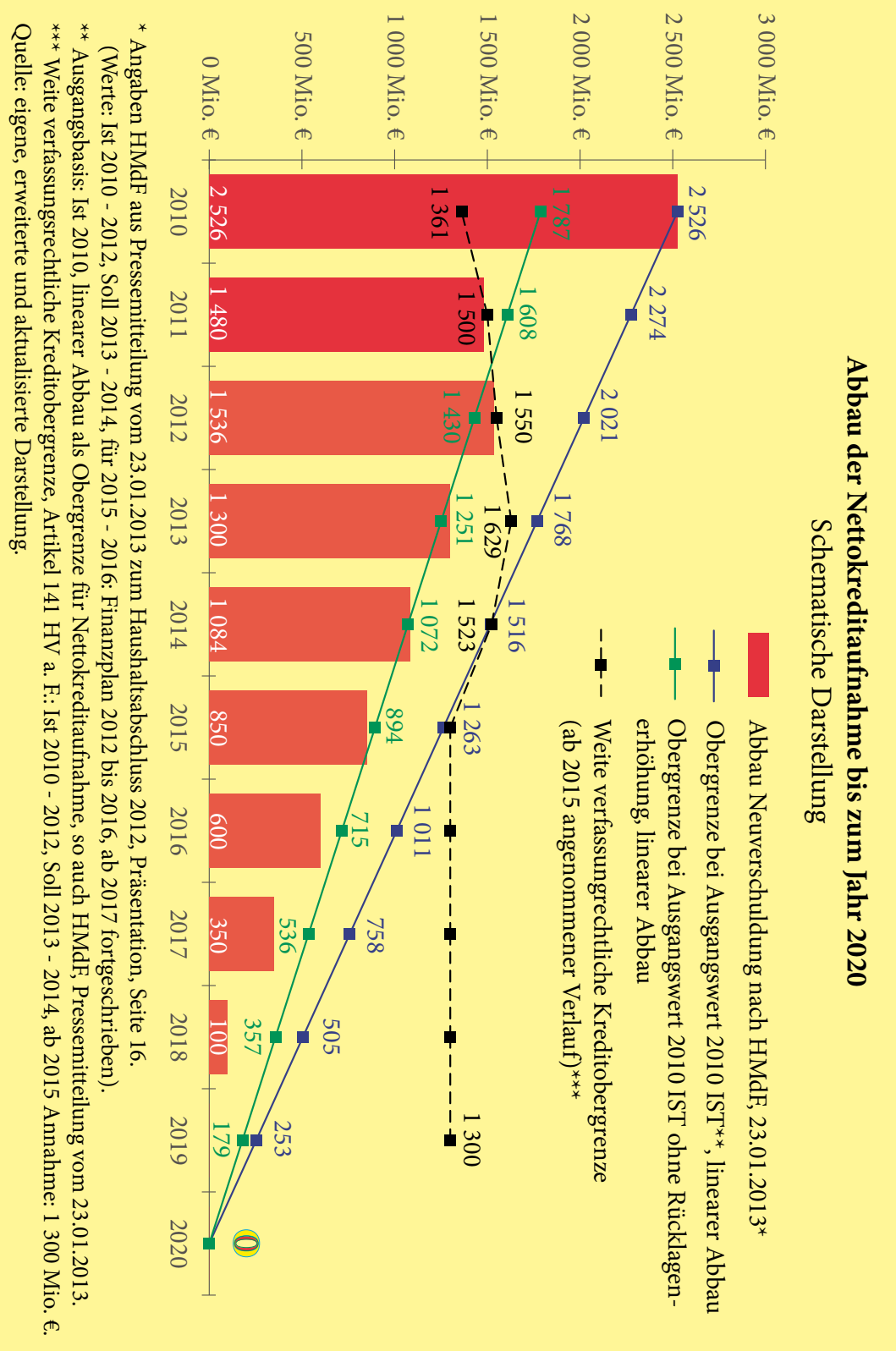
266 Der Steuersatz ist in Bayern und Sachsen unverändert geblieben.

267 Vgl. Abschnitte 3.2.1 und 3.2.4.

268 Vgl. Ministerium der Finanzen, Pressemitteilung vom 25. Januar 2012 zum Haushaltsabschluss 2011, Präsentation, Seite 8.

269 Damit kam das Ministerium der Empfehlung des Rechnungshofs nach, für den im Jahr 2011 beginnenden Abbau den Ist-Wert des Abschlusses 2010 anstelle des Soll-Werts zugrundezulegen. Das Ministerium hatte im Jahr 2010 zunächst einen linearen Abbaupfad skizziert, der vom Soll-Wert der Nettokreditaufnahme des Jahres 2010 (3 376 Mio. Euro) ausging. Vgl. Bemerkungen 2010, Seite 168.

270 Vgl. Ministerium der Finanzen, Pressemitteilung vom 23. Januar 2013 zum Haushaltsabschluss 2012, Präsentation, Seite 16.



* Angaben HMdF aus Pressemitteilung vom 23.01.2013 zum Haushaltsabschluss 2012, Präsentation, Seite 16.
(Werte: Ist 2010 - 2012, Soll 2013 - 2014, für 2015 - 2016: Finanzplan 2012 bis 2016, ab 2017 fortgeschrieben).
** Ausgangsbasis: Ist 2010, linearer Abbau als Obergrenze für Nettokreditaufnahme, so auch HMdF, Pressemitteilung vom 23.01.2013.
*** Weite verfassungsrechtliche Kreditobergrenze, Artikel 141 HV a. F.: Ist 2010 - 2012, Soll 2013 - 2014, ab 2015 Annahme: 1 300 Mio. €.
Quelle: eigene, erweiterte und aktualisierte Darstellung.

Abbildung 6-7: Abbau der Nettokreditaufnahme bis 2020 – Schematische Darstellung

Das Ministerium stellt diesem „linearen Abbaupfad“ (obere, blaue Linie) den geplanten Abbau der Nettokreditaufnahme gegenüber (rote Säulen in Abbildung 6-7). Die Werte des geplanten Abbaus sind: Nettokreditaufnahme im Ist für 2010 bis 2012, Soll-Werte für 2013 und 2014 sowie die Werte des Finanzplans 2012 bis 2016 einschließlich einer Fortschreibung für 2017 bis 2020.

Ohne die gegenüber den Vorjahren ungewöhnlich hohe Netto-Rücklagenzuführung von 740 Mio. Euro hätte im Jahr 2010 eine Nettokreditaufnahme von 1 787 Mio. Euro zur Finanzierung der Ausgaben ausgereicht. Bildete dieser niedrigere Wert das Ausgangsdefizit, das jährlich linear bis auf null im Jahr 2020 abgebaut wird, ergäbe sich eine engere Obergrenze für die Nettokreditaufnahme im Übergangszeitraum (grüne Linie in Abbildung 6-7).

Der Abbaupfad hat sich in einem verfassungsrechtlich zulässigen Rahmen zu bewegen. Da in der Übergangsphase bis zum Jahr 2019 auch weiterhin die Regel des Artikels 141 HV a. F. gilt und damit die Kreditobergrenze an den eigenfinanzierten Investitionen zu bemessen ist, zeigt die in der Abbildung dargestellte schwarze Linie die auf dem Abbaupfad zu beachtende Leitplanke für die zulässige Nettokreditaufnahme.[271] Der Darstellung liegt die weite Grenze der Nettokreditaufnahme (vgl. Abschnitt 6.3) zugrunde. Die schwarze Linie verliefe niedriger, wenn die enge Grenze als Obergrenze für die Nettokreditaufnahme den Rahmen nach Artikels 141 HV a. F. bildete. Der durch blaue oder grüne Linie markierte Abbaupfad darf die schwarze Linie der Kreditobergrenze nur dann überschreiten, wenn eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder eine außerordentlich schlechte Finanzlage bzw. eine extreme finanzielle Zwangslage einen außerordentlichen Bedarf im Sinne des Artikels 141 Absatz 1 HV a. F. begründen kann.[272]

Der „lineare Abbaupfad“ wurde vom Ministerium als „fiktiver Abbaupfad“ betrachtet.[273] Die roten Säulen in Abbildung 6-7 zeigen den „vorgesehene[n] Abbaupfad für die Nettokreditaufnahme“, wobei die Realisierung des Abbaus

271 Dies ist eine vereinfachende Darstellung für die weite Kreditobergrenze nach Artikel 141 HV a. F., die nach den eigenfinanzierten Investitionen bemessen wird. Es liegen folgende Beträge (in Mio. Euro) zugrunde: 1 361 (Ist 2010), 1 500 (Ist 2011), 1 550 (Ist 2012), 1 629 (Soll 2013), 1 523 (Soll 2014) und 1 300 ab 2015 (Annahme).

272 Präzisiert im Urteil des Staatsgerichtshofs vom 12. Dezember 2005.

273 Vgl. z. B. Ministerium der Finanzen, Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2011 bis 2015, Landtagsdrucksache 18 / 4421, Seite 23.

nach Darstellung der Landesregierung „unter dem Vorbehalt dauerhaft stabiler gesamt- und finanzwirtschaftlicher Rahmenbedingungen“ steht. Hierzu werden konjunkturelle Effekte sowie Änderungen der bundesstaatlichen Rahmenbedingungen wie Belastungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite durch bundesgesetzliche Änderungen, aber auch Tarif- und Besoldungsanpassungen gezählt.

Zwar bleibt die wirtschaftliche Entwicklung für das Erreichen des Haushaltsausgleichs von großer Bedeutung. Maßgeblich ist ab dem Jahr 2020 aber allein die Regelung der Schuldenbremse der HV. Lediglich im Rahmen der verfassungsrechtlichen Ausnahmetatbestände ist ein Abweichen vom Grundsatz des Haushaltsausgleichs zulässig. Der Rechnungshof weist erneut darauf hin, dass hohe strukturelle Defizite vorliegen.[274] Nach einer Untersuchung des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung aus dem Jahr 2011 belief sich das konjunkturelle Defizit in Hessen auf 168 Mio. Euro und das strukturelle Defizit, das bis zum Jahr 2020 abzubauen ist, auf 2 051 Mio. Euro.[275] Dies zeigt, dass das Defizit in Hessen überwiegend strukturell bedingt ist.

Die Entwicklung des Schuldenstandes bis zum Inkrafttreten der Schuldenbremse im Jahr 2020 lässt sich mit den vorliegenden Ergebnissen für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 sowie mit den Werten der Finanzplanung und den Angaben des Ministeriums für die anschließenden Jahre darstellen. Demnach erhöhen sich die Schulden[276] des Landes bis zum Inkrafttreten der Schuldenbremse von 38 479 Mio. Euro (zum Ende des Jahres 2010) auf rund 45 224 Mio. Euro (Abbildung 6-8).

Die dargestellte Entwicklung zeigt, dass trotz des vorgesehenen Abbaus der Nettokreditaufnahme bis auf null im Jahr 2019 durch den erreichten Schuldenstand aufgrund des damit einhergehenden Anstiegs der Zinsbelastung ein erheblicher finanzwirtschaftlicher Handlungsbedarf besteht. Hierbei sind noch

274 Vgl. Bemerkungen 2010, Seite 167.

275 Den Berechnungen wurden die Ist-Daten für das Haushaltsjahr 2010, die Soll-Daten für das Jahr 2011 sowie die im Mai 2011 von der EU-Kommission veröffentlichten Daten der Produktionslücke zugrundegelegt. Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Sprengsatz Länderhaushalte – Wege zu einer nachhaltigen Haushaltspolitik: Was taugt der Stabilitätsrat? Taugt er als Vorbild für Europa, Endbericht – November 2011, Seite 17 f.

276 Landesschuld ohne Bürgschaften und Garantien.

nicht die Belastungen aus Pensionszahlungen[277] oder demografische Veränderungen berücksichtigt.

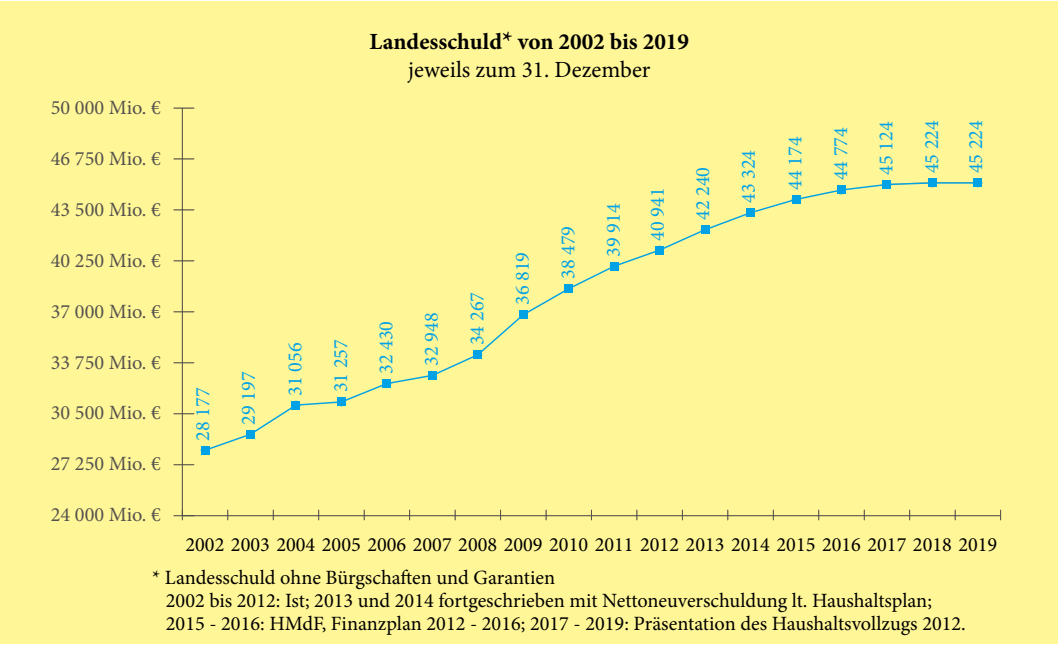


Abbildung 6-8: Landesschuld bis zum Inkrafttreten der Schuldenbremse

Dem Haushaltsjahr 2020 und den Folgejahren läge ein Schuldensockel von 45 224 Mio. Euro[278] zugrunde, der lange Zeit erhebliche Mittel dieser Haushalte zu Lasten anderer Aufgaben für Zinsen und eventuelle Tilgungen binden würde. Selbst bei einem unverändert günstigen Zinsniveau kämen auf den Haushalt entsprechend höhere Zinszahlungen zu. Möglichst spürbare Defizit-Abbauschritte dienen nicht nur der Einhaltung der Schuldenbremse im Jahr 2020, sondern tragen auch zu einer Begrenzung des Anstiegs des Schuldensockels und der künftigen Zinsbelastungen bei. Die Haushaltsbelastungen werden damit zwar eingedämmt, aber noch nicht abgebaut. Bei aktuellen haushaltspolitischen Entscheidungen sollte bedacht werden, dass ein weiter ansteigender Schuldensockel die Handlungsspielräume nachhaltig einschränkt.

277 Zu den Pensionsverpflichtungen vgl. Beitrag Nr. 8.

278 Es handelt sich hierbei um eine Projektion, die Risiken und Unsicherheiten unterliegt. Ausgehend von der Landesschuld zum 31. Dezember 2011 wird der Schuldenstand fortgeschrieben mit den Nettokreditaufnahmen des Jahres 2012 sowie der Jahre 2013 und 2014 (Soll), mit Angaben aus dem Finanzplan 2012 bis 2016 für die Jahre 2015 bis 2016 und aus der Präsentation zum Haushaltsvollzug 2012, Seite 16, für die Jahre 2017 bis 2019.

Der Konsolidierungsdruck wird sich vor diesem Hintergrund in den nächsten Jahren weiter erhöhen. Da die Möglichkeiten zu originären Einnahmensteigerungen in den Ländern begrenzt sind, rücken die Ausgabepositionen stärker in den Fokus. Zins- und Versorgungsausgaben können mittelfristig kaum gesenkt werden und Sozialausgaben beruhen größtenteils auf gesetzlichen Vorgaben. Ohne Einschnitte oder das Nutzen von demografiebedingten Einsparpotenzialen wird der gesetzlich vorgeschriebene Haushaltsausgleich nur schwer gelingen können. Dies sollte das Land bei seinen Konsolidierungsbemühungen berücksichtigen.

7 Die Entwicklung des Landesvermögens

Das Landesvermögen aus Darlehensforderungen und Beteiligungen verringerte sich zum 31. Dezember 2011 um 1 174 Mio. Euro auf 920 Mio. Euro. Der Rückgang ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass das Sondervermögen „Hessischer Investitionsfonds“ seit dem Haushaltsjahr 2011 nicht mehr als Vermögen des Landes ausgewiesen wird. Nach Auskunft des Ministeriums der Finanzen wurde dieses Sondervermögen in hartes Kernkapital der Landesbank Hessen-Thüringen umgewandelt und ist in deren Eigentum übergegangen. Die größte Landesbeteiligung mit einem Nennwert von rund 290 Mio. Euro war weiterhin die Fraport AG.

Das Hessische Immobilienmanagement war wegen noch fehlender interner Abstimmungen bis zur Beschlussfassung des Kollegiums nicht in der Lage, die Übersicht über flächenmäßige Veränderungen im Grundbesitzbestand in den Haushaltsjahren 2010 und 2011 vorzulegen.

Seit dem Jahr 2011 wird in der Haushaltsrechnung wieder über das Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“ berichtet. Mit Hinweis auf die Änderung der Rechtsstellung werden seit der Haushaltsrechnung 2011 die Bestände dieses Sondervermögens sowie des „Hessischen Investitionsfonds“ nicht mehr ausgewiesen.

Der Bestand an Rücklagen, Fonds und Stöcken stieg von 1 270 Mio. Euro um 134 Mio. Euro auf 1 404 Mio. Euro zum 31. Dezember 2011. Dieser Anstieg war insbesondere auf den Ausweis einer neuen Rücklage für das „Landesinvestitionsprogramm U3-Ausbau“ sowie auf eine Erhöhung der „Allgemeinen Rücklage Epl. 17“ zurückzuführen. Letztere wurde im Vorjahr mit Verweis auf den Kommunalen Schutzschirm eingerichtet.

7.1 Berichtslegung über das Landesvermögen

Nach der Landeshaushaltsordnung hat die Landesregierung über das Vermögen Buch zu führen oder einen anderen Nachweis zu erbringen (§ 73 Absatz 1 Satz 1 LHO). Über die Veränderungen im Grundbesitzbestand des Landes ist

dem Landtag und dem Rechnungshof eine zusammengefasste Übersicht vorzulegen (§ 86 Nr. 1 LHO). Das Land hat in sinngemäßer Anwendung der Vorschriften des Handelsgesetzbuchs den Gesamtabschluss auf den 31. Dezember 2011[279] aufgestellt. Nach dem Jahr 2009 liegt nun im dritten Jahr in Folge eine vollständige Erfassung und wertmäßige Bemessung des Vermögens vor.

Wie in den Vorjahren zieht der Rechnungshof für die Prüfung des Vermögens in diesem Kapitel die von der Landesregierung vorgelegten kameralen Unterlagen und Nachweise heran. Dabei wird deutlich, dass die nach der Landeshaushaltsordnung vorgelegten Vermögensnachweise im Vergleich zu den Angaben einer doppischen Vermögensrechnung[280] weniger aussagekräftig sind.

7.2 Struktur des Landesvermögens

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

7.3 Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren

Das Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren sank nach dem Bestandsnachweis des Landes[281] gegenüber dem Vorjahr um 1 174,0 Mio. Euro auf 919,5 Mio. Euro im Jahr 2011 (Tabelle 7-1). Die Darlehensforderungen verringerten sich um 1 174,0 Mio. Euro auf 344,3 Mio. Euro (näheres in Abschnitt 7.3.1), der Nennbetrag des Beteiligungsvermögens blieb mit 575,1 Mio. Euro konstant (näheres in Abschnitt 7.3.2). Im Bestandsnach-

279 Vgl. Geschäftsbericht 2011 zum Gesamtabschluss des Landes Hessen auf den 31. Dezember 2011, siehe auch Beitrag Nr. 8.

280 Vgl. Beitrag Nr. 8.

281 Bestandsnachweis der vom Land Hessen gewährten Darlehen, Wertpapiere und Beteiligungen zum Stichtag 31. Dezember 2011, Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 5. November 2012.

weis wurde das Wertpapiervermögen mit null ausgewiesen (näheres im Abschnitt 7.3.3).

Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren	31.12.2010	31.12.2011	Veränderung ggü. Vorjahr
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro
Darlehensforderungen	1 518,3	344,3	– 1 174,0
Beteiligungen (Nennbetrag)*	575,1	575,1	0,0
Wertpapiere**	0,0	0,0	0,0
Summe	**2 093,5**	**919,5**	**– 1 174,0**

* Unmittelbare Beteiligungen.

** Ohne Wertpapiere des Sondervermögens „Versorgungsrücklage“, ohne zweckgebundenes Wertpapiervermögen.

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

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

7.3.1 Vermögen aus Darlehensforderungen

Das Vermögen aus Darlehensforderungen betrug 344,3 Mio. Euro zum Jahresende 2011 (2010: 1 518,3 Mio. Euro). Im Vorjahr entfiel der überwiegende Teil auf Darlehen des Hessischen Investitionsfonds[282] an Kommunen: 1 030,0 Mio. Euro wurden als „Darlehen mit Ansparverpflichtungen“ und 155,1 Mio. Euro als „Schulbaudarlehen“ vergeben (Tabelle 7-2). Nach Mitteilung des Ministeriums der Finanzen[283] wurde die Rechtsstellung des Sondervermögens „Hessischer Investitionsfonds“ mit Beteiligungsvertrag vom 6. Dezember 2011 so verändert, dass es die bankenaufsichtlichen Anforderungen für die Anerkennung als hartes Kernkapital in der Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale (Helaba) erfülle. Im Ergebnis sei die Helaba nunmehr wirtschaftlicher und rechtlicher Eigentümer des Sondervermögens geworden. Aus diesem Grund werde im Bestandsverzeichnis zum 31. Dezember 2011 erstmals auf den Ausweis der entsprechenden Darlehen verzichtet (siehe auch Abschnitt 7.5).

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

283 Vgl. Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 5. November 2012 zur Übersendung des Bestandsnachweises der vom Land Hessen gewährten Darlehen, Wertpapiere und Beteiligungen zum Stichtag 31. Dezember 2011.

Im Jahr 2011 machten „Darlehen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz“ mit 262,8 Mio. Euro (76,3 v. H.) den größten Teil der Darlehensforderungen aus. Das weitere Vermögen bestand insbesondere aus „Darlehen für die Siedlungen“ von 42,9 Mio. Euro (12,5 v. H.), aus „Darlehen für die Landwirtschaft“ von 12,2 Mio. Euro (3,5 v. H.) sowie aus „sonstigen Darlehen für gewerbliche Zwecke“ von 11,9 Mio. Euro (3,5 v. H.).

Darlehensforderungen	**31.12.2010** Mio. Euro	**31.12.2011** Mio. Euro	**Veränderung ggü. Vorjahr** Mio. Euro
Darlehen aus dem Landesstock für Wohnungs- und Siedlungswesen	3,9	4,3	0,4
Darlehen an die Hessische Landesbahn (Liquiditätshilfe)	7,8	7,8	0,0
Sonstige Darlehen für gewerbliche Zwecke	12,3	11,9	− 0,4
Darlehen für die Landwirtschaft	12,4	12,2	− 0,2
Darlehen für die Siedlungen	48,3	42,9	− 5,4
Darlehen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz	246,0	262,8	16,8
Darlehen an die studentische Darlehenskasse	0,9	0,9	0,0
Kredite (Alternative Betriebe)	0,1	0,1	0,0
Darlehen im Rahmen der Technologie- und Innovationsförderung	1,0	1,0	0,0
Schulbaudarlehen an Kommunen, § 6 Investitionsfondsgesetz	155,1	0,0	− 155,1
Darlehen mit Ansparverpflichtungen an Kommunen, §§ 11 bis 13 Investitionsfondsgesetz	1 030,0	0,0	− 1 030,0
Sonstige Darlehen	0,5	0,4	− 0,1
Summe	**1 518,3**	**344,3**	**− 1 174,0**

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 7-2: Vermögen aus Darlehensforderungen

Zu den sonstigen Darlehen für gewerbliche Zwecke gehören insbesondere mit 7,5 Mio. Euro ein Darlehen an die Hessischen Staatsweingüter, das ab dem Jahr 2014 getilgt werden soll, und mit 2,4 Mio. Euro Regionalförderdarlehen für kleine und mittelständische Unternehmen.

7.3.2 Vermögen aus Beteiligungen

7.3.2.1 Berichte über die Beteiligungen

Das Ministerium der Finanzen berichtet über die Beteiligungen des Jahres 2011 mit dem Bestandsnachweis der vom Land gewährten Darlehen, Wertpapiere und Beteiligungen[284], mit dem Beteiligungsverzeichnis[285] sowie mit der Aufstellung über den Anteilsbesitz des Landes in Anlage 2 zum Anhang zur Vermögens- und Ergebnisrechnung des Gesamtabschlusses[286]. Das Land erstellt keinen Beteiligungsbericht.

Der Bestandsnachweis nennt 60 (Vorjahr: 61) unmittelbare Landesbeteiligungen. Diese werden im Nachweis gegliedert nach Unternehmen des öffentlichen und des privaten Rechts ohne Sozialen Wohnungsbau, nach privatrechtlichen Unternehmen des Sozialen Wohnungsbaus und nach den Beteiligungen der Landesbetriebe nach § 26 LHO an privatrechtlichen Unternehmen. Weder im Bestandsnachweis noch im Beteiligungsverzeichnis werden aus „Eigenmitteln finanzierte Beteiligungen“ der Hochschulen an Unternehmen in der Rechtsform privaten Rechts aufgeführt. Nach Auffassung des Ministeriums stellen diese eine „Selbstverwaltungsangelegenheit der Hochschulen“ dar.

Das Beteiligungsverzeichnis 2011 hält fest, dass zudem Genossenschaftsanteile nicht aufgenommen wurden. Es führt 45 (Vorjahr: 46) unmittelbare Beteiligungen in alphabetischer Reihenfolge auf. Die Aufstellung über den Anteilsbesitz zum 31. Dezember 2011 bietet eine weitere Übersicht von insgesamt 68 Beteiligungen. Sie ist gegliedert nach verbundenen Unternehmen

284 Vgl. Bestandsnachweis der vom Land Hessen gewährten Darlehen, Wertpapiere und Beteiligungen zum Stichtag 31. Dezember 2011, Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 5. November 2012. Einen Überblick über die Beteiligungen zu Beginn des Haushaltsjahres (mit Angaben zum Ist 2009) bietet Haushaltsplan 2011, Einzelplan 17, Seite 335 f. (Anlage III).

285 Vgl. Beteiligungen des Landes Hessen an privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Unternehmen und mittelbare Beteiligungen an Unternehmen, deren Kapital zu mehr als einem Viertel von Unternehmen gehalten wird, an denen das Land Hessen unmittelbar mit mehr als einem Viertel beteiligt ist, 2011 (Beteiligungsverzeichnis 2011); Schreiben des Ministeriums der Finanzen an den Präsidenten des Landtags vom 17. Oktober 2012, Ausschussvorlage des Unterausschusses für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung UFV / 18 / 56.

286 Vgl. Gesamtabschluss des Landes Hessen auf den 31. Dezember 2011, in: Geschäftsbericht 2011, Seite 98 – 102.

(23), nach assoziierten Unternehmen (18)[287] und nach Sonstigen Finanzanlagen (27). Bestandsnachweis, Beteiligungsnachweis und die Aufstellung zum Anteilsbesitz enthalten Angaben zum Stamm- oder Grundkapital und zum Anteil des Landes.[288]

Die Angaben über die Beteiligungen im Bestandsnachweis (60), im Beteiligungsverzeichnis (45) und in der Aufstellung über den Anteilsbesitz (68) unterscheiden sich wie folgt: Allein der Bestandsnachweis enthält unter verschiedenen Vermögensgruppen zwölf Positionen für neun Genossenschaften sowie unter zwei verschiedenen Vermögensgruppen eine Beteiligung Hessens an der Süddeutschen Zucker AG, Mannheim.[289] Die Aufstellung über den Anteilsbesitz enthält zusätzlich 23 weitere Beteiligungen, überwiegend aus dem Bereich der Hochschulen. Angaben über mittelbare Unternehmensbeteiligungen[290] enthält allein das Beteiligungsverzeichnis.

7.3.2.2 Überblick über die Beteiligungen

Der Wert des Vermögens aus Beteiligungen des Landes wird sowohl im Bestandsnachweis als auch im Beteiligungsverzeichnis in Höhe des Kapitalanteils[291] des Landes am Unternehmen (Nennbetrag) ausgewiesen. Das ausgewiesene Vermögen ändert sich lediglich dann, wenn das Land seinen Anteil am Unternehmen verändert oder seine Kapitaleinlage anpasst. Der Nennbetrag aller Beteiligungen des Landes zum 31. Dezember 2011 belief sich wie im Vorjahr auf 575,1 Mio. Euro (Tabelle 7-3[292]).

287 Die verbundenen und die assoziierten Unternehmen sind jeweils weiter untergliedert nach der angewendeten Konsolidierungsmethode (at equity und Anschaffungskosten).

288 Gleiches gilt für die Aufstellung der Beteiligungen im Haushaltsplan, vgl. Haushaltsplan 2011, Einzelplan 17, Seite 335 f. (Anlage III).

289 Nach Auskunft des Ministeriums der Finanzen sind die Anteile des Landes an Genossenschaften und an der Süddeutschen Zucker AG „aufgrund ihrer geringen Bedeutung sowie aus Gründen der Übersichtlichkeit“ erstmals im Beteiligungsverzeichnis zum 31. Dezember 1999 nicht mehr aufgeführt worden. Vgl. Bemerkungen 2010, Seite 179, Fußnote 227.

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

291 Im Sinne von Grund-, Stamm- oder Kommanditkapital.

292 Gegliedert nach den im Bestandsnachweis ausgewiesenen Vermögensgruppen.

Beteiligungen* (Nennbetrag)	31.12.2010 Mio. Euro	31.12.2011 Mio. Euro	Veränderung ggü. Vorjahr Mio. Euro
Beteiligungen an Unternehmen des öffentlichen Rechts	108,0	108,0	0,0
Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts (ohne Sozialer Wohnungsbau)	404,7	404,7	0,0
Beteiligungen an Unternehmen des Sozialen Wohnungsbaus	61,5	61,5	0,0
Beteiligungen kaufmännisch eingerichteter Betriebe nach § 26 LHO an Unternehmen des privaten Rechts	1,0	0,9	– 0,1
Summe	**575,1**	**575,1**	**0,0**

* Unmittelbare Beteiligungen. Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 7-3: Vermögen aus Beteiligungen

7.3.2.3 Beteiligungen an Unternehmen des öffentlichen Rechts

Wie im Vorjahr betrug das Vermögen der Beteiligungen an Unternehmen des öffentlichen Rechts gemessen an den Nennbeträgen 108,0 Mio. Euro zum 31. Dezember 2011. Der Bestandsnachweis weist aus:

- Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main, Nennbetrag von 60,2 Mio. Euro bei einem Anteil des Landes von 1,6 v. H.,
- Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale, Frankfurt am Main, Nennbetrag von 47,7 Mio. Euro bei einem Anteil von 10,0 v. H.,
- Süddeutsche Klassenlotterie, München, Nennbetrag von 150 000 Euro bei einem Anteil von 15,0 v. H.[293]

7.3.2.4 Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts

Der Bestandsnachweis nennt 49 unmittelbare Beteiligungen des Landes an Unternehmen des privaten Rechts (ohne Sozialer Wohnungsbau, siehe Abschnitt 7.3.2.5 und ohne Beteiligungen der Landesbetriebe, siehe Abschnitt

293 Das gezeichnete Kapital der Süddeutschen Klassenlotterie wurde auf 1,0 Mio. Euro erhöht. Der prozentuale Anteil blieb unverändert bei 15,0 v. H., während sich der Anteil des Landes Hessen auf 150 000 Euro erhöhte.

7.3.2.6) und benennt in den Hinweisen Änderungen. Unverändert ist das Land an sieben Genossenschaften beteiligt. Die Nennbeträge der unmittelbaren Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts betrugen wie im Vorjahr 404,7 Mio. Euro. Dabei entfielen 97,7 v. H. des Vermögenswerts auf folgende sechs Unternehmen (Tabelle 7-4).

Unmittelbare Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts*	**Nennbetrag** Mio. Euro	**Anteile an allen Beteiligungen**	**Anteil des Landes am Stammkapital**
Fraport AG, Frankfurt am Main	289,5	71,5 v. H.	31,49 v. H.
Messe Frankfurt GmbH, Frankfurt am Main	72,0	17,8 v. H.	40,00 v. H.
Hessische Landesbahn GmbH, Frankfurt am Main	13,7	3,4 v. H.	100,00 v. H.
Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH, Lautzenhausen	8,8	2,2 v. H.	17,50 v. H.
TÜV Technische Überwachung Hessen GmbH, Darmstadt	6,9	1,7 v. H.	45,00 v. H.
Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH Hessen, Wiesbaden	4,6	1,1 v. H.	100,00 v. H.
Andere Unternehmen	9,1	2,3 v. H.	
Summe	**404,7**	**100,0 v. H.**	

* Ohne privatrechtliche Unternehmen des Sozialen Wohnungsbaus und ohne Beteiligungen der Landesbetriebe. Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

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

Das Grundkapital der Fraport AG wurde im Jahr 2011 auf 919,6 Mio. Euro erhöht. Bei gleichbleibendem Nennbetrag sank der Anteil des Landes von 31,5 v. H. auf 31,49 v. H. Im Dezember 2011 erwarb das Land Hessen Aktien an der ÖPP Deutschland AG, Berlin, mit einem Nominalwert von 10 000 Euro. Dies entspricht einem prozentualen Anteil am Grundkapital von 0,58 v. H.

Die meisten mittelbaren[294] Beteiligungen halten die Fraport AG (43 mittelbare Beteiligungen, Nennbeträge von insgesamt 89,8 Mio. Euro[295]), die Hessische

294 Einen Überblick über die mittelbaren Beteiligungen bietet das Beteiligungsverzeichnis.

295 Darunter ist u. a. die zu 100 v. H. gehaltene Air-Transport IT Services Inc., Orlando (USA) (umgerechnet 6,7 Mio. Euro). Beteiligungen bestehen zudem mit einem Anteil von 99,99 v. H. an der Antalya Havalimani Uluslararasi Isletmeciligi A.S. (22,7 Mio. Euro), von 30 v. H. an der Philippine International Air Terminals Co. Inc. (PIATCO), Manila (umgerechnet 20,6 Mio. Euro) und dem Flughafen Hannover Langenhagen GmbH, Hannover (9,2 Mio. Euro) sowie mit 51 v. H. am Unternehmen Fraport IC Ictas Havalimani Isletme A.S., Antalya (8,0 Mio. Euro).

Landesbahn GmbH (acht, insgesamt 5,4 Mio. Euro[296]) und die Messe Frankfurt GmbH (vier, insgesamt 177,5 Mio. Euro[297]).

7.3.2.5 Beteiligungen an Unternehmen des Sozialen Wohnungsbaus

Das Land ist unverändert an einem privatrechtlichen Unternehmen beteiligt, das die Förderung des sozialen Wohnungsbaus zum Ziel hat. Der Nennbetrag der Beteiligung an der Nassauischen Heimstätte Wohnungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH, Frankfurt am Main, betrug 61,5 Mio. Euro. Das entsprach 56,02 v. H. des Stammkapitals. Über die Nassauische Heimstätte hat das Land vier mittelbare Beteiligungen, darunter die Wohnstadt Stadtentwicklungs- und Wohnungsbaugesellschaft Hessen mbH, Kassel, mit 32,7 Mio. Euro (Anteil von 88,94 v. H.) und die Wohnungsgesellschaft Dietzenbach mbH, Dietzenbach, mit 1,7 Mio. Euro (33,33 v. H.).[298]

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

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

Das Bestandverzeichnis führt für das Jahresende 2011 Beteiligungen an sieben privatrechtlichen Unternehmen mit Nennbeträgen von insgesamt rund

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

297 Die vier mittelbaren Landesbeteiligungen der Messe Frankfurt GmbH sind in ihrem alleinigen Besitz: Messe Frankfurt Venue GmbH & Co. KG, Frankfurt am Main, (Nennbetrag von 150,0 Mio. Euro), Messe Frankfurt Exhibition GmbH, Frankfurt am Main, (25,0 Mio. Euro), Messe Frankfurt Grundbesitz GmbH & Co. KG, Frankfurt am Main, (2,5 Mio. Euro) und Messe Frankfurt Grundbesitz Verwaltung GmbH, Frankfurt am Main, (0,025 Mio. Euro).

298 Vgl. Bestandsnachweis der vom Land Hessen gewährten Darlehen, Wertpapiere und Beteiligungen zum Stichtag 31. Dezember 2011, Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 5. November 2012.

898 000 Euro, darunter fünf Genossenschaften auf. Das Land war demnach Alleineigentümer an der Freilichtmuseum Hessenpark GmbH, Neu-Anspach / Taunus, mit einem Nennbetrag von 328 000 Euro und beteiligt u. a. an der Süddeutschen Zuckerrübenverwertungsgenossenschaft e. G., Stuttgart, mit rund 354 000 Euro und an der Süddeutschen Zucker AG, Mannheim, mit rund 148 000 Euro.

7.3.3 Vermögen aus Wertpapieren[299]

Der Bestandsnachweis weist zum Stichtag 31. Dezember 2011 für die „verwalteten Wertpapiere“ einen Wert von null aus. Darin wird erwähnt, dass der Bestandsnachweis nicht die Wertpapiere des Sondervermögens „Versorgungsrücklage“ und das zweckgebundene Wertpapiervermögen erfasse. Zum 31. Dezember 2011 betrug der Kurswert der Wertpapiere des Sondervermögens „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“ 1 108,2 Mio. Euro.[300]

7.4 Liegenschaftsvermögen

Dem Landtag und dem Rechnungshof ist eine zusammengefasste Übersicht über die Veränderungen im Grundbesitzbestand vorzulegen (§ 86 LHO Nr. 1).[301] Dieser Teil der „Vermögensrechnungslegung“[302] wird vom HI im Auftrag des Ministeriums der Finanzen erstellt. Der Grundbesitzbestand wird anhand von Veränderungsmitteilungen der grundstücksverwaltenden Dienststellen fortgeschrieben.

Anlässlich der Erörterung der Bemerkungen 2009 bat der Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung in seiner 9. Sitzung am 22. Sep-

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

300 Siehe hierzu die Ausführungen in Abschnitt 7.5. Neben den Wertpapieren beinhaltet das Sondervermögen Versorgungsrücklage Geldmarktmittel in Höhe von 5,5 Mio. Euro. Der Kurswert dieses Sondervermögens betrug zum 31. Dezember 2011 insgesamt 1 113,7 Mio. Euro.

301 Das Ministerium der Finanzen stellte ein Grundbesitzverzeichnis zum 1. Januar 1956 auf und berichtete erstmals mit einer Vorlage gemäß § 82 RHO am 11. September 1959 über Veränderungen im Grundbesitzbestand (Landtagsdrucksache IV / 316).

302 Der zweite Teil der „Vermögensrechnungslegung“ ist nach § 86 Nr. 2 LHO eine Übersicht der Staatsschulden nach Art. 144 Satz 2 HV, die dem Landtag und dem Rechnungshof als Anlage 9 zur Haushaltsrechnung vorgelegt wird.

tember 2010 das Ministerium, den Aufwand für die Aufnahme von monetären Aspekten in die Mitteilung über den Grundbesitzbestand zu prüfen. In der Begründung der Landtagsdrucksache zur Mitteilung für das Jahr 2009 wird berichtet, dass künftig bei der jährlichen Meldung zum Grundbesitzbestand eine monetäre Bewertung vorgenommen werden solle. Hierfür sei eine Änderung des Meldesystems der Ressorts gegenüber dem HI vorzunehmen, die kurzfristig veranlasst werde. Mit Schreiben vom 2. November 2011 bat das Ministerium die Ressorts, dem HI bis zum 10. Dezember 2011 ihre Meldungen zum Grundbesitzbestand 2010 ergänzt um die Bilanzwerte für die Grundstücke und die aufstehenden Gebäude zu übermitteln.

Nach Angaben des HI vom 27. Februar 2013 weisen die Meldungen der Ressorts hinsichtlich der Grundstücksflächen zum Teil erhebliche Differenzen zwischen den bisherigen Angaben in der Übersicht zum Grundbesitzbestand und denen in der SAP-gestützten Buchführung auf. Das HI war wegen noch fehlender interner Abstimmungen bis zum Tag der Beschlussfassung des Kollegiums über die Bemerkungen 2012 nicht in der Lage, die Übersicht nach § 86 LHO über die Veränderungen im Grundbesitzbestand in den Haushaltsjahren 2010 und 2011 vorzulegen.[303]

7.5 Sondervermögen

Die Haushaltsrechnung weist in ihren Anlagen 12, 13 und 14 die Sondervermögen des Landes aus. Die Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“ und „Hessischer Investitionsfonds“ wurden mit Vertrag vom 23. / 30. Dezember 1998 bzw. 30. September 2005 als stille Vermögenseinlage gemäß § 10 Absatz 4 Kreditwesengesetz bei der Helaba eingebracht.[304] Die Einlagen wurden für unbestimmte Zeit geleistet und sollen bei der Helaba als permanent haftendes Eigenkapital (Kernkapital) dienen. Nach Auskunft des Ministeriums der Finanzen wurde mit Beteiligungsvertrag vom 6. Dezember

303 Auch für die Jahre 2001, 2002, 2003 und 2006 wurde die Übersicht nicht rechtzeitig bis zum Tag der Beschlussfassung des Kollegiums vorgelegt. Vgl. Bemerkungen 2002, Seite 130; Bemerkungen 2003, Seite 128; Bemerkungen 2004, Seite 128; Bemerkungen 2007, Seite 135.

304 Vgl. § 2 Absatz 8 „LTH-Bank für Infrastruktur“-Gesetz vom 18. Dezember 2006 (GVBl. I Seite 732, 733). Seit dem 1. September 2009 wird das Sondervermögen von der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen verwaltet (vgl. Artikel 2 des Gesetzes zur Neuordnung der monetären Förderung in Hessen vom 16. Juli 2009, GVBl. I Seite 256, 257).

2011 die Rechtsstellung der Sondervermögen so verändert, dass sie die bankenaufsichtlichen Anforderungen für die Anerkennung als hartes Kernkapital erfüllen. Aufgrund dieses Vertrags sei die Helaba wirtschaftlicher und rechtlicher Eigentümer des Forderungsbestandes geworden.[305]

Für die Haushaltsjahre 2007 bis 2010 enthielten die Haushaltsrechnungen keine Anlage zum Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen". Zu diesem Sondervermögen wurde lediglich im Haushaltsplan (Anlage I zum Einzelplan 07) der Wirtschaftsplan abgebildet.[306] Der Rechnungshof hatte auf das Fehlen dieser Anlage zur Haushaltsrechnung hingewiesen.[307] Ab der Haushaltsrechnung 2011 wird wieder über dieses Sondervermögen Rechnung gelegt. Im Gegensatz zu den Haushaltsrechnungen der Jahre bis 2006 wird über den Bestand des Vermögens nicht berichtet. Auch über den Bestand des Sondervermögens „Hessischer Investitionsfonds" wird ab dem Haushaltsjahr 2011 nicht mehr berichtet. Das Ministerium der Finanzen führt zur Begründung aus, dass die Helaba wirtschaftlicher und rechtlicher Eigentümer des Forderungsbestandes geworden und somit der Ausweis der Bestände nicht mehr erforderlich sei.

Der Rechnungshof hat die veränderte Rechtsstellung der Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen" sowie „Hessischer Investitionsfonds" bisher nicht geprüft.

Die Anlagen zur Haushaltsrechnung geben bzw. gaben den Bestand der Sondervermögen zu Anschaffungskosten an. Demnach sank der Wert der Sondervermögen Hessens von 2 190,2 Mio. Euro auf 1 103,9 Mio. Euro zum 31. Dezember 2011 (Tabelle 7-5). Dies ist auf den im Jahr 2011 nicht mehr erfolgten Ausweis des „Hessischen Investitionsfonds" zurückzuführen. Der Bestand der „Versorgungsrücklage des Landes Hessen" stieg um 185,9 Mio. Euro auf 1 103,9 Mio. Euro.

305 Vgl. Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 5. November 2012 zur Übersendung des Bestandsnachweises der vom Land Hessen gewährten Darlehen, Wertpapiere und Beteiligungen zum Stichtag 31. Dezember 2011.

306 Siehe beispielsweise Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2011. Zudem werden die Einlagen der Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen" sowie „Hessischer Investitionsfonds" im Gesamtabschluss des Landes unter Sonstigen Ausleihungen ausgewiesen. Vgl. Geschäftsbericht 2011 zum Gesamtabschluss des Landes Hessen auf den 31. Dezember 2011, Seite 78.

307 Vgl. Bemerkungen 2011, Seite 61.

Sondervermögen*	31.12.2010 Mio. Euro	31.12.2011 Mio. Euro	Veränderung ggü. Vorjahr Mio. Euro
Hessischer Investitionsfonds**	1 272,1	—	− 1 272,1
Versorgungsrücklage	918,1	1 103,9	185,9
Summe	**2 190,2**	**1 103,9**	**− 1 086,2**

* In den Jahren 2007 bis 2010 wurde über das von der Wirtschafts- und Infrastrukturbank verwaltete Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“ nicht mehr in einer Anlage zur Haushaltsrechnung berichtet. Seit der Haushaltsrechnung 2011 wird wieder darüber berichtet, allerdings wird der Bestand nicht ausgewiesen. Zum 31. Dezember 2006 hatte es einen Vermögensbestand von 3 759,5 Mio. Euro. Vgl. Bemerkungen 2009, Seite 160 f.

** Seit der Haushaltsrechnung 2011 wird der Bestand des Sondervermögens „Hessischer Investitionsfonds“ nicht mehr ausgewiesen.

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 7-5: Sondervermögen

Sondervermögen können als Darlehen vergeben oder als Geldanlage auf dem Kapitalmarkt oder in Wertpapieren investiert werden und Erträge erwirtschaften. Der Bestand des Sondervermögens „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“[308] setzte sich zu 76,5 v. H. (844,2 Mio. Euro) aus festverzinslichen Wertpapieren, zu 23,0 v. H. (254,2 Mio. Euro) aus Aktien und zu 0,5 v. H. (5,5 Mio. Euro) aus Geldmarktmitteln zusammen. Die Ende des Jahres 2006 geschaffene Möglichkeit, Aktien zu erwerben, wurde im Jahr 2007 erstmals und in den Folgejahren weiter genutzt. Der Aktienbestand stieg von 29,4 Mio. Euro im Jahr 2007 kontinuierlich an. Der Aktienanteil darf 30 v. H. des Sondervermögens nicht überschreiten.[309]

Nach der Haushaltsrechnung lag der Wert der „Versorgungsrücklage“ zu Anschaffungskosten bei 1 103,9 Mio. Euro. Der Kurswert zum 31. Dezember 2011 betrug einschließlich Kassenbestand 1 113,7 Mio. Euro.[310]

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

309 Vgl. Anlagerichtlinien vom 11. Juli 2012 (Ausschussvorlage HHA 18 / 85 vom 6. Juni 2012) Der Haushaltsausschuss hatte den Anlagerichtlinien am 20. Juni 2012 zugestimmt. Die Anlagerichtlinien sind bis zum 31. Juli 2017 befristet.

310 Der Bilanzwert betrug laut Geschäftsbericht 1 097,7 Mio. Euro zum 31. Dezember 2011 (Vorjahr: 919,0 Mio. Euro). Vgl. Geschäftsbericht 2011 zum Gesamtabschluss des Landes Hessen, Seite 77. Der Bilanzwert wird auf Basis der Anschaffungskosten ermittelt und ggf. um dauerhaft niedrigere Kurs- oder Marktwerte korrigiert. Die Deutsche Bundesbank weist in ihrem Bericht über die Versorgungsrücklage des Landes Hessen im Jahr 2011 einen Markt-

7.6 Vermögen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken

Der Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung fasst unter Ziffer 7 den Stand der Rücklagen, Fonds und Stöcke zusammen.[311] Einzelheiten enthält Anlage 2 zur Haushaltsrechnung mit der „Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand an Sondervermögen und Rücklagen (§ 85 Nr. 2 LHO)“. Die Anlage enthält keine Informationen zu den Sondervermögen des Landes; diese werden – wie dargestellt – in getrennten Anlagen ausgewiesen (siehe Abschnitt 7.5).

Der Bestand an Rücklagen, Fonds und Stöcken stieg von 1 270,0 Mio. Euro zum 31. Dezember 2010 um 133,7 Mio. Euro (Vorjahr: 587,7 Mio. Euro) auf 1 403,7 Mio. Euro zum 31. Dezember 2011 (Tabelle 7-6). Dabei stiegen die „Rücklagen der budgetierten Bereiche“ um 3,7 Mio. Euro auf 122,2 Mio. Euro und die Sonstigen Rücklagen um 130,0 Mio. Euro auf 1 281,5 Mio. Euro. Bei den budgetierten Bereichen stiegen die Investitionsrücklagen um 6,2 Mio. Euro während deren Allgemeine Rücklagen um 2,5 Mio. Euro sanken (Tabelle 7-6).

wert von 1 130,9 Mio. Euro aus, der zusätzlich die bis zum Stichtag 31. Dezember 2011 angefallenen Stückzinsen berücksichtigt.

311 Die Angaben zu den Rücklagen in Tabelle 7-6 weichen teilweise rundungsbedingt im Nachkommabereich von den Angaben unter Ziffer 7.1 des Abschlussberichts zur Haushaltsrechnung 2011 ab.

Rücklagen, Fonds und Stöcke	Bestand am 31.12.2010 Mio. Euro	Einnahmen Mio. Euro	Ausgaben Mio. Euro	Bestand am 31.12.2011 Mio. Euro	Veränderung ggü. Vorj. Mio. Euro
Rücklagen der budgetierten Bereiche	**118,5**	**16,7**	**13,0**	**122,2**	**3,7**
davon:					
Allgemeine Rücklage	68,9	5,2	7,7	66,4	−2,5
Investitionsrücklage	49,6	11,5	5,4	55,8	6,2
Sonstige Rücklagen	**1 151,5**	**384,2**	**254,2**	**1 281,5**	**130,0**
davon:					
Digitalfunk BOS	7,2	7,3	0,0	14,5	7,3
Bekleidungsrücklage (Allgemein)	5,9	0,0	0,0	5,9	0,0
„Allgemeine Rücklage“ Digitalfunk BOS	23,4	1,8	0,0	25,2	1,8
„Investitionsrücklage“ Digitalfunkt BOS	13,3	4,7	0,0	18,0	4,7
Vertretungsmittel der Schulen	21,6	14,1	8,7	26,9	5,3
Flughafenrücklage	5,6	0,0	0,0	5,6	0,0
Kassel-Calden	22,6	0,0	21,1	1,4	−21,2
Wohnungsbau	478,1	9,7	0,0	487,8	9,7
Landesinvestitionsprogramm U3-Ausbau	0,0	30,6	0,0	30,6	30,6
Rücklage nach § 6 Hessisches Grundwasserabgabengesetz	11,7	0,0	0,0	11,7	0,0
Allgemeine Rücklage Epl. 17	520,0	305,0	220,0	605,0	85,0
Zukunftsoffensive Hessen	9,7	0,0	0,4	9,2	−0,5
„Hessisches Sonderinvestitionsprogramm“	17,4	0,0	0,0	17,4	0,0
Weitere Sonstige Rücklagen	15,1	11,1	3,9	22,4	7,3
Fonds und Stöcke*	**0,0**	**6,2**	**6,2**	**0,0**	**0,0**
Summe	**1 270,0**	**407,2**	**273,5**	**1 403,7**	**133,7**

* Der Bestand der Fonds und Stöcke sank von 408,19 Euro auf 39,84 Euro zum 31. Dezember 2011.
Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

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

Unter den Sonstigen Rücklagen wurde die im Vorjahr gebildete Rücklage „Allgemeine Rücklage Epl. 17“ von 520,0 Mio. Euro auf 605,0 Mio. Euro erhöht. Diese wurde insbesondere eingerichtet, um „künftige Belastungen aus

dem Kommunalen Schutzschirm abzufedern".[312] Für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) wurden die bestehenden Rücklagen „Allgemeine Rücklage" auf 25,2 Mio. Euro, „Investitionsrücklage" auf 18,0 Mio. Euro und „Digitalfunk BOS" auf 14,5 Mio. Euro erhöht. Die im Vorjahr gebildete zweckgebundene Rücklage „Kassel-Calden" wurde von 22,6 Mio. Euro auf 1,4 Mio. Euro gesenkt. Des Weiteren wurde eine neue Rücklage „Landesinvestitionsprogramm U3-Ausbau" in Höhe von 30,6 Mio. Euro ausgewiesen.

Rücklagen werden aus Haushaltsmitteln finanziert. Da sie allerdings auch aus neuen Kreditaufnahmen zu finanzieren sind, sollte die Erhöhung oder Bildung von Rücklagen stets unter sorgfältiger Abwägung der Erfordernisse des Wirtschaftlichkeitsgebots (§ 7 LHO) geschehen.[313]

312 Ministerium der Finanzen, Pressemitteilung vom 3. Februar 2011.

313 Zur Thematik der kreditfinanzierten Rücklagen siehe auch die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 15. März 2011, VerfGH 20 / 10, http://www.vgh.nrw.de/ vom 16. März 2011.

8 Gesamtabschluss des Landes Hessen zum 31. Dezember 2011

Die Landesregierung stellte am 15. Oktober 2012 den nach kaufmännischen Grundsätzen erstellten, durch Wirtschaftsprüfer testierten und vom Rechnungshof festgestellten Gesamtabschluss des Landes Hessen zum 31. Dezember 2011 vor. Die verbliebene Einschränkung des Testats bezog sich auf die mengen- und wertmäßige Bestandsaufnahme der Kunst- und Sammlungsgegenstände. Die Einschränkung verringerte sich im Vergleich zum Gesamtabschluss des Vorjahres weiter von 3 358 Mio. Euro auf 2 544 Mio. Euro.

Die Bilanzsumme im Gesamtabschluss belief sich auf 108 131 Mio. Euro gegenüber 102 939 Mio. Euro im Vorjahr. Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag erhöhte sich von 66 753 Mio. Euro auf 70 620 Mio. Euro am Abschlussstichtag. Als Jahresergebnis wurde ein Fehlbetrag von – 3 867 Mio. Euro gegenüber – 2 150 Mio. Euro im Vorjahr ausgewiesen. Wesentliche Belastungen des Jahresergebnisses ergaben sich aus der Zuführung zu den Pensionsrückstellungen aufgrund einer Besoldungs-, Versorgungs- und Tarifanpassung (– 903 Mio. Euro). Ergebnisentlastend hingegen wirkten die im Vergleich zum Vorjahr um 329 Mio. Euro höheren Steuererträge.

Die jährlichen Abschlussprüfungen auf Ebene der obersten Landesbehörden unter Hinzuziehung von Wirtschaftsprüfern stellen nach wie vor einen Beitrag zur Qualitätssicherung der Rechnungslegung sowie zur Etablierung GoB-konformer Rechnungslegungsprozesse dar.

Der Rechnungshof sieht bezüglich der ab dem Haushaltsjahr 2015 anzuwendenden Standards staatlicher Doppik auch in ihrer derzeit geltenden Fassung weiter Verbesserungsbedarf.

8.1 Vorbemerkung

Am 15. Oktober 2012 präsentierte die Landesregierung der Öffentlichkeit den Geschäftsbericht 2011.[314] Er enthält den von Wirtschaftsprüfern testier-

314 Der Geschäftsbericht 2011 ist im Internet abrufbar unter: http://www.bilanz.hessen.de.

ten und vom Rechnungshof festgestellten Gesamtabschluss des Landes zum 31. Dezember 2011. Auch für das Jahr 2011 wurde der Gesamtabschluss parallel zur kameralen Rechnungslegung aufgestellt. Der Haushaltsausschuss befasste sich in seiner Sitzung vom 14. November 2012 mit dem Gesamtabschluss. Den Geschäftsbericht zum Gesamtabschluss nahm der Haushaltsausschuss zur Kenntnis.

Der Rechnungshof hat die in den Gesamtabschluss einbezogenen Teilkonzern- bzw. Jahresabschlüsse der obersten Landesbehörden zum 31. Dezember 2011 unter Hinzuziehung von Wirtschaftsprüfern geprüft und seiner gesetzlichen Aufgabe entsprechend festgestellt. Der Jahresabschluss zum 31. Dezember 2011 des Rechnungshofs wurde vom Landtag, ebenfalls unter Hinzuziehung einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, geprüft und festgestellt.

8.2 Fortentwicklung des Regelungsrahmens für das doppische Rechnungswesen

Die Regelungen zur Bilanzierung und Bewertung sowie für die Erstellung doppischer Jahresabschlüsse wurden vom Ministerium der Finanzen (Ministerium) auch im Berichtszeitraum ergänzt und aktualisiert. Sie sind nach § 71a LHO mit dem Rechnungshof zwecks Erteilung des Einvernehmens abzustimmen.

8.2.1 Jahresabschlusserlass

Im Oktober 2012 legte das Ministerium dem Rechnungshof den Entwurf des Jahresabschlusserlasses 2012 zur Erteilung des Einvernehmens nach § 71a LHO vor. Bei der fachlichen Abstimmung des festzulegenden Zeitablaufs hinsichtlich Erstellung und Prüfung der Abschlüsse 2012 konnte auf die Erfahrungen der beschleunigten Prozesse aus dem Vorjahr zurückgegriffen werden (siehe auch Abschnitt 8.4.1). Inhaltlich konzentriert sich der Erlass auf die Koordinierung des Zeitablaufs von Abschlusserstellung und Abschlussprüfung. Verwaltungsinterne Vorgaben zur Verteilung der Verantwortlichkeiten auf die Ressorts bzw. das Hessische Competence Center, die in der Vorjahresfassung noch enthalten waren, wurden aus dem vorgelegten Entwurf herausgenom-

men. Des Weiteren wurde der Entwurf um Ausführungsbestimmungen zum Kontierungshandbuch (z. B. sachliche Vorgaben zur Inventarisierung) ergänzt. Nach der fachlichen Abstimmung erteilte der Rechnungshof im Dezember 2012 sein Einvernehmen zum Jahresabschlusserlass 2012.

8.2.2 Vorschriften zu den Angabepflichten im Anhang

Im Januar 2013 legte das Ministerium dem Rechnungshof eine Neufassung der Vorschriften über die Angabepflichten im Anhang mit der Bitte um Erteilung des Einvernehmens vor. Die vorgelegte Neufassung orientiert sich an den Regelungen des HGB in der Fassung des BilMoG und enthält weitere, die Besonderheiten der Landesverwaltung berücksichtigende Ausführungsbestimmungen zu Gliederung und Erläuterung der angabepflichtigen Sachverhalte (z. B. Ausgestaltung des Anlagenspiegels). Nach der fachlichen Abstimmung erteilte der Rechnungshof im März 2013 sein Einvernehmen zu den vorgelegten Vorschriften.

8.2.3 Diskontierungssatz für Pensionsrückstellungen und ähnliche langfristige Verpflichtungen

Mit Beschluss vom 24. / 25. Oktober 2012 hat das Gremium zur Standardisierung des staatlichen Rechnungswesens nach § 49a HGrG den Diskontierungssatz zur Berechnung der Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen (z. B. Beihilfe- und Altersteilzeitrückstellungen) von 4,5 v. H. im Vorjahr auf 3,95 v. H. abgesenkt. Da die Festlegung des Diskontierungssatzes nach dem im Kontierungshandbuch geregelten Verfahren den Vorgaben des Gremiums folgt, hat dieser Beschluss unmittelbare Auswirkungen auf die Berechnung der Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen in der Landesverwaltung.

Das Ministerium äußerte wegen der erheblichen bilanziellen Auswirkungen Zweifel an der Eignung des vom Standardisierungsgremium beschlossenen Diskontierungssatzes und bat den Rechnungshof und den beteiligten Wirtschaftsprüfer um fachliche Einschätzung. Der Rechnungshof und die Wirtschaftsprü-

fer vertraten gemeinsam die Auffassung, dass sich die bei der Bestimmung des Diskontierungssatzes vorgesehene Bezugnahme auf die Umlaufsrendite börsennotierter Bundeswertpapiere damit begründen lasse, dass dieser Zins die Refinanzierungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand zutreffend widerspiegele. Aufgrund dieser fachlichen Einschätzung hat der Rechnungshof zu der vom Ministerium seinerzeit vorgeschlagenen Anknüpfung im Kontierungshandbuch an den von Standardisierungsgremium gewählten Diskontierungssatz sein Einvernehmen erteilt.

Im Anschluss an die fachliche Abstimmung entschied das Ministerium, in den Abschlüssen 2012 den vom Standardisierungsgremium beschlossenen Diskontierungssatz von 3,95 v. H. für die Berechnung der Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen anzuwenden und legte dem Rechnungshof im Februar 2013 einen entsprechenden Änderungsvorschlag für die betreffenden Stellen im Kontierungshandbuch vor. Der Rechnungshof erteilte hierzu im März 2013 sein Einvernehmen.

8.2.4 Bilanzielle Abbildung und Finanzierung der staatlichen Hochbaumaßnahmen

Im Juli 2011 legte das Ministerium dem Rechnungshof den Entwurf des Konzepts „Doppische Abbildung und Finanzierung der staatlichen Hochbaumaßnahmen des Landes Hessen“ zur Erteilung des Einvernehmens vor. Das Konzept beschreibt die bilanzielle und die haushaltsrechtliche Erfassung der Hochbaumaßnahmen einschließlich ihrer Finanzierung.

Der Rechnungshof wandte sich im Mai 2012 auf Arbeitsebene mit Änderungsvorschlägen und weiterführenden Fragen zu den im Konzept getroffenen Festlegungen grundsätzlicher Art (z. B. zu den Inhalten der Meldungen des Baufortschritts an die zuständigen Stellen) an das Ministerium und das Hessische Baumanagement (hbm). Er verwertete hierbei sowohl Prüfungserkenntnisse aus dem eigenen Hause als auch Erkenntnisse der mit den betreffenden Abschlussprüfungen befassten Wirtschaftsprüfer.

Die Änderungsvorschläge des Rechnungshofs wurden von Ministerium und hbm weitgehend eingearbeitet. Bei einzelnen im Konzept getroffenen Festlegungen sah der Rechnungshof die ordnungsgemäße bilanzielle Erfassung der Hochbaumaßnahmen als noch nicht hinreichend sichergestellt an. Dies betrifft z. B. die rechtzeitige Mitteilung des für die periodengerechte Erfassung der Abschreibungen erforderlichen Fertigstellungszeitpunktes der Hochbaumaßnahmen. Der Rechnungshof hat seine Auffassung dem Ministerium im Januar 2013 mitgeteilt und befindet sich mit diesem und dem hbm weiterhin in fachlicher Abstimmung.

8.3 Prüfung und Feststellung der Teilkonzern- bzw. Jahresabschlüsse der obersten Landesbehörden

8.3.1 Vorbemerkung

Die Teilkonzern- bzw. Jahresabschlüsse der obersten Landesbehörden[315] wurden von Wirtschaftsprüfern analog der §§ 317 ff. HGB geprüft und vom Rechnungshof festgestellt (§ 1 Absatz 1 Satz 2 RHG).

Die gegenwärtige Praxis der jährlichen Prüfung der Teilkonzern- bzw. Jahresabschlüsse der obersten Landesbehörden durch den Rechnungshof unter Einschaltung von Wirtschaftsprüfern stellt einen Beitrag zur kontinuierlichen Qualitätssicherung der Rechnungslegung in den Ressorts dar. So führen etwa im Berichtszeitraum aufgetretene Sachverhalte, wie neu in Kraft getretene Gesetze, ergangene Gerichtsentscheidungen oder Klageerhebungen, zu jeweils neuen Fragestellungen hinsichtlich des Bilanzansatzes und der Bewertung. Für diese wird oftmals erst im Rahmen der Abschlussprüfungen eine den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) entsprechende Abbildung gefunden.

Des Weiteren ist durch diese Prüfungspraxis bei den Ressorts eine zunehmende Vertrautheit mit den Anforderungen an die Erstellung der Abschlüsse festzustellen. Andererseits zeigen sich zunehmende Bestrebungen nach Vereinfachung der Rechnungslegungsprozesse, etwa bei der Festlegung von Aufgriffsgrenzen für die bilanzielle Erfassung von Rückstellungen und vereinzelten Abwei-

315 Oberste Landesbehörden, denen keine Behörden (Buchungskreise) nachgeordnet sind, erstellen keinen Teilkonzernabschluss, sondern einen Jahresabschluss.

chungen von den Vorgaben zur Inventarisierung des Anlagevermögens. Auch in diesen Fällen tragen die jährlichen Abschlussprüfungen zur Gewährleistung der Aussagekraft und der Verlässlichkeit der Rechnungslegung bei. So können Vereinfachungen, die möglicherweise nicht mit den GoB vereinbar sind, frühzeitig erkannt und in Abstimmung mit den jeweiligen Prüfern verbesserte Rechnungslegungsprozesse etabliert werden.

8.3.2 Prüfungsergebnisse

Die obersten Landesbehörden legten dem Rechnungshof ihre Teilkonzern- bzw. Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 2011 bis zum 7. Mai 2012 vor. Der Rechnungshof zog zur Prüfung Wirtschaftsprüfer als Sachverständige hinzu. Die Prüfungen führten bis auf den Teilkonzernabschluss des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst zu uneingeschränkten Bestätigungsvermerken.

Der Bestätigungsvermerk zum Teilkonzernabschluss des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst wurde wegen einer nicht ordnungsgemäßen Dokumentation sowohl der Inventur als auch der Bewertung der Kunst- und Sammlungsgegenstände eingeschränkt. Bezüglich der Inventur betraf dies Kunst- und Sammlungsgegenstände in Höhe von 2 467 Mio. Euro (Vorjahr: 3 232 Mio. Euro). Im Bereich der Bewertung wurden Kunst- und Sammlungsgegenstände in Höhe von 2 544 Mio. Euro (Vorjahr: 3 336 Mio. Euro) eingeschränkt testiert. Der Vergleich mit den Vorjahreswerten zeigt, dass das Ministerium für Wissenschaft und Kunst die festgestellten Mängel schrittweise reduzierte und damit die Qualität seines Teilkonzernabschlusses weiter verbesserte (siehe auch Abschnitt 8.4.4).

Der Rechnungshof gab auch den anderen Ressorts der Landesregierung im Rahmen seiner Prüfungen Hinweise zur Verbesserung der Aussagekraft der Rechnungslegung. Bezüglich der Finanzrechnung hat er dem Ministerium der Finanzen eine andere Abgrenzung des „Cashflow aus laufender Geschäftstätigkeit“ von dem „Cashflow aus Finanzierungstätigkeit“ vorgeschlagen. Im Übrigen hat er festgestellt, dass die Lageberichte der Ressorts insbesondere im Risiko- und Chancenbericht mitunter wenig aussagekräftig waren. Er regte

beim Ministerium an, den Ressorts Möglichkeiten für eine aussagekräftigere Berichterstattung aufzuzeigen.

8.3.3 Feststellung

Der Rechnungshof machte sich die zusammenfassenden Prüfungsurteile in den Bestätigungsvermerken der Wirtschaftsprüfer nach eingehender Befassung zu eigen. Er stellte im September 2012 alle von ihm geprüften Teilkonzern- bzw. Jahresabschlüsse der obersten Landesbehörden zum 31. Dezember 2011 fest. Zum Teilkonzernabschluss des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst versah der Rechnungshof seine Feststellung ebenfalls mit einer Einschränkung.

8.4 Prüfung und Feststellung des Gesamtabschlusses

8.4.1 Optimierter Prüfungsablauf

Das Ministerium erstellte den Gesamtabschluss des Landes zum 31. Dezember 2011 und legte ihn am 11. Juni 2012 dem Rechnungshof zur Prüfung vor. Der Rechnungshof prüfte den Gesamtabschluss unter Hinzuziehung von Wirtschaftsprüfern als Sachverständige im Sinne von § 94 Absatz 2 LHO. Aufgrund des mit dem Ministerium und den Wirtschaftsprüfern abgestimmten, optimierten Prüfungsvorgehens konnten die Prüfungsfeststellungen bereits Mitte August 2012 (Vorjahr: Mitte September 2011) mit dem Ministerium besprochen werden. Dies ermöglichte es dem Minister der Finanzen, den Gesamtabschluss bereits am 15. Oktober 2012 (Vorjahr: 9. November 2011) im Rahmen des Geschäftsberichts der Öffentlichkeit zu präsentieren.

8.4.2 Prüfungsergebnisse

Die Prüfung führte zu dem Ergebnis, dass der Gesamtabschluss (inklusive Lagebericht) – mit Ausnahme des nachfolgend genannten Prüfungshemmnisses – entsprechend dem § 71a LHO i. V. m. den Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung (§§ 70 bis 72 und 74 bis 78

LHO) des Ministeriums sowie den Regelungen des Kontierungshandbuchs erstellt wurde. Er vermittelt mit der nachfolgenden Einschränkung unter Beachtung der GoB ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Landes.

Die Einschränkung des Bestätigungsvermerks entspricht der Einschränkung im Testat zum Teilkonzernabschluss des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst (zu Einzelheiten siehe Abschnitt 8.3.2 und Abschnitt 8.4.4).

Des Weiteren gab der Rechnungshof dem Ministerium Hinweise zur Verbesserung der Verlässlichkeit der Rechnungslegungsprozesse:

So fanden für den Gesamtabschluss 2011 erstmals die handelsrechtlichen Vorschriften zu den Angaben über Geschäfte mit nahestehenden Personen und Unternehmen im Anhang Anwendung (§§ 285 Nr. 21 und 314 Absatz 1 Nr. 13 HGB). Vor der Anwendung dieser für Unternehmen entwickelten Vorschriften waren insbesondere unternehmensspezifische Begrifflichkeiten (z. B. „Mitglieder des Managements in Schlüsselpositionen“) auf die besondere Organisationsstruktur des Landes zu übertragen. Der Rechnungshof hat hierzu einen vom Ministerium vorgelegten Konzeptentwurf unter Hinzuziehung der Wirtschaftsprüfer anhand der Maßstäbe des Handelsbilanzrechts beurteilt. Er erachtet diesen – in Übereinstimmung mit den in die fachliche Abstimmung eingebundenen Wirtschaftsprüfern und unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Landesverwaltung – für vereinbar mit den vorgenannten Maßstäben.

Die Prüfung hat ergeben, dass die für eine ordnungsgemäße Erfassung der Geschäfte mit nahestehenden Personen und Unternehmen erforderlichen Prozesse in den obersten Landesbehörden zumeist noch nicht eingerichtet sind. Daher hat der Rechnungshof im Konsens mit den beteiligten Wirtschaftsprüfern empfohlen, den fachlich bereits abgestimmten Konzeptentwurf zeitnah abschließend umzusetzen und die entsprechenden Geschäftsprozesse einzurichten.

Im Rahmen der Abschlussprüfungen hat sich bestätigt, dass das angewandte versicherungsmathematische Verfahren zur Bewertung der Rückstellungen für Lebensarbeitszeitkonten (Teilwertverfahren) die Regelungen der Hessi-

schen Arbeitszeitverordnung nicht adäquat widerspiegelt. Von den bestehenden Möglichkeiten einer vorzeitigen Inanspruchnahme der Lebensarbeitszeitkonten wurde in einzelnen Ressorts Gebrauch gemacht. In solchen Fällen führt das Anwartschaftsbarwertverfahren zu zutreffenden Wertansätzen. Entsprechend hat der Rechnungshof seinen Hinweis vom Vorjahr bekräftigt und erneut empfohlen, für die Bewertung der Rückstellungen für Lebensarbeitszeitkonten künftig das Anwartschaftsbarwertverfahren einzusetzen.

8.4.3 Feststellung

Der Rechnungshof machte sich die Prüfungsergebnisse des Wirtschaftsprüfers nach eingehender Befassung zu eigen und stellte den Gesamtabschluss des Landes zum 31. Dezember 2011 mit der o. g. Einschränkung am 7. September 2012 fest.

8.4.4 Fortführung des Projekts zur Beseitigung des Einschränkungsgrundes

Die im Vorjahr festgestellten Mängel bezüglich der Dokumentation von Inventur und Bewertung der bilanzierten Kunst- und Sammlungsgegenstände bestehen auch im Berichtszeitraum fort. Der Einschränkungsgrund konnte jedoch von 3,4 Mrd. Euro auf 2,5 Mrd. Euro weiter reduziert werden. Die Mängel bezüglich der Kunstgegenstände mit hohen Einzelwerten (sog. A-Objekte) wurden behoben. Des Weiteren ist der Einschränkungsgrund bezüglich der in der Landesbibliothek aufbewahrten Drucke aus dem 16. bis 19. Jahrhundert in Höhe von 22 Mio. Euro aufgrund weiterer nachgewiesener Inventurunterlagen weggefallen.

In einem zweiten Schritt wurde mit der Inventarisierung und der Dokumentation der Bewertung der mengenmäßig vergleichsweise umfangreichen Kunst- und Sammlungsgegenstände mit mittlerem und niedrigem Einzelwert (sog. B-Objekte) begonnen. Basis waren die mit dem Rechnungshof und den beteiligten Wirtschaftsprüfern abgestimmten konzeptionellen Grundlagen. Erste abgeschlossene Arbeitsergebnisse zur Inventarisierung und Dokumentation

der Bewertung wurden von der Dienststelle „Verwaltung Schlösser und Gärten“ im Rahmen der Vorprüfung des Teilkonzernabschlusses des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst für das Jahr 2012 vorgelegt. Zu den vorgelegten Unterlagen gab es keine Beanstandungen. Der Rechnungshof hat dem Ministerium für Wissenschaft und Kunst und dem Ministerium der Finanzen empfohlen, die gemeinsamen Maßnahmen zur Beseitigung des Einschränkungsgrundes nach den Vorgaben der Projektgruppe konsequent fortzuführen und weitere abgeschlossene Arbeitsergebnisse möglichst noch im Verlauf der Prüfung der Abschlüsse 2012 vorzulegen.

8.5 Bilanzanalytische Anmerkungen zum Gesamtabschluss

8.5.1 Wesentliche Einflussfaktoren auf die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Landes

Das Geschäftsjahr 2011 war durch eine über den Erwartungen liegende gesamtwirtschaftliche Erholung geprägt, die sich u. a. in einer Erhöhung der Steuererträge insbesondere im Bereich der Lohn- und Umsatzsteuer niederschlug. Andererseits wurden auch in 2011 weitere Kredite aufgenommen, was zu einer erneuten Erhöhung der Schulden des Landes führte.

Neben diesen Einflüssen war die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Landes durch die Auswirkungen des Hessischen Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2011 / 2012 (HBVAnpG 2011 / 2012) sowie durch das Hessische Sonderzahlungsgesetz (HSZG) geprägt. Die hierin beschlossenen Anpassungen im Besoldungs-, Versorgungs- und Tarifbereich für die Jahre 2011 und 2012 führten in Summe zu einem Anstieg der Personalaufwendungen im Jahr 2011. Zusätzlich entfiel für 2011 der Einmaleffekt aus der Erhöhung des Pensionseintrittsalters durch die Einführung des Ersten Gesetzes zur Modernisierung des Dienstrechts in Hessen (1. DRModG), der sich im Vorjahr positiv auf einzelne bilanzielle Schuldposten ausgewirkt hatte.

Die Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2010 bzw. 2011 und die Ergebnisrechnungen für die Jahre 2010 und 2011 sind in Tabelle 8-1 und 8-2 dargestellt:[316]

316 Abweichungen in den Summen der Abbildungen und Tabellen dieses Abschnitts sind rundungsbedingt.

Vermögensrechnung

AKTIVA	31.12.2011 Mio. Euro	31.12.2010 Mio. Euro
A. Anlagevermögen	**25 420,1**	**24 638,6**
I. Immaterielle Vermögensgegenstände	**70,3**	**72,9**
II. Sachanlagen	**19 833,0**	**19 389,8**
davon Immobilienvermögen	6 199,7	5 906,9
davon Kulturgüter und Sammlungen	5 311,6	5 282,8
davon Infrastrukturvermögen	4 142,9	4 109,5
davon Waldvermögen	2 375,9	2 370,9
III. Finanzanlagen	**5 516,8**	**5 175,9**
davon Beteiligungen	1 046,1	1 008,5
davon Sondervermögen (Versorgung)	1 097,7	919,0
davon stille Einlagen	1 920,0	1 920,0
davon Darlehensforderungen Bund	509,1	553,4
B. Umlaufvermögen	**11 751,9**	**11 222,3**
I. Vorräte	**181,2**	**215,3**
II. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	**10 322,1**	**9 650,9**
davon aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	6 319,3	6 056,2
davon gegen Gebietskörperschaften	1 838,5	2 189,0
davon aus Collateral Management	1 168,2	0,0
davon aus Zuweisungen und Zuschüssen	382,2	791,7
III. Wertpapiere des Umlaufvermögens	**7,6**	**9,7**
IV. Flüssige Mittel	**1 241,0**	**1 346,4**
C. Rechnungsabgrenzungsposten	339,0	325,3
D. Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	**70 620,1**	**66 753,0**
BILANZSUMME	**108 131,1**	**102 939,2**
PASSIVA		
A. Sonderposten für Investitionen	**392,8**	**346,6**
B. Rückstellungen	**54 800,9**	**51 895,6**
davon für Pensionen[317]	42 277,8	40 347,0
davon für Beihilfen	5 368,7	4 864,7
davon für Altersteilzeit	683,9	777,5
davon für nicht genommenen Urlaub	289,6	262,7
davon für Überstunden	303,6	262,6
davon für Lebensarbeitszeitkonten	325,7	268,4
davon für Steuererstattungen	3 641,5	3 345,7
davon für Prozessrisiken	511,8	293,5
davon für Bewilligungen	620,0	520,3
davon für Investitionsprogramme	0,0	368,5
C. Verbindlichkeiten	**52 915,9**	**50 685,3**
davon Anleihen	27 618,0	25 583,4
davon gegenüber Kreditinstituten	6 416,9	6 675,5
davon aus Zuweisungen und Zuschüssen	3 182,2	3 207,4
davon aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	2 621,9	2 918,3
davon gegenüber Gebietskörperschaften	5 857,7	5 549,2
davon Kreditverbindlichkeiten gegenüber Dritten	5 403,7	5 067,2
D. Rechnungsabgrenzungsposten	**21,5**	**11,7**
BILANZSUMME	**108 131,1**	**102 939,2**

Tabelle 8-1: Vermögensrechnung

317 In diesem Beitrag werden unter den Rückstellungen für Pensionen auch die im Gesamtabschluss gesondert ausgewiesenen Rückstellungen für Versorgungsleistungen gegenüber den Abgeordneten des Landtags ausgewiesen.

Ergebnisrechnung	2011 Mio. Euro	2010 Mio. Euro
Erträge	**23 466,1**	**23 989,0**
Steuern und steuerähnliche Erträge	17 324,1	16 995,0
Erträge aus Transferleistungen	2 995,3	2 811,8
Erträge aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse	1 818,0	1 749,0
Übrige Erträge	1 328,7	2 433,2
Aufwendungen	**23 049,6**	**21 701,8**
Bezogene Waren und Leistungen	1 732,5	1 808,9
Personalaufwand	9 574,8	8 492,7
Abschreibungen	637,3	579,3
Steuern und steuerähnliche Aufwendungen	3 343,6	3 379,4
Aufwendungen aus Transferleistungen	6 661,9	6 079,5
Sonstige Aufwendungen	1 099,5	1 362,0
Verwaltungsergebnis	**416,5**	**2 287,2**
Erträge aus Beteiligungen und anderen Wertpapieren und Ausleihungen des Finanzanlagevermögens	240,8	123,1
Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	389,9	480,4
Abschreibungen auf Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens und Verluste aus entsprechenden Abgängen	31,0	129,8
Zinsen und ähnliche Aufwendungen	4 249,8	4 241,0
Finanzergebnis	**−3 650,1**	**−3 768,3**
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	**−3 233,6**	**−1 481,1**
Außerordentliches Ergebnis	**−617,7**	**−655,1**
Steuern	**−15,7**	**−14,3**
Jahresergebnis	**−3 867,0**	**−2 150,4**
Auflösung BilMoG-Rücklage	**267,7**	**0,0**
Bilanzeergebnis nach Auflösung BilMoG-Rücklage	**−3 599,3**	**−2 150,4**

Tabelle 8-2: Ergebnisrechnung

8.5.2 Vermögenslage

8.5.2.1 Überblick

Das Landesvermögen war wesentlich geprägt durch das Anlagevermögen in Höhe von 25 420,1 Mio. Euro (Vorjahr: 24 638,6 Mio. Euro). Dieses bestand u. a. aus Immobilienvermögen (6 199,7 Mio. Euro, Vorjahr: 5 906,9 Mio. Euro), den Kulturgütern und Sammlungen (5 311,6 Mio. Euro, Vorjahr: 5 282,8 Mio. Euro), Infrastrukturvermögen (4 142,9 Mio. Euro, Vorjahr: 4 109,5 Mio. Euro) und dem

Waldvermögen (2 375,9 Mio. Euro, Vorjahr: 2 370,9 Mio. Euro). Weitere Posten waren die Beteiligungen (1 046,1 Mio. Euro, Vorjahr: 1 008,5 Mio. Euro), das Sondervermögen zur teilweisen Finanzierung der langfristigen Versorgungsverpflichtungen (1 097,7 Mio. Euro, Vorjahr: 919,0 Mio. Euro) sowie die beiden stillen Einlagen bei der Helaba (1 920,0 Mio. Euro, Vorjahr: 1 920,0 Mio. Euro).

Wesentlicher Bestandteil der Passivseite der Vermögensrechnung waren die Altersversorgungsverpflichtungen (hier: Rückstellungen für Pensionen und Beihilfen) (47 646,5 Mio. Euro, Vorjahr: 45 211,7 Mio. Euro), die Verbindlichkeiten aus begebenen Anleihen (27 618,0 Mio. Euro, Vorjahr: 25 583,4 Mio. Euro) sowie die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten (6 416,9 Mio. Euro, Vorjahr: 6 675,5 Mio. Euro).

Im Vergleich zum Vorjahr stieg zum 31. Dezember 2011 das Aktivvermögen[318] um 1 324,8 Mio. Euro, während die Schulden um 5 191,9 Mio. Euro zunahmen. Die Bilanzsumme erhöhte sich auf 108 131,1 Mio. Euro (Vorjahr: 102 939,2 Mio. Euro). Wie auch in den Vorjahren führte der deutlich stärkere Anstieg der Schulden im Vergleich zum Vermögen erneut zu einer Erhöhung des „Nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags“ um 3 867,1 Mio. Euro auf 70 620,1 Mio. Euro (Vorjahr: 66 753,0 Mio. Euro). Die nachfolgende Abbildung 8-1 verdeutlicht die Entwicklung des Landesvermögens und der Landesschulden im Zeitablauf seit der Aufstellung der doppischen Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2009.

318 Das Aktivvermögen wird im Folgenden kurz als Vermögen bezeichnet. Es umfasst neben den bilanziell ausgewiesenen Vermögensgegenständen die aktiven Rechnungsabgrenzungsposten.

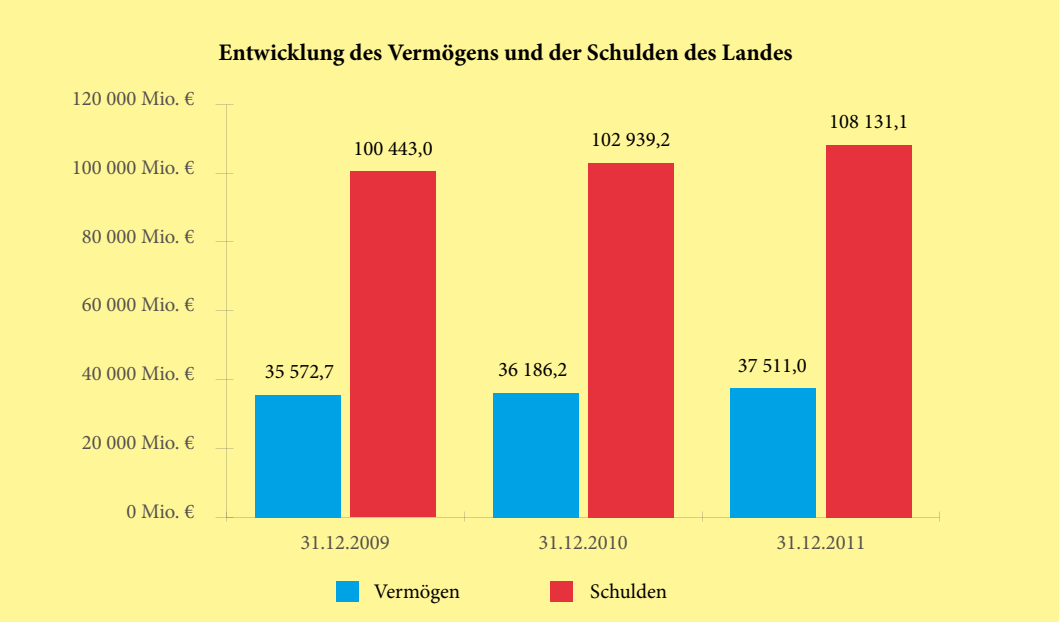


Abbildung 8-1: Entwicklung des Vermögens und der Schulden des Landes

8.5.2.2 Anlagevermögen

Das Anlagevermögen umfasst die Vermögensgegenstände, die dazu bestimmt sind, dauernd dem Geschäftsbetrieb zu dienen (§ 247 Absatz 2 HGB). Zum 31. Dezember 2011 erhöhte sich das Anlagevermögen um 781,5 Mio. Euro auf 25 420,1 Mio. Euro (Vorjahr: 24 638,6 Mio. Euro), wobei das Sachanlagevermögen um 443,2 Mio. Euro und das Finanzanlagevermögen um 340,9 Mio. Euro anstieg.

Die Erhöhung des Sachanlagevermögens war vorwiegend durch den Anstieg bei den Gebäuden und den Gebäudeeinrichtungen um 208,1 Mio. Euro beeinflusst, welcher auf die Fertigstellung von Baumaßnahmen, wie z. B. des Campus Riedberg oder der Justizvollzugsanstalt Frankfurt I, zurückzuführen ist. Daneben wurde im Bereich der Kulturgüter und Sammlungen die Inventarisierung und Bewertung der Objekte mit einem hohen Einzelwert (sog. A-Objekte) zum 31. Dezember 2011 abgeschlossen. Die hieraus resultierende Wertminderung des Bestands um 14,8 Mio. Euro wurde durch Zugänge ausgeglichen, so dass sich die Wertansätze bei den Kulturgütern und Sammlungen insgesamt um 28,8 Mio. Euro erhöhten. Zudem stieg der Posten Anlagen im Bau um 16,8 Mio. Euro an, da u. a. eine Korrektur der Projektklassifizie-

rung der Baumaßnahme Haus 23 der Universitätsklinik Frankfurt am Main zu Nachaktivierungen von 117,8 Mio. Euro führte.

Im Finanzanlagevermögen erhöhte sich das Sondervermögen zur Finanzierung künftiger Versorgungsverpflichtungen um 178,7 Mio. Euro (1 097,7 Mio. Euro, Vorjahr: 919,0 Mio. Euro). Dem steht eine Verringerung der Darlehensforderung an den Bund aus anteiligen Mitteln zur Mitfinanzierung von Programmen zum Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“ um 44,3 Mio. Euro von 553,4 Mio. Euro auf 509,1 Mio. Euro gegenüber.

Eine Aussage über den Vermögensaufbau des Landes liefert die Anlagenintensität, die den Anteil des Anlagevermögens am Gesamtvermögen[319] zeigt (vgl. Abbildung 8-2). Eine hohe Anlagenintensität weist auf einen hohen Anteil an eher langfristig gebundenem Vermögen hin, bedeutet in der Regel aber auch künftige Belastungen durch hohe Fixkosten (z. B. Abschreibungen). Die Anlagenintensität zum 31. Dezember 2011 ist im Vergleich zum Vorjahr von 68,1 v. H. auf 67,8 v. H. gesunken. Die in 2010 leicht erhöhte Kennzahl ist auf den überproportionalen Anstieg des Anlagevermögens im Verhältnis zum Umlaufvermögen zurückzuführen, welcher im Jahr 2010 u. a. aus der erstmaligen Bilanzierung von bisher noch nicht erfassten Kulturgütern sowie einem Anstieg der Grundstücke, Gebäude und Bauten resultierte.

319 Für die Kennzahlenbildung wurde als Bezugsgröße nicht die Bilanzsumme, sondern das Aktivvermögen verwendet, da der „Nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag“ nicht dem Gesamtvermögen zuzurechnen ist.

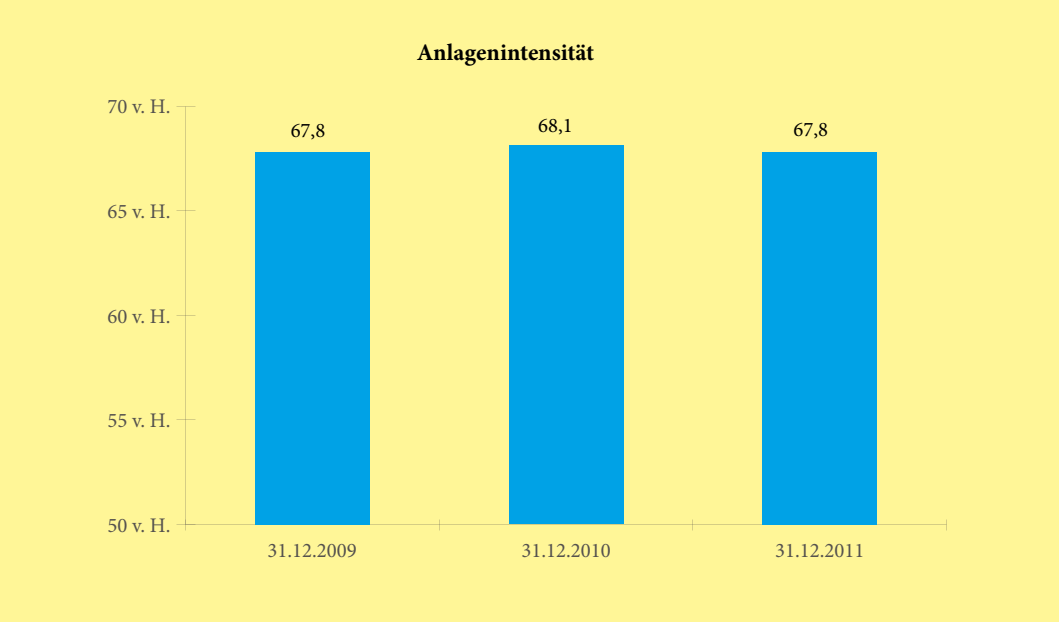


Abbildung 8-2: Entwicklung der Anlagenintensität

8.5.2.3 Umlaufvermögen

Das Umlaufvermögen beinhaltet mit Positionen wie Forderungen oder flüssigen Mitteln Vermögensgegenstände, die nicht dauerhaft dem Geschäftsbetrieb dienen. Insgesamt erhöhte sich das Umlaufvermögen zum 31. Dezember 2011 um 529,6 Mio. Euro auf 11 751,9 Mio. Euro (Vorjahr: 11 222,3 Mio. Euro). Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung des Umlaufvermögens im Zeitablauf seit der Aufstellung der doppischen Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2009.

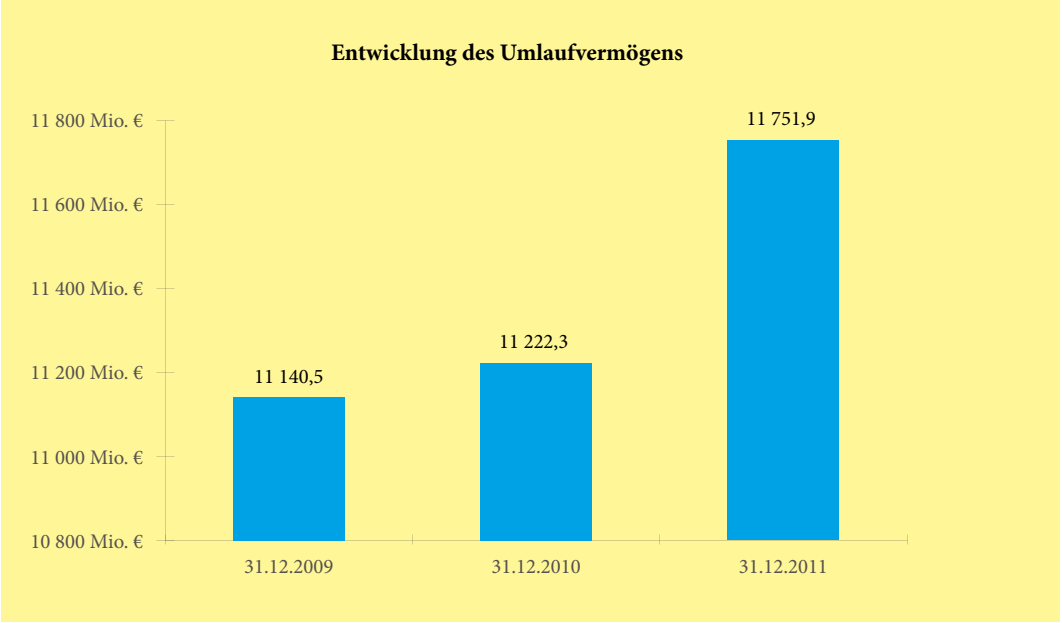


Abbildung 8-3: Entwicklung des Umlaufvermögens

Wesentliche Ursache für den Anstieg des Umlaufvermögens im Jahr 2011 war die Bilanzierung von Barsicherheiten im Rahmen des Collateral Managements in Höhe von 1 168, 2 Mio. Euro, was maßgeblich zu dem Anstieg der sonstigen Vermögensgegenstände von 417,5 Mio. Euro auf 1 592,0 Mio. Euro beitrug. Das Collateral Management wurde im Jahr 2011 eingeführt und dient der Reduktion des Risikos aus der Nichterfüllung von vertraglichen Pflichten in der Zukunft bei Derivatgeschäften. Die Sicherung erfolgt in diesem Prozess durch Barsicherheiten bei Kreditinstituten, welche, abhängig von der täglich erfassten, institutsweise saldierten Entwicklung der Barwerte der Sicherungsgeschäfte, entweder durch das Land (Forderung des Landes) oder das Kreditinstitut (Verbindlichkeit des Landes) hinterlegt werden.

Weiterhin erhöhten sich die Forderungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben gegen steuerpflichtige natürliche und juristische Personen aus Steuerschuldverhältnissen im Vergleich zum Vorjahr um 263,1 Mio. Euro auf 6 319,3 Mio. Euro (Vorjahr: 6 056,2 Mio. Euro). Die Veränderung der Position war maßgeblich durch eine Erhöhung der Forderungen aus Umsatzsteuer, Körperschaftsteuer, Abgeltungsteuer sowie Grunderwerbsteuer geprägt. Mindernd wirkte sich der Rückgang der Forderungen aus den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag sowie der Erbschaftsteuer aus.

Die Bilanzierung von Steuersachverhalten im Land trennt zwischen dem Rechtsverhältnis des Landes gegenüber den Steuerpflichtigen einerseits (Forderungen bzw. Verbindlichkeiten aus Steuern) und den auf der Finanzverfassung beruhenden Ausgleichsansprüchen der steuerertragsberechtigten Körperschaften andererseits (Forderungen bzw. Verbindlichkeiten gegenüber Gebietskörperschaften). So sind beispielsweise insgesamt 56,9 v. H. der Forderungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben aufgrund mangelnder Ertragshoheit des Landes an Bund, Kommunen oder Kirchen abzuführen (vgl. hierzu auch Abbildung 8-4). Der abzuführende Betrag wird daher als Verbindlichkeiten gegenüber Gebietskörperschaften abgebildet.

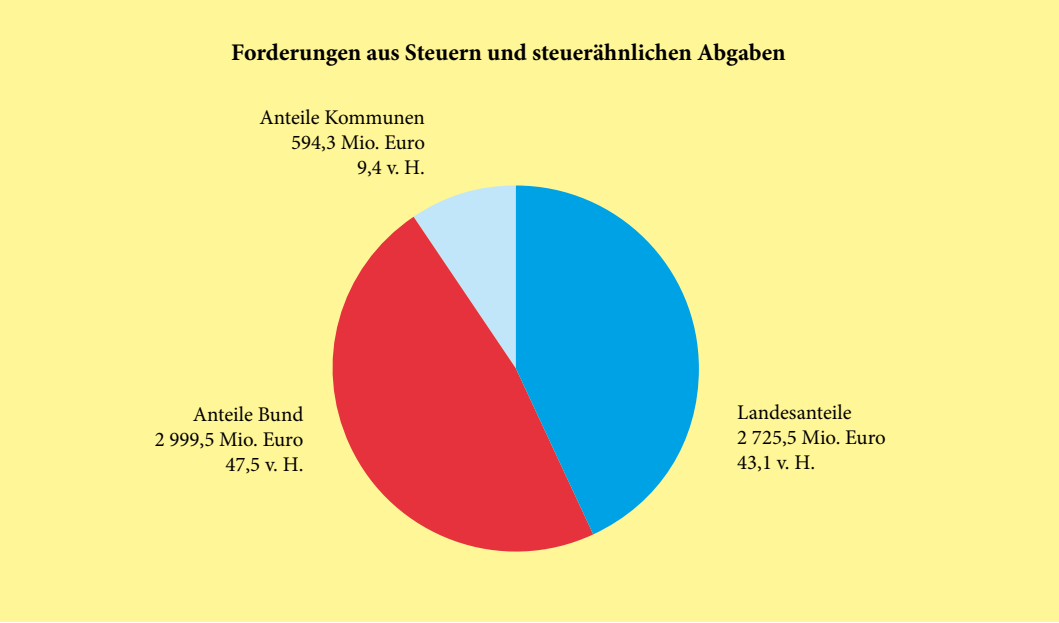


Abbildung 8-4: Forderungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben

Die Forderungen gegen Gebietskörperschaften verringerten sich um 350,5 Mio. Euro auf 1 838,5 Mio. Euro (Vorjahr: 2 189,0 Mio. Euro). Darin enthalten sind im Wesentlichen Forderungen gegenüber dem Bund und den Kommunen (1 783,2 Mio. Euro, Vorjahr: 2 139,5 Mio. Euro). Innerhalb dieser Forderungen werden u. a. Forderungen auf Erstattung von Drittanteilen in Höhe von 1 366,4 Mio. Euro (Vorjahr: 1 533,6 Mio. Euro) ausgewiesen, die entstehen, wenn das Land gegenüber dem Steuerpflichtigen verpflichtet ist, Steuern zu erstatten oder zu vergüten, aber nicht die alleinige Ertragshoheit besitzt (z. B. Bundessteuern). Des Weiteren sind Forderungen für Steuern in Höhe von 24,0 Mio. Euro (Vorjahr: 14,5 Mio. Euro) ausgewiesen, die dem Land zwar er-

tragshoheitlich zustehen, aber durch andere Gebietskörperschaften verwaltet werden (z. B. Einfuhrumsatzsteuer oder Kindergeld). Daneben beinhaltet die Position Forderungen aus Steuerzerlegung und Länderfinanzausgleich in Höhe von 392,8 Mio. Euro (Vorjahr: 591,4 Mio. Euro).

Die Forderungen aus Zuweisungen und Zuschüssen reduzierten sich um 409,5 Mio. Euro auf 382,2 Mio. Euro (Vorjahr: 791,7 Mio. Euro). Sie beinhalten hauptsächlich Ansprüche aus Transferleistungen gegenüber anderen Gebietskörperschaften. Der Rückgang der Position resultierte im Wesentlichen aus einem Abruf von Mitteln aus dem Sonderinvestitionsprogramm gegenüber dem Bund in Höhe von 383,1 Mio. Euro.

Die flüssigen Mittel verringerten sich um 105,4 Mio. Euro auf 1 241,0 Mio. Euro (Vorjahr: 1 346,4 Mio. Euro). Sie enthalten im Wesentlichen Bankkontenbestände sowie Festgelder.

8.5.2.4 Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag

Der Nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag ist der Betrag, um den die Schulden das Vermögen des Landes übersteigen. Er wird auf der Aktivseite der Vermögensrechnung ausgewiesen. Zum 31. Dezember 2011 beträgt der Nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag – 70 620,1 Mio. Euro (Vorjahr: – 66 753,0 Mio. Euro). Er hat sich damit im dritten Jahr in Folge weiter erhöht (vgl. Abbildung 8-5).

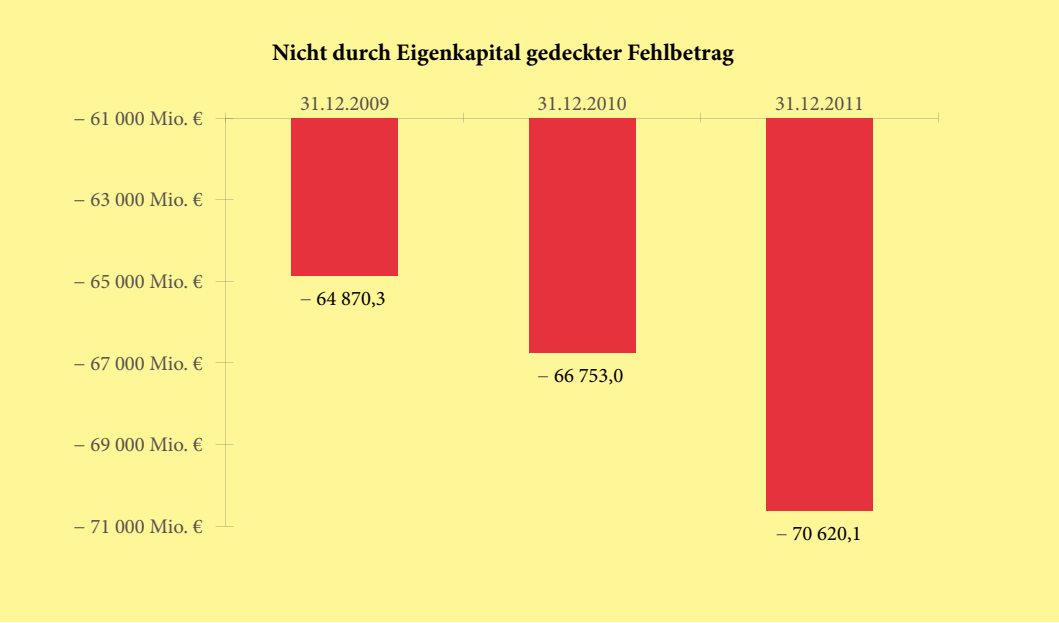


Abbildung 8-5: Entwicklung des Nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags

8.5.2.5 Pensions- und Beihilferückstellungen

Wesentlicher Bestandteil der Passivseite der Vermögensrechnung sind die Rückstellungen für Pensionen und Beihilfen. Sie entwickelten sich im Geschäftsjahr 2011 wie in Tabelle 8-3 dargestellt:

in Mio. Euro	Rückstellungen für Pensionen	Rückstellungen für Beihilfen	Gesamt
Stand 31. Dezember 2010	**40 347,0**	**4 864,7**	**45 211,7**
Ratierliche Zuführung nach BilMoG-Anpassung	+ 550,7	+ 145,9	+ 696,6
Inanspruchnahme	– 2 041,7	– 275,8	– 2 317,5
Auflösung	– 570,1	– 81,1	– 651,2
Zuführung	+ 1 857,7	+ 408,5	+ 2 266,2
Aufzinsung	+ 2 134,2	+ 306,5	+ 2 440,7
Stand 31. Dezember 2011	**42 277,8**	**5 368,7**	**47 646,5**
Veränderung im Vergleich zum Vorjahr	+ 1 930,8	+ 504,0	+ 2 434,8

Tabelle 8-3: Entwicklung der Rückstellungen für Pensionen und Beihilfen

Die nach BilMoG geänderte Bewertung der Rückstellungen für Pensionen und Beihilfen berücksichtigt auch Bezüge- und Rententrends für den Zeit-

raum bis zum Eintritt in den Ruhestand. Rechnerisch führte dies zum 1. Januar 2010, dem erstmaligen Zeitpunkt der Anwendung des BilMoG, zu einer Erhöhung der Rückstellungen für Pensionen um 8 263,4 Mio. Euro sowie der Rückstellungen für Beihilfen um 2 184,2 Mio. Euro. Unter Anwendung einer Übergangsvorschrift des EGHGB wird die bilanzielle Erhöhung der Rückstellungen jedoch nicht in einem Betrag, sondern in jedem Geschäftsjahr ab 2010 zu je einem Fünfzehntel zugeführt. Der noch nicht bilanzierte Teil der Rückstellungen für Pensionen beträgt zum Bilanzstichtag 7 161,5 Mio. Euro, für die Rückstellungen für Beihilfe 1 892,9 Mio. Euro. Bis zum Jahr 2024 ist daher mit einer zusätzlichen Ergebnisbelastung in Höhe der zurückzustellenden Beträge zu rechnen.

Mit dem HBVAnpG 2011 / 2012 sowie dem HSZG wurden für die Jahre 2011 und 2012 Anpassungen der Besoldung und Versorgung beschlossen. Diese Veränderungen schlugen sich in Summe aufgrund der Berücksichtigung von zukünftigen Bezüge- und Rententrends in einer erhöhten Zuführung (+ 903,2 Mio. Euro) bei den Rückstellungen für Pensionen nieder.

Des Weiteren ist in die Bewertung von Rückstellungen mit einer Restlaufzeit von mehr als einem Jahr eine Aufzinsung des Verpflichtungsbetrages mit einem fristadäquaten Zinssatz einzubeziehen. Zum 31. Dezember 2011 führte dies zu einer Erhöhung der Pensionsrückstellungen um 2 134,2 Mio. Euro sowie der Beihilferückstellungen um 306,5 Mio. Euro.

Zur teilweisen Finanzierung der künftigen Versorgungsausgaben für Pensionen baut das Land sukzessive ein Sondervermögen[320] auf, welches auf der Aktivseite der Vermögensrechnung ausgewiesen wird. Da das Sondervermögen nicht die handelsrechtlichen Kriterien eines Deckungsvermögens erfüllt, wird es nicht mit den Pensionsrückstellungen saldiert. Der unter Abbildung 8-6 dargestellte Dreijahresvergleich zeigt die Entwicklung des Verhältnisses von Sondervermögen zu den Pensionsrückstellungen:

320 Zu dem Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ im Einzelnen siehe auch Abschnitt 7.5 im Beitrag Nr. 7.

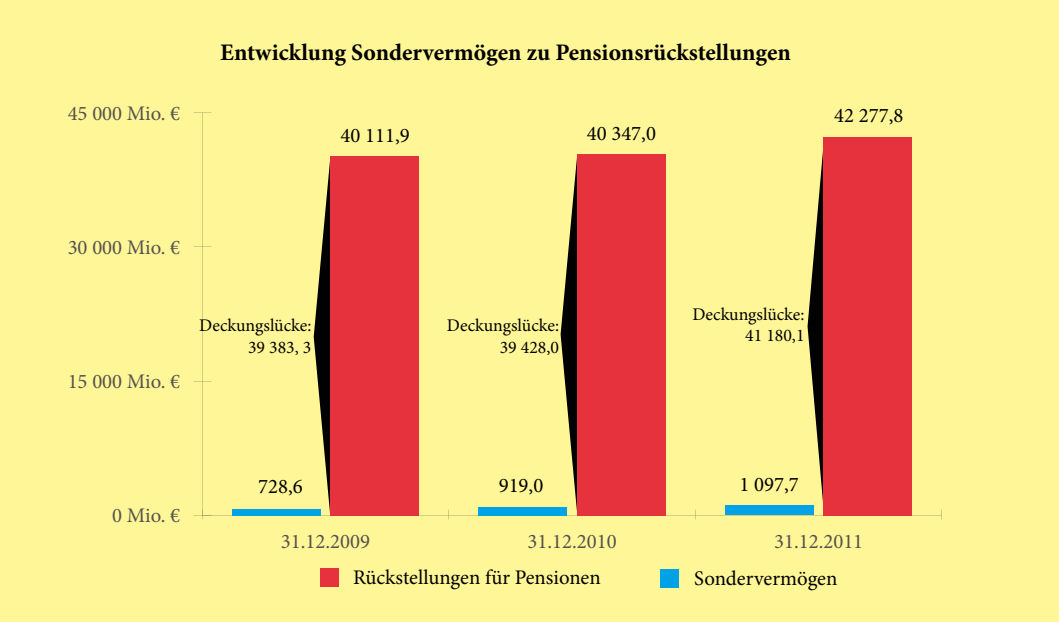


Abbildung 8-6: Entwicklung Sondervermögen zu Pensionsrückstellungen

Es wird deutlich, dass die Rückstellungen für Pensionen in den Jahren 2009 bis 2011 stärker angestiegen sind als das Sondervermögen. Zur Finanzierung dieser Deckungslücke werden neben dem Sondervermögen weitere Finanzierungsquellen benötigt.

Für die Beurteilung der Auswirkungen der Pensionsverpflichtungen in der Zukunft eignet sich die Pensionslast-Finanzierungsquote als mögliche Steuerungskennzahl. Diese Kennzahl setzt das langfristig gebundene Vermögen ins Verhältnis zu den langfristigen Pensionsverpflichtungen. Damit zeigt sie an, ob und inwieweit den Verpflichtungen aus Pensionen zum Fälligkeitszeitpunkt ohne weitere Schuldenaufnahmen nachgekommen werden könnte. Im Falle der vollständigen Finanzierung durch langfristig gebundenes Vermögen würde sie als strategische Zielgröße idealerweise einhundert Prozent betragen. Da die Landesregierung bislang nur das Sondervermögen ausdrücklich dem Zweck der Finanzierung der Pensionsverpflichtungen gewidmet hat, wird in der nachfolgenden Berechnung der Pensionslast-Finanzierungsquote lediglich das Sondervermögen zugrunde gelegt.

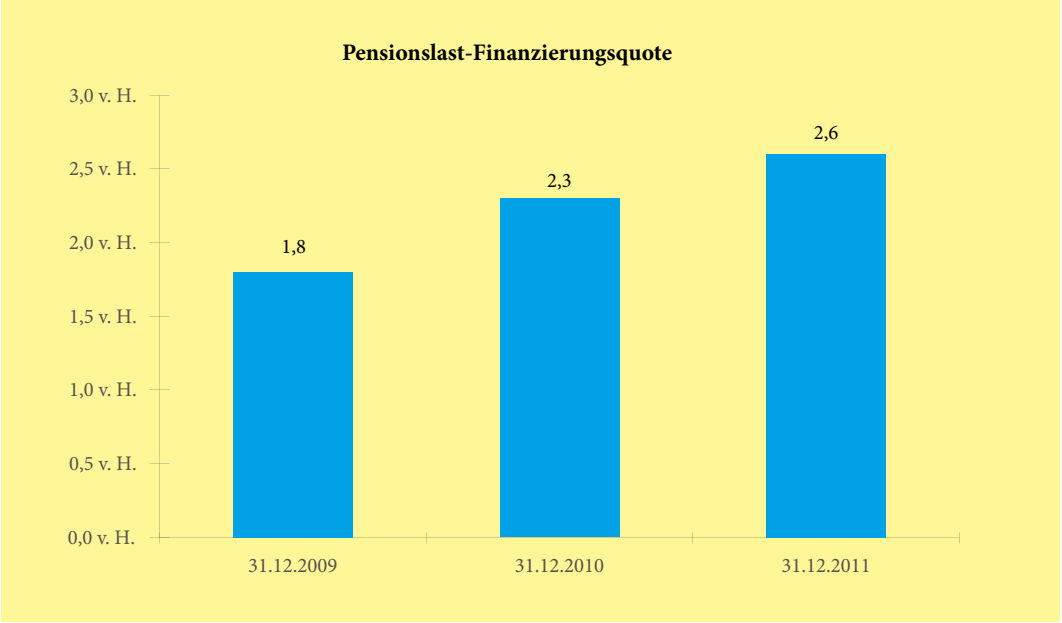


Abbildung 8-7: Pensionslast-Finanzierungsquote

8.5.2.6 Sonstige Rückstellungen

Auch die sonstigen Rückstellungen sind im Vergleich zum Vorjahr um 470,2 Mio. Euro auf 7 154,1 Mio. Euro angestiegen (Vorjahr: 6 683,9 Mio.Euro). Sie setzen sich zusammen aus übrigen Personalrückstellungen in Höhe von 1 915,4 Mio. Euro (Vorjahr: 1 785,1 Mio. Euro) sowie sonstigen Rückstellungen in Höhe von 5 238,7 Mio. Euro (Vorjahr: 4 898,8 Mio. Euro).

Die übrigen Personalrückstellungen beinhalten die Rückstellungen für Altersteilzeit (683,9 Mio. Euro, Vorjahr: 777,5 Mio. Euro), für nicht genommenen Urlaub (289,6 Mio. Euro, Vorjahr: 262,7 Mio. Euro), für Überstunden (303,6 Mio. Euro, Vorjahr: 262,6 Mio. Euro), für Lebensarbeitszeitkonten (325,7 Mio. Euro, Vorjahr: 268,4 Mio. Euro) und sonstige personenbezogene Rückstellungen (312,6 Mio. Euro, Vorjahr: 213,9 Mio. Euro).

Mit 3 641,5 Mio. Euro (Vorjahr: 3 345,7 Mio. Euro) waren die Rückstellungen für Steuererstattungen der wesentliche Bestandteil der sonstigen Rückstellungen. Sie bilden das Risiko ab, dem Steuerpflichtigen bereits ertragswirksam erfasste Steuern aufgrund zu hoher Steuerfestsetzungen bzw. -vorauszahlungen zurückzahlen zu müssen. Neben dieser Position waren Rückstellungen für Be-

willigungen in Höhe von 620,0 Mio. Euro (Vorjahr: 520,3 Mio. Euro) ausgewiesen, die für bereits eingegangene aber noch nicht bewilligte Anträge auf Fördermittel gebildet werden. Weiterhin waren Rückstellungen für Prozesskosten und Prozessrisiken in Höhe von 511,8 Mio. Euro (Vorjahr: 293,5 Mio. Euro) ausgewiesen. Diese umfassen u. a. Rückstellungen in Höhe von 479,1 Mio. Euro für die Prozessrisiken aus den beim Staatsgerichtshof anhängigen Verfahren zur Mindestverordnung in Kindertageseinrichtungen. Die im Vorjahr ausgewiesenen Rückstellungen für Verpflichtungen aus dem Hessischen Sonderinvestitionsprogramm bzw. dem Zukunftsinvestitionsprogramm des Bundes zur Förderung kommunaler Einrichtungen in Höhe von 368,5 Mio. Euro waren nicht mehr ausgewiesen, da die Investitionsmittel vollständig abgerufen wurden.

8.5.2.7 Verbindlichkeiten

Neben den Rückstellungen prägen auch die Verbindlichkeiten maßgeblich die Passivseite der Vermögensrechnung des Landes. Diese haben sich im Vergleich zum Vorjahr von 50 685,3 Mio. Euro auf 52 915,9 Mio. Euro erhöht. Wesentlicher Bestandteil der Verbindlichkeiten waren auch im Jahr 2011 die Kreditverbindlichkeiten in Höhe von 39 471,3 Mio. Euro. Diese setzen sich zusammen aus den begebenen Anleihen sowie langfristigen Darlehensverbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten, dem Bund und Dritten. Im Dreijahresvergleich wird deutlich, dass die Summe der Kreditverbindlichkeiten unter Berücksichtigung von Verschiebungen zwischen den Kreditgebern seit dem Jahr 2009 kontinuierlich angestiegen ist.

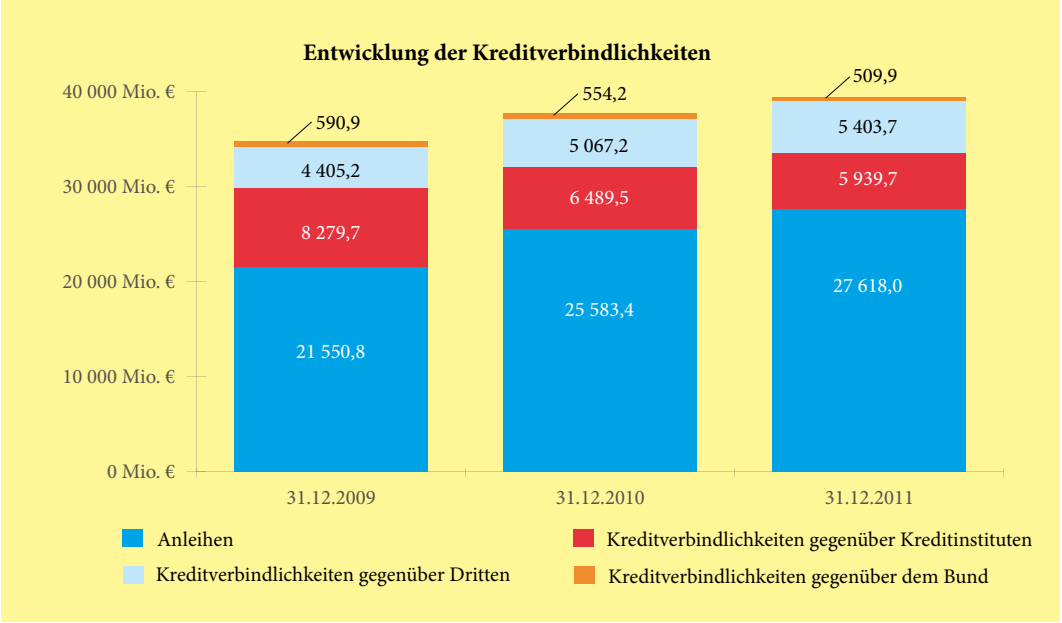


Abbildung 8-8: Entwicklung der Kreditverbindlichkeiten

Im Einzelnen erhöhten sich die Verbindlichkeiten aus begebenen Anleihen um 2 034,6 Mio. Euro auf 27 618,0 Mio. Euro (Vorjahr: 25 583,4 Mio. Euro).

Gegenläufig hierzu verringerten sich die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten um 258,6 Mio. Euro auf 6 416,9 Mio. Euro (Vorjahr: 6 675,5 Mio. Euro). Erstmalig sind unter dieser Position neben den Kreditverbindlichkeiten auch die Verbindlichkeiten aus erhaltenen Barsicherheiten der Kreditinstitute im Rahmen des (in Abschnitt 8.5.2.3 beschriebenen) Collateral Managements in Höhe von 299,5 Mio. Euro ausgewiesen.

Die Kreditverbindlichkeiten gegenüber dem Bund bestehen in Höhe von 509,9 Mio. Euro (Vorjahr: 554,2 Mio. Euro). Sie werden unter den Verbindlichkeiten gegenüber Gebietskörperschaften ausgewiesen.

Die Kreditverbindlichkeiten gegenüber Dritten in Höhe von 5 403,7 Mio. Euro (Vorjahr: 5 067,2 Mio. Euro) bilden den maßgeblichen Bestandteil der sonstigen Verbindlichkeiten und bestehen im Wesentlichen aus Schuldscheindarlehen gegenüber inländischen Versicherungsunternehmen und öffentlichen Zusatzversorgungseinrichtungen.

Neben den Kreditverbindlichkeiten sind in den Verbindlichkeiten u. a. auch Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen enthalten (3 182,2 Mio. Euro, Vorjahr: 3 207,4 Mio. Euro). Sie bilden Verpflichtungen des Landes aus erteilten Bewilligungen ab, bei denen die bewilligten Mittel erst nach dem Bilanzstichtag ausgezahlt werden sollen.

Weiterhin bestanden Verbindlichkeiten aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben gegenüber Steuerpflichtigen aus Steuerschuldverhältnissen. Diese reduzierten sich um 296,4 Mio. Euro auf 2 621,9 Mio. Euro (Vorjahr: 2 918,3 Mio. Euro).

Die Verbindlichkeiten gegenüber Gebietskörperschaften erhöhten sich um 308,5 Mio. Euro auf 5 857,7 Mio. Euro (Vorjahr: 5 549,2 Mio. Euro). Sie standen in Höhe von 5 273,0 Mio. Euro (Vorjahr: 4 927,9 Mio. Euro) im Zusammenhang mit der Abbildung von Steuersachverhalten. Der überwiegende Teil entfiel mit 3 593,8 Mio. Euro (Vorjahr: 3 408,9 Mio. Euro) auf Verbindlichkeiten des Landes aus der Abführung von Drittanteilen bei Gemeinschaftsteuern (vgl. Abbildung 8-4). Weitere 1 663,9 Mio. Euro (Vorjahr: 1 489,8 Mio. Euro) resultierten aus Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit der Steuerzerlegung und dem Länderfinanzausgleich. Ein Betrag in Höhe von 15,3 Mio. Euro (Vorjahr: 29,2 Mio. Euro) entfiel auf Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit Steuern, für die das Land keine Verwaltungshoheit besitzt.

8.5.3 Ertragslage

8.5.3.1 Entwicklung des Jahresergebnisses

Das Jahresergebnis zeigt den wirtschaftlichen Wertezuwachs (Jahresüberschuss) oder den wirtschaftlichen Werteverzehr (Jahresfehlbetrag) des Geschäftsjahres.

Im Jahr 2011 wurde das Jahresergebnis wesentlich durch die Auswirkungen aus dem HBVAnpG 2011 / 2012 sowie dem HSZG beeinflusst. Hieraus resultierte u. a. eine erhöhte Zuführung zu den Pensionsrückstellungen (903,2 Mio. Euro). Daneben entfiel der Einmaleffekt des Vorjahres aus der Einführung des 1. DRModG (993,2 Mio. Euro). Positiv wirkten sich insbesondere

die aufgrund der gesamtwirtschaftlichen Erholung gestiegenen Steuererträge aus (329,1 Mio. Euro).

Das Jahresergebnis setzt sich wie in Abbildung 8-9 gezeigt zusammen:

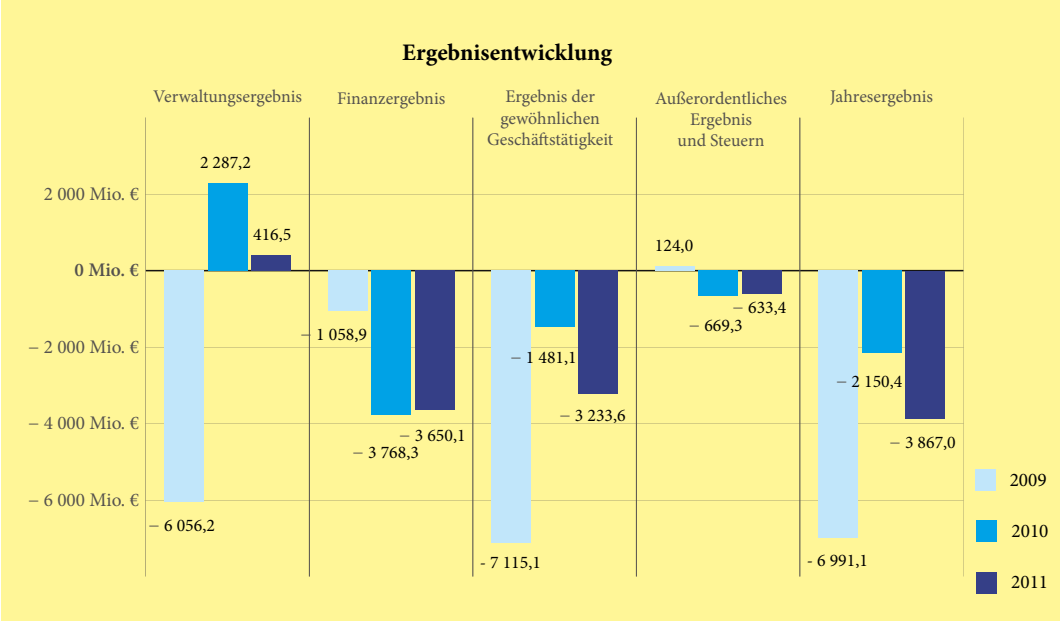


Abbildung 8-9: Ergebnisentwicklung

Das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit in Höhe von – 3 233,6 Mio. Euro (Vorjahr: – 1 481,1 Mio. Euro) setzt sich aus den Erträgen und Aufwendungen aus dem Verwaltungs- und Finanzergebnis zusammen. Es bildet zusammen mit dem außerordentlichen Ergebnis in Höhe von – 617,7 Mio. Euro (Vorjahr: – 655,1 Mio. Euro) sowie den Steuern[321] in Höhe von – 15,7 Mio. Euro (Vorjahr: – 14,3 Mio. Euro) das Jahresergebnis (– 3 867,0 Mio. Euro, Vorjahr: – 2 150,4 Mio. Euro).

8.5.3.2 Entwicklung des Verwaltungsergebnisses

Das Verwaltungsergebnis in Höhe von 416,5 Mio. Euro (Vorjahr: 2 287,2 Mio. Euro) setzt sich aus den Erträgen und Aufwendungen, die durch das Handeln der Verwaltung im Verhältnis zu Dritten insgesamt erzielt wurden, zusammen.

321 Erfasst wird der Steuerertrag bzw. –aufwand, der dadurch entsteht, dass das Land selbst Steuerpflichtiger ist (z. B. bei Betrieben gewerblicher Art).

Die Erträge aus der Verwaltungstätigkeit umfassen die Erträge aus Steuern und steuerähnliche Erträge, aus Transferleistungen, der Verwaltungstätigkeit (z. B. Geldbußen, Gebühren und Beiträge) und Umsatzerlöse sowie übrige Erträge (vgl. Abbildung 8-10).

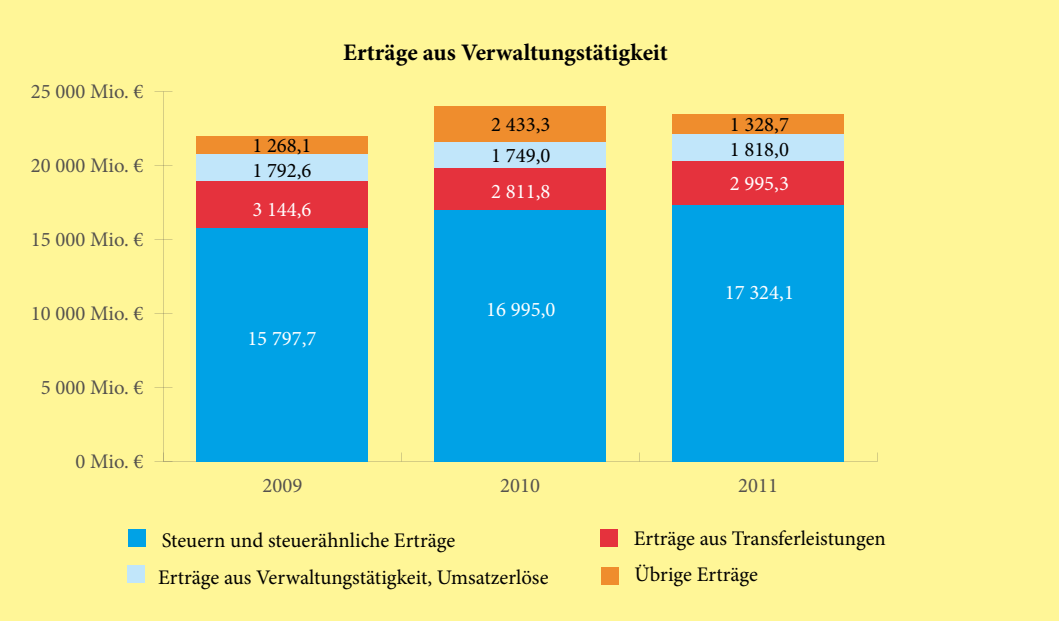


Abbildung 8-10: Erträge aus Verwaltungstätigkeit

Die Ertragsseite war mit 73,8 v. H. (Vorjahr: 70,8 v. H.) maßgeblich von den Steuern und steuerähnlichen Erträgen (17 324,1 Mio. Euro, Vorjahr: 16 995,0 Mio. Euro) geprägt. In einem Dreijahresvergleich zeigt sich, dass die Steuern und steuerähnlichen Erträge in dem Zeitraum 2009 bis 2011 um 1 526,4 Mio. Euro gestiegen sind und mit durchschnittlich 72,3 v. H. die Ertragsseite prägen. Die Steuererträge unterliegen keiner Zweckbindung und werden ohne Gegenleistungsverpflichtung erzielt. Sie können demzufolge zur Deckung des allgemeinen Finanzierungsbedarfs der Gebietskörperschaften herangezogen werden.

Davon zu unterscheiden sind die Erträge aus Transferleistungen (2 995,3 Mio. Euro, Vorjahr: 2 811,8 Mio. Euro), die zweckgebunden der Deckung bestimmter Ausgaben dienen. Sie enthalten Zuweisungen und Zuschüsse des Bundes (z. B. Förderung Infrastruktur des Öffentlichen Personennahverkehrs 517,2 Mio. Euro, Kompensationszahlung Kfz-Steuer 691,1 Mio. Euro) und der Europäischen Union (z. B. EU-Programm Regionale Entwicklung EFRE 32,8 Mio. Euro). Die

Erträge können entweder das Land begünstigen (z. B. Kompensationszahlungen des Bundes für die Kfz-Steuer) oder der Förderung Dritter dienen (z. B. Kofinanzierung von Fördermaßnahmen).

Die Erträge aus Verwaltungstätigkeit beliefen sich zusammen mit den Umsatzerlösen auf 1 818,0 Mio. Euro (Vorjahr: 1 749,0 Mio. Euro). Die Erträge aus Verwaltungstätigkeit umfassen z. B. Spieleinnahmen und Spielscheingebühren der Hessischen Lotterieverwaltung. Als Umsatzerlöse werden insbesondere Erlöse aus dem Verkauf von Waren und Dienstleistungen, wie z. B. Erlöse aus dem Holzverkauf, erfasst.

Die übrigen Erträge in Höhe von 1 328,7 Mio. Euro (Vorjahr: 2 433,2 Mio. Euro) setzen sich zusammen aus den Bestandsveränderungen / aktivierten Eigenleistungen sowie den sonstigen Erträgen. Die Veränderung zum Vorjahr resultiert maßgeblich aus dem Entfall des Einmaleffektes aus der Einführung des 1. DRModG, der in 2010 zu einer Auflösung der Pensions- und Beihilferückstellungen in Höhe von 993,2 Mio. Euro geführt hat.

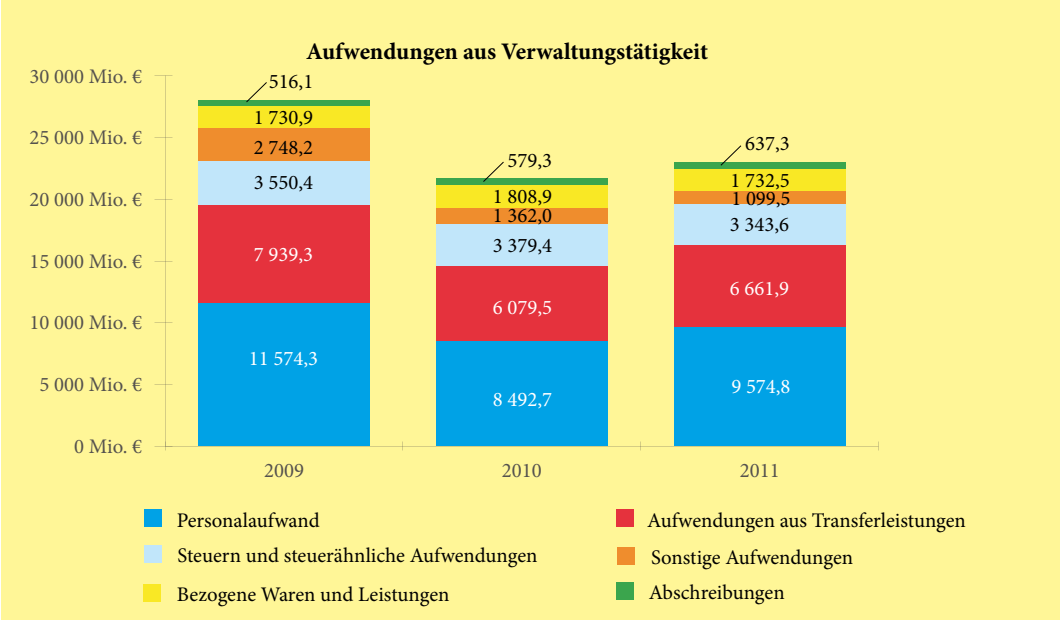


Abbildung 8-11: Aufwendungen aus Verwaltungstätigkeit

Die Aufwandseite war mit 41,5 v. H. (Vorjahr: 39,1 v. H.) insbesondere von den Personalaufwendungen (9 574,8 Mio. Euro, Vorjahr: 8 492,7 Mio. Euro) geprägt.

Die durchschnittliche Beschäftigtenzahl veränderte sich im Jahr 2011 um 9 053 auf 160 686.[322] Die durchschnittliche Zahl der Versorgungsempfänger stieg um 1 254 auf 63 796 Personen. Im Jahr 2011 entfielen 23,7 v. H. (Vorjahr: 15,4 v. H.) des Personalaufwands auf Aufwendungen für die Zuführung zu Pensions- und Beihilferückstellungen (2 266,2 Mio. Euro, Vorjahr: 1 316,2 Mio. Euro).

Die Personalaufwendungen sind u. a. durch die Auswirkungen des HBVAnpG 2011 / 2012 bzw. des HSZG vom Jahr 2010 auf das Jahr 2011 in Summe um 1 082,1 Mio. Euro angestiegen. Der Rückgang der Personalaufwendungen von 2009 auf 2010 um 3 081,6 Mio. Euro resultierte insbesondere aus dem veränderten Ausweis der Aufwendungen für die Aufzinsung der Pensions- und Beihilferückstellungen (2 402,4 Mio. Euro). Diese werden seit dem Jahr 2010 unter der Position Zinsen und ähnliche Aufwendungen im Finanzergebnis ausgewiesen (siehe 8.5.3.5).

Die Aufwendungen aus Transferleistungen (6 661,9 Mio. Euro, Vorjahr: 6 079,5 Mio. Euro) trugen mit 28,9 v. H. (Vorjahr: 28,0 v. H.) zu den Aufwendungen aus Verwaltungstätigkeit bei. Hierunter fallen die allgemeinen Zuweisungen und Zuschüsse an die Gemeinden aus dem Kommunalen Finanzausgleich und dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (3 567,9 Mio. Euro, Vorjahr: 3 272,5 Mio. Euro) sowie die Aufwendungen für weitere Fördermaßnahmen[323] (3 094,0 Mio. Euro, Vorjahr: 2 807,0 Mio. Euro). Ein Teil der Aufwendungen für weitere Fördermaßnahmen wird über eine Kofinanzierung z. B. durch Bund oder EU durch entsprechende Erträge gedeckt. In 2011 betrug dieser Anteil 2 953,7 Mio. Euro bzw. 95,5 v. H. der Aufwendungen für weitere Fördermaßnahmen.

Der Anstieg der Aufwendungen aus Transferleistungen von 2010 auf 2011 um 582,4 Mio. Euro hatte seine Ursache insbesondere in erhöhten Zahlun-

322 Die Veränderung der Beschäftigtenzahl begründet sich im Wesentlichen aus einer geänderten Datenbasis bei der Auswertung der Beschäftigtenzahlen des Hessischen Kultusministeriums. Bis 2010 wurden die Beschäftigten über das Hessische Schulinformationssystem (HESIS) ermittelt. Da hierbei nur die aktiven Mitarbeiter berücksichtigt wurden, wurden ca. 8 000 Mitarbeiter nicht ausgewiesen, da sie z. B. in der Freistellungsphase der Altersteilzeit waren. Eine Korrektur erfolgte zum 31. Dezember 2011.

323 Die nach dem Fördervolumen im Berichtsjahr bedeutendsten Maßnahmen galten dem Öffentlichen Personennahverkehr (518,2 Mio. Euro), der Verbesserung der Qualitätsstandards in Kindertageseinrichtungen (508,0 Mio. Euro) und der Ausbildungsförderung (235,6 Mio. Euro), vgl. auch den Geschäftsbericht 2011, Seite 87.

gen in den Kommunalen Finanzausgleich (334,0 Mio. Euro) sowie in den gestiegenen Zuführungen zu den Rückstellungen für ausstehende Bewilligungen (110,1 Mio. Euro). Der Rückgang vom Jahr 2009 auf das Jahr 2010 um 1 859,8 Mio. Euro war im Wesentlichen durch einen Entfall von Aufwendungen für Konjunkturpakete verursacht.

Die Aufwendungen aus Steuern und steuerähnlichen Aufwendungen (3 343,6 Mio. Euro, Vorjahr: 3 379,4 Mio. Euro) umfassen im Wesentlichen die Aufwendungen für den Länderfinanzausgleich in Höhe von 1 821,8 Mio. Euro (Vorjahr: 1 659,9 Mio. Euro). Daneben werden Aufwendungen für Steuervergütungen in Höhe von 1 327,4 Mio. Euro (Vorjahr: 1 282,9 Mio. Euro) genannt, die sich u. a. aus Eigenheimzulage, Investitionszulage, Kindergeld und Arbeitnehmerzulage zusammensetzen.

Des Weiteren fielen im Rahmen der Verwaltungstätigkeit Aufwendungen für bezogene Waren und Leistungen in Höhe von 1 732,5 Mio. Euro (Vorjahr: 1 808,9 Mio. Euro) sowie Abschreibungen in Höhe von 637,3 Mio. Euro (Vorjahr: 579,3 Mio. Euro) an. Die sonstigen Aufwendungen in Höhe von 1 099,5 Mio. Euro (Vorjahr: 1 362,0 Mio. Euro) ergaben sich insbesondere aus der Inanspruchnahme von Rechten und Diensten.

8.5.3.3 Entwicklung des Steuerergebnisses

Das Steuerergebnis (vgl. Abbildung 8-12) zeigt das dem Land effektiv zustehende Steueraufkommen des Jahres. Die Ermittlung erfolgt über die Saldierung der Erträge aus Steuern und steuerähnlichen Erträgen in Höhe von 17 324,1 Mio. Euro (Vorjahr: 16 995,0 Mio. Euro) mit den Aufwendungen aus Steuern und steuerähnlichen Aufwendungen in Höhe von 3 343,6 Mio. Euro (Vorjahr: 3 379,4 Mio. Euro). Der Dreijahresvergleich zeigt die positiven Auswirkungen der andauernden gesamtwirtschaftlichen Erholung auf das dem Land zustehende Steueraufkommen.

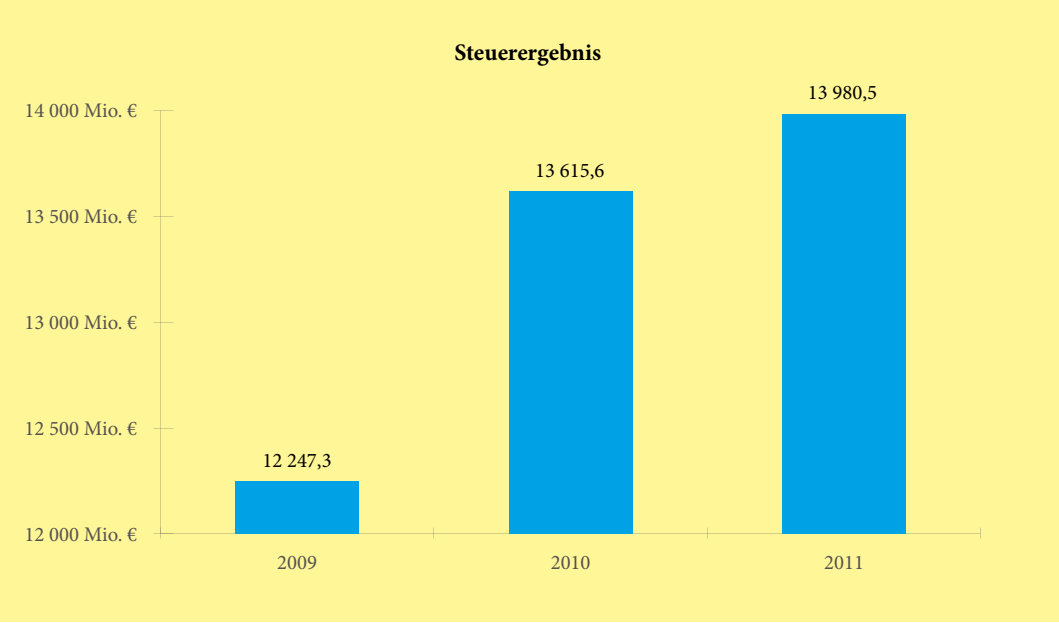


Abbildung 8-12: Steuerergebnis

8.5.3.4 Entwicklung des Transferergebnisses

Das Transferergebnis bildet den Anteil des Landes an den Transferleistungen ab, der nicht durch Zuweisungen und Zuschüsse Dritter gedeckt ist. Es zeigt die effektive Ergebnisbelastung aus den im Berichtsjahr durchgeführten Transfermaßnahmen.

Wie im Dreijahresvergleich (vgl. Abbildung 8-13) verdeutlicht, hat sich das Transferergebnis von 2010 auf 2011 insbesondere aufgrund höherer Schlüsselzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs um 398,9 Mio. Euro auf – 3 666,6 Mio. Euro verringert. Verantwortlich für die Veränderung des Transferergebnisses von 2009 auf 2010 um 1 527,0 Mio. Euro auf – 3 267,7 Mio. Euro waren im Wesentlichen die im Jahr 2009 aufgelegten Konjunkturprogramme, die das Transferergebnis lediglich im Jahr 2009 mit 1 586,9 Mio. Euro belasteten.

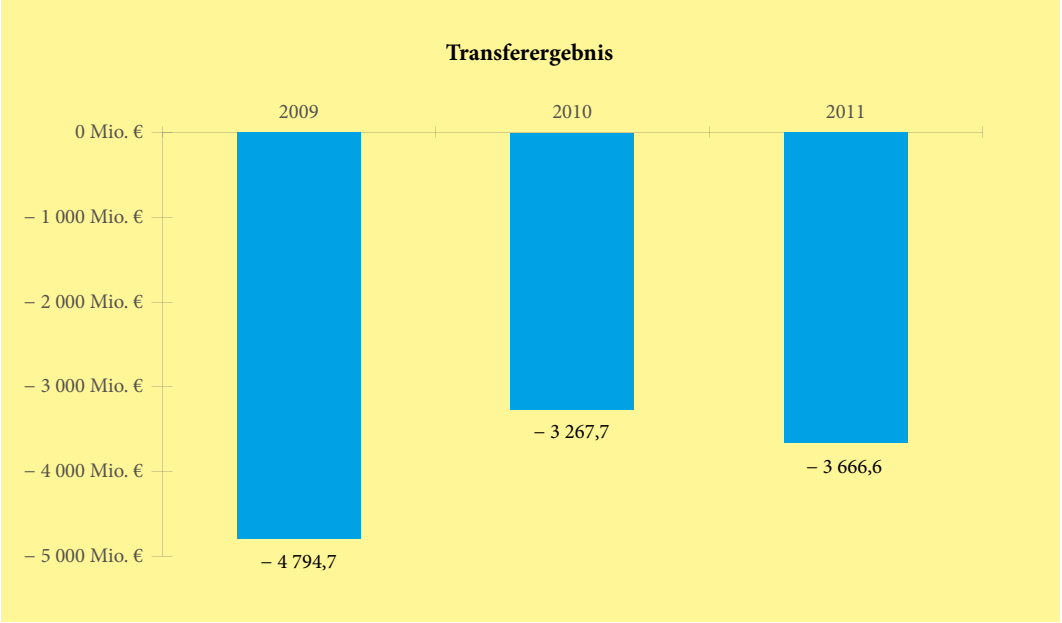


Abbildung 8-13: Transferergebnis

8.5.3.5 Entwicklung des Finanzergebnisses

Das Finanzergebnis ist ein Bestandteil der Ergebnisrechnung. Der getrennte Ausweis von Verwaltungsergebnis und Finanzergebnis wird vorgenommen, um den Werteverzehr (bzw. den Wertezuwachs) aus den Finanztransaktionen des Landes ersichtlich zu machen. Das Finanzergebnis setzt sich zusammen aus dem Saldo von Erträgen aus Beteiligungen und anderen Wertpapieren, sonstigen Zinserträgen, Zinsaufwendungen und Abschreibungen auf Finanzanlagen und Wertpapiere.

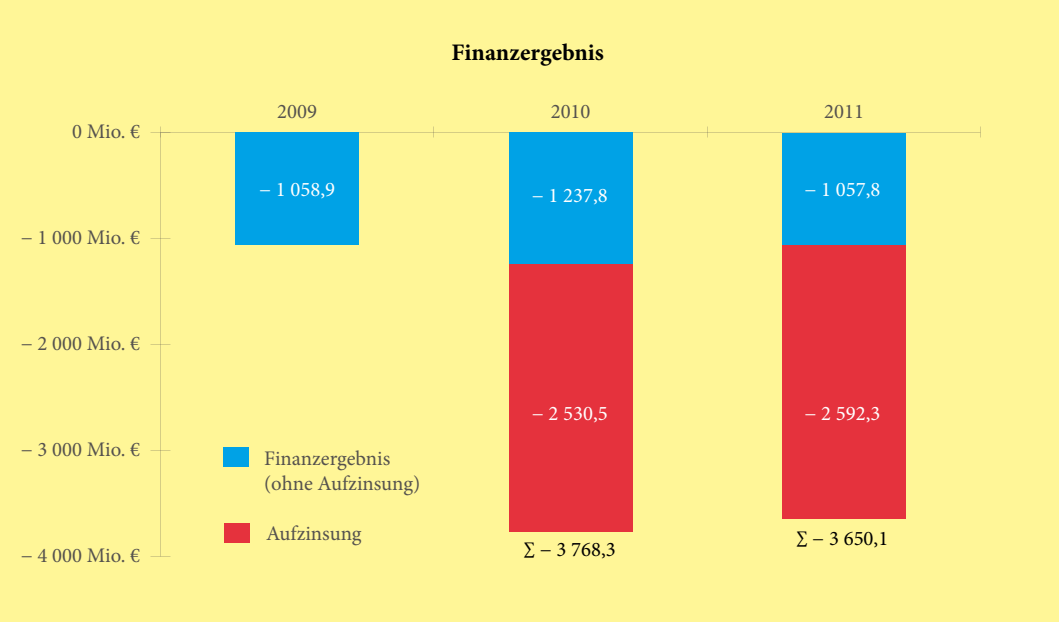


Abbildung 8-14: Finanzergebnis

Es veränderte sich vom Jahr 2010 auf das Jahr 2011 um 118,2 Mio. Euro auf – 3 650,1 Mio. Euro (vgl. Abbildung 8-14). Wesentlicher Einflussfaktor war auch im Jahr 2011 der Aufwand für die Aufzinsung aller langfristigen Rückstellungen in Höhe von 2 592,3 Mio. Euro (Vorjahr: 2 530,5 Mio. Euro). Ferner wirkte sich der Rückgang der Zinserträge um 90,5 Mio. Euro negativ auf das Finanzergebnis aus. Positiven Einfluss hatten die um 55,2 Mio. Euro verringerten Zinsen für langfristige Verbindlichkeiten (Landesschatzanweisungen und Schuldscheindarlehen), die um 117,6 Mio. Euro gestiegenen Erträge aus Beteiligungen und Wertpapieren sowie die um 98,8 Mio. Euro verringerten Abschreibungen auf Finanzanlagen.

Die Veränderung des Finanzergebnisses von 2009 auf 2010 war wesentlich durch die Ausweisänderung der Aufzinsung der langfristigen Rückstellungen verursacht. Diese wurden ab dem Jahr 2010 – unter Anwendung der Vorschriften des BilMoG – erstmalig nicht im Personalaufwand sondern unter den Zinsen und ähnlichen Aufwendungen ausgewiesen.

8.5.3.6 Entwicklung des außerordentlichen Ergebnisses

Das außerordentliche Ergebnis ist, wie das Finanzergebnis, Bestandteil der Ergebnisrechnung. Es setzt sich aus Erträgen und Aufwendungen zusammen, die außerhalb der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit anfallen, d. h. ungewöhnlich und unregelmäßig (selten) sind.

Im Jahr 2011 betrug das außerordentliche Ergebnis – 617,7 Mio. Euro (Vorjahr: – 655,1 Mio. Euro) (vgl. Abbildung 8-15). Es setzt sich aus außerordentlichen Erträgen (121,8 Mio. Euro, Vorjahr: 395,3 Mio. Euro) und außerordentlichen Aufwendungen (739,5 Mio. Euro, Vorjahr: 1 050,4 Mio. Euro) zusammen. Die außerordentlichen Aufwendungen resultieren im Wesentlichen aus der Aufteilung des Gesamtzuführungsbetrags der nach BilMoG in 2010 neu bewerteten Pensions- und Beihilferückstellungen (vgl. auch Abschnitt 8.5.2.5). Hierbei fallen in dem Übergangszeitraum bis 2024 jährlich außerordentliche Aufwendungen in Höhe von 696,6 Mio. Euro an.

Die im Dreijahresvergleich ersichtliche Entwicklung des außergewöhnlichen Ergebnisses ist im Wesentlichen auf die oben beschriebene zeitliche Verteilung der Neubewertung der Pensions- und Beihilferückstellungen nach BilMoG zurückzuführen.

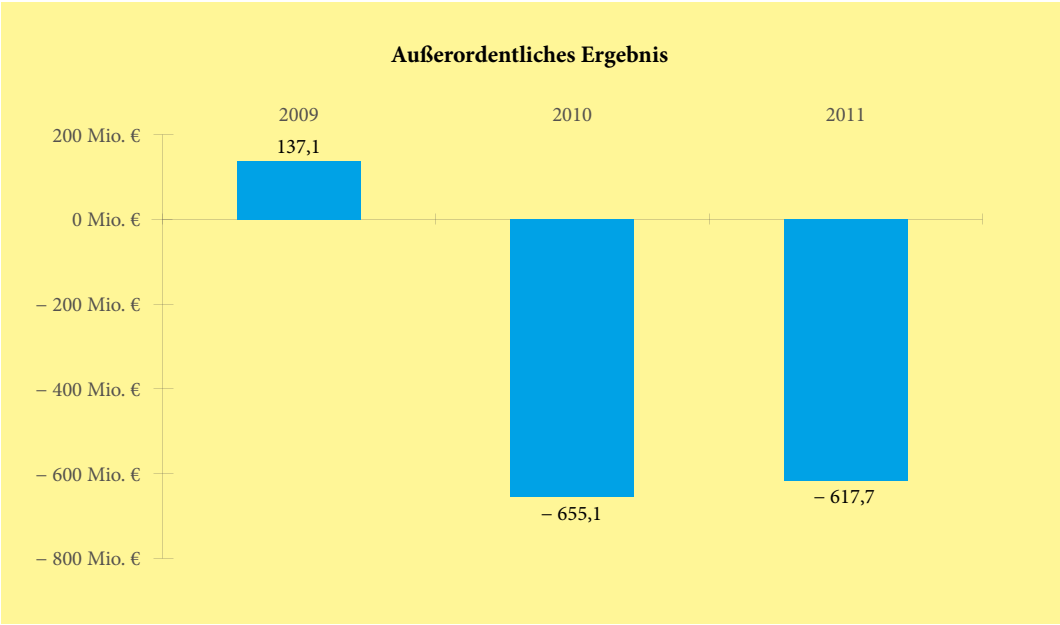


Abbildung 8-15: Außerordentliches Ergebnis

8.5.3.7 Personalaufwandsquote

Die in Abbildung 8-16 dargestellte Personalaufwandsquote (Personalintensität) gibt Hinweise auf die Möglichkeiten des Landes, seine Personalaufwendungen durch Erträge aus seiner originären Verwaltungstätigkeit zu decken.

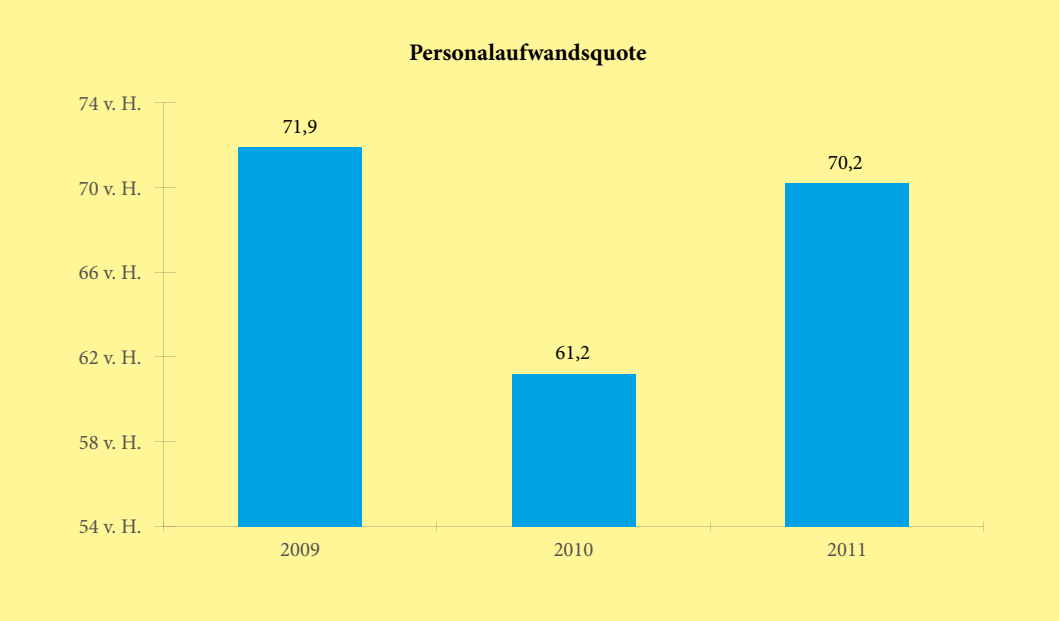


Abbildung 8-16: Personalaufwandsquote

Mit 70,2 v. H. ist die hohe Personalaufwandsquote ein aussagekräftiger Indikator für den eingeschränkten finanziellen Handlungsspielraum des Landes, da neben den Personalaufwendungen auch unter den übrigen Aufwendungen ein hoher Anteil an Fixkosten besteht (z. B. für Zinszahlungen und Gebäudekosten).

Betrachtet man die Entwicklung der Personalaufwandsquote im Dreijahresvergleich, sind sowohl im Jahr 2010 als auch im Jahr 2011 Sondereffekte zu berücksichtgen. Im Jahr 2011 war die Personalaufwandsquote u. a. maßgeblich durch die Auswirkungen aus dem HBVAnpG und HSZG beeinflusst. Der Rückgang der Personalaufwandsquote im Jahr 2010 auf 61,2 v. H. resultierte im Wesentlichen aus Einmaleffekten (u. a. 1. DRModG), die eine Verringerung der Personalaufwendungen zur Folge hatten. Ferner stiegen sowohl im Jahr 2010 als auch im Jahr 2011 aufgrund der gesamtwirtschaftlichen Erholung die Steuern und steuerähnlichen Erträge an, was sich mindernd auf die Kennzahl auswirkte.

Da ein Teil der Erträge aus Verwaltungstätigkeit zweckgebunden ist, können sie nicht zur Deckung des Personalaufwands herangezogen werden. Für die Ermittlung der Personalaufwandsquote wurden daher die Erträge aus Verwaltungstätigkeit (23 466,1 Mio. Euro, Vorjahr: 23 989,0 Mio. Euro) um die Erträge aus Transferleistungen (2 995,3 Mio. Euro, Vorjahr: 2 811,8 Mio. Euro) und die Aufwendungen aus Steuern und steuerähnlichen Aufwendungen (3 343,6 Mio. Euro, Vorjahr: 3 379,4 Mio. Euro) bereinigt. Um einen Vergleich mit dem Jahr 2009 zu ermöglichen, wurden im Jahr 2010 und im Jahr 2011 die Aufwendungen für die Aufzinsung der Pensions- und Beihilferückstellungen (2 440,7 Mio. Euro, Vorjahr: 2 402,4 Mio. Euro) in die bereinigten Personalaufwendungen mit einbezogen. In der Ergebnisrechnung wurde diese Position ab dem Jahr 2010 umgegliedert und unter den Zinsen und ähnlichen Aufwendungen ausgewiesen.

Die Personalaufwandsquote ist aufgrund einer unterschiedlichen Datenbasis nicht mit der in Abschnitt 2.6.2 berechneten kameralen Personal-Steuer-Quote gleichzusetzen. Die bei der Berechnung der Personalaufwandsquote im Zähler berücksichtigten Personalaufwendungen umfassen nicht nur die tatsächlichen Auszahlungen für das Personal (die bei der Personal-Steuer-Quote in die Berechnung einfließen), sondern z. B. auch Aufwendungen für die Zuführung zu Pensionsrückstellungen. Des Weiteren wird bei der Berechnung der Personalaufwandsquote mit den Verwaltungserträgen im Nenner eine deutlich breitere Datenbasis zugrunde gelegt. Neben den auch bei der Personal-Steuer-Quote berücksichtigten Steuern umfassen die Verwaltungserträge u. a. auch steuerähnliche Erträge und Umsatzerlöse.

Ebenso ist keine Abstimmung mit der in Abschnitt 2.6.2 berechneten kameralen Personalausgabenquote möglich, da diese – anders als die Personalaufwandsquote – die Personalausgaben ins Verhältnis zu den Gesamtausgaben setzt.

8.5.3.8 Abschreibungsquote

Die Kennzahl Abschreibungsquote (vgl. Abbildung 8-17) beschreibt die prozentuale Höhe der Abschreibungen bezogen auf das Anlagevermögen. Aus ihr können Erkenntnisse über die durchschnittliche Nutzungsdauer der Anlagegüter gewonnen werden.

Die prozentuale Höhe der gesamten Abschreibungen bezogen auf das Anlagevermögen (25 420,1 Mio. Euro, Vorjahr: 24 638,6 Mio. Euro) beträgt im Jahr 2011 2,6 v. H. (Vorjahr: 2,9 v. H.). Ihr niedriger Wert erklärt sich dadurch, dass weite Teile des Sachanlagevermögens (z. B. Kunst- und Sammlungsgegenstände, Waldvermögen und Grundstücke) sowie das Finanzanlagevermögen nicht abnutzbar sind und daher keiner planmäßigen Abschreibung unterliegen. Für das Infrastrukturmögen sowie die Gebäude, Gebäudeeinrichtungen und Bauten bestehen lange Nutzungsdauern (über 30 Jahre), was ebenfalls zu einer niedrigen Abschreibungsquote führt.

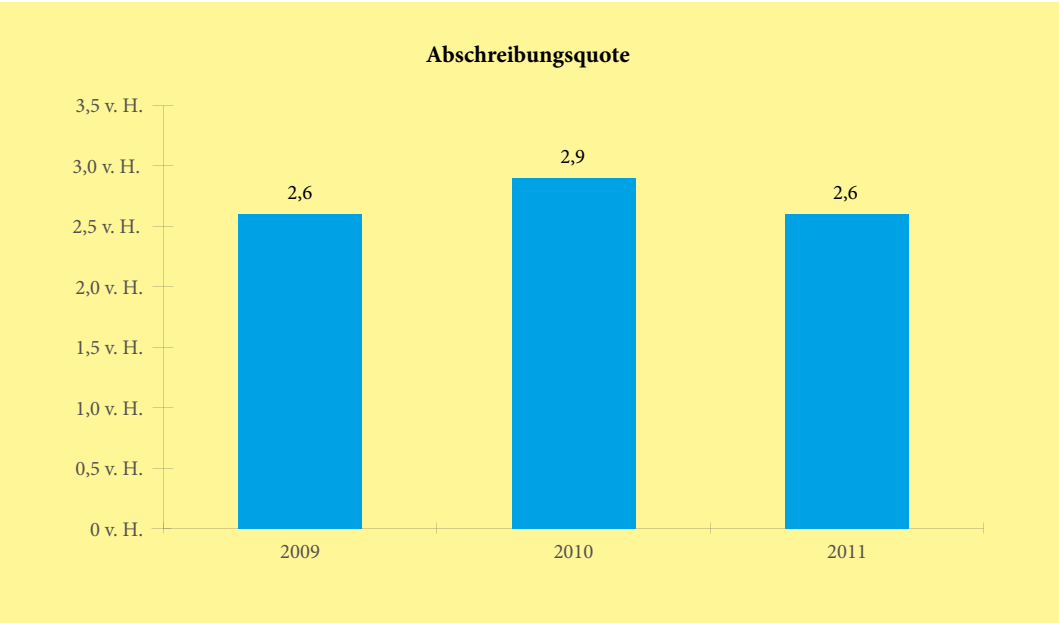


Abbildung 8-17: Abschreibungsquote

8.5.3.9 Zinslastquote

Die Zinslastquote (vgl. Abbildung 8-18) verdeutlicht die anteilige Ergebnisbelastung durch die Inanspruchnahme von Krediten. Sie ermittelt sich aus der Gegenüberstellung von Zinsaufwendungen für langfristige Verbindlichkeiten und den Aufwendungen aus Verwaltungsleistungen. Der leichte Rückgang im Vergleich zum Vorjahr resultiert zum einen daraus, dass der Verwaltungsaufwand im Berichtsjahr um 1 347,8 Mio. Euro auf 23 049,6 Mio. Euro gestiegen und zum anderen der Zinsaufwand für langfristige Verbindlichkeiten um 55,2 Mio. Euro auf 1 656,2 Mio. Euro gesunken ist.

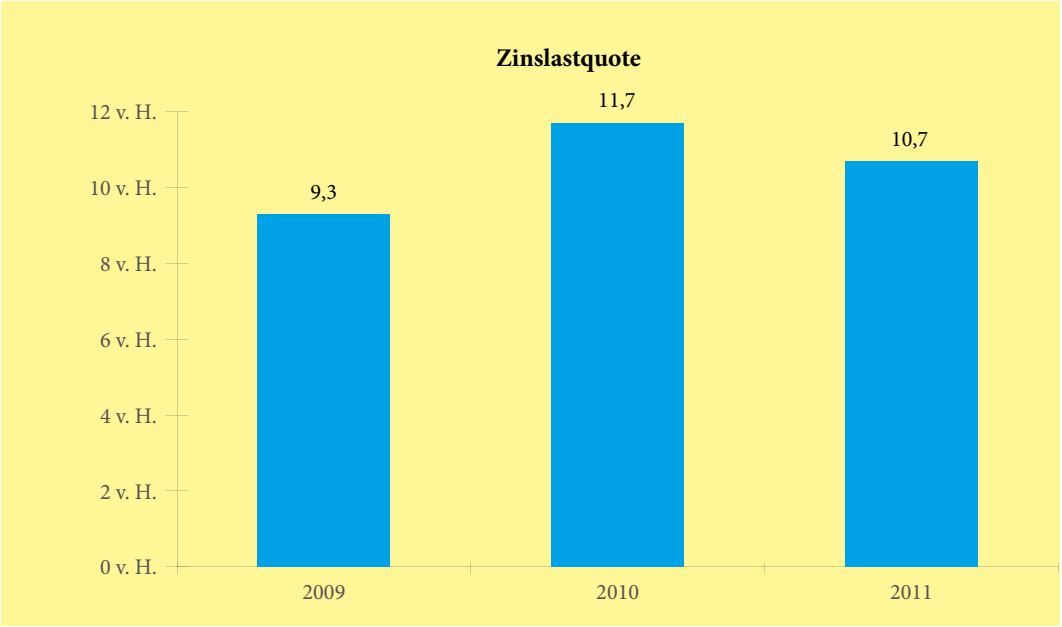


Abbildung 8-18: Zinslastquote

Die Verwaltungsaufwendungen (23 049,6 Mio. Euro, Vorjahr: 21 701,8 Mio. Euro) wurden um die Aufwendungen aus Transferleistungen (6 661,9 Mio. Euro, Vorjahr: 6 079,5 Mio. Euro) und um die Aufwendungen aus Steuern und steuerähnlichen Aufwendungen (3 343,6 Mio. Euro, Vorjahr: 3 379,4 Mio. Euro) bereinigt. Zur Herstellung der Vergleichbarkeit mit den Vorjahren wurden in den Jahren 2010 und 2011 die in der Ergebnisrechnung unter den Zinsen und ähnlichen Aufwendungen ausgewiesenen Aufwendungen für die Aufzinsung der Pensions- und Beihilferückstellungen (2 440,7 Mio. Euro, Vorjahr: 2 402,4 Mio. Euro) in die bereinigten Verwaltungsaufwendungen einbezogen.

Die Zinslastquote kann aufgrund einer unterschiedlichen Datenbasis nicht mit der in Abschnitt 2.6.2 berechneten kameralen Zinsausgabenquote gleichgesetzt werden. Die kamerale Zinsausgabenquote stellt die tatsächlichen Zinszahlungen den Ausgaben gegenüber. Bei der Berechnung der Zinslastquote werden nicht nur die tatsächlichen Zinszahlungen, sondern z. B. auch die bereits in der Periode verursachten, aber noch nicht zahlungswirksam gewordenen Zinsaufwendungen für Steuererstattungen berücksichtigt. Durch die Erfassung nicht zahlungswirksamer Komponenten fließt mit den Verwaltungsaufwendungen ebenfalls die deutlich breitere Datenbasis in die Berechnung der Zinslastquote ein.

8.6 Finanzlage

Die Finanzrechnung zeigt die Ursache, die Zusammensetzung und die Verwendung von Zahlungsströmen (Cashflows) und die daraus resultierende Veränderung des Finanzmittelfonds[324] auf. Es wird zwischen Zahlungsströmen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit sowie aus Investitions- und aus Finanzierungstätigkeit unterschieden.

Die zusammengefasste Finanzrechnung des Landes wird in Tabelle 8-4 dargestellt:

	2011	2010
Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit	– 741,9 Mio. Euro	– 1 139,8 Mio. Euro
Cashflow aus Investitionstätigkeit	– 1 140,5 Mio. Euro	– 770,1 Mio. Euro
Cashflow aus Finanzierungstätigkeit	1 777,0 Mio. Euro	3 697,6 Mio. Euro
Zahlungswirksame Veränderungen des Finanzmittelfonds	**– 105,4 Mio. Euro**	**1 787,7 Mio. Euro**
Finanzmittelfonds am Anfang der Periode	1 346,4 Mio. Euro	– 441,3 Mio. Euro
Finanzmittelfonds am Ende der Periode	**1 241,0 Mio. Euro**	**1 346,4 Mio. Euro**

Tabelle 8-4: Finanzrechnung in aggregierter Form

Der Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit umfasst alle Zahlungsströme im Zusammenhang mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, sofern sie nicht der Investitions- oder Finanzierungstätigkeit zuzuordnen sind. Der Cashflow veränderte sich von – 1 139,8 Mio. Euro auf – 741,9 Mio. Euro. Er war maßgeblich durch einen Anstieg des Steueraufkommens sowie durch die geleisteten und erhaltenen Barsicherheiten aus dem Collateral Management und gestiegenen Personalausgaben geprägt.

Im Interesse einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft wäre wünschenswert, dass aus dem Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit auch Maßnahmen wie etwa Investitionen, Schuldentilgung oder Liquiditätsaufbau finanziert wer-

324 Der Finanzmittelfonds umfasst alle Zahlungsmittel und kurzfristigen Finanzmittel, die jederzeit in Zahlungsmittel umgewandelt werden können und nur unwesentlichen Wertschwankungen unterliegen.

den könnten. Als Steuerungskennzahl verstanden könnte demnach ein positiver Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit als Zielsetzung angestrebt werden. Auszahlungen im Rahmen der laufenden Verwaltungstätigkeit (z. B. für Personal und Sachmittel) wären dann durch entsprechende Einzahlungen (im Wesentlichen Steuern) gedeckt. Da der Cashflow im Jahr 2011 negativ war, mussten die Auszahlungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit durch Maßnahmen, wie bspw. den Verkauf von Anlagen, den Verzicht auf Investitionen oder die Aufnahme von Darlehen finanziert werden.

Der Cashflow aus Investitionstätigkeit setzt sich aus dem Saldo aller zu langfristigen Investitionszwecken bestimmten Ein- und Auszahlungen in das Anlagevermögen zusammen. Im Vergleich zum Vorjahr veränderte sich der Cashflow um 370,4 Mio. Euro auf – 1 140,5 Mio. Euro. Diese Veränderung war durch die gestiegene Investitionstätigkeit des Landes insbesondere im Bereich des Hochschul- und Straßenbaus und der Verkehrsverwaltung sowie durch den Erwerb von festverzinslichen Wertpapieren (z. B. für den Aufbau des Sondervermögens zur Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben) begründet. Des Weiteren wurden im Vergleich zum Vorjahr u. a. weniger Sachanlagen verkauft, was sich ebenfalls mindernd auf den Cashflow ausgewirkt hat.

Der Cashflow aus Finanzierungstätigkeit umfasst die Ein- und Auszahlungen, die die Finanzschulden betreffen. Er ist im Vergleich zum Vorjahr um 1 920,6 Mio. Euro auf 1 777,0 Mio. Euro gesunken. Der positive Cashflow bedeutet dessen ungeachtet, dass auch im Jahr 2011 die Zuflüsse aus der Neuaufnahme von Finanzschulden höher waren als die Tilgung der bestehenden Finanzschulden, d. h. dass zusätzliche Finanzschulden aufgenommen wurden, um die Verwaltungs- und Investitionstätigkeit des Landes zu finanzieren.

Der Finanzmittelfonds setzte sich wie im Vorjahr ausschließlich aus dem Bestand an liquiden Mitteln zusammen, da zum Bilanzstichtag keine kurzfristigen Kassenkredite aufgenommen waren. Er ist von 1 346,4 Mio. Euro auf 1 241,0 Mio. Euro zurückgegangen.

8.7 Transparenzvorteile eines doppischen Jahresabschlusses

In Hessen besteht weiterhin eine Zweigleisigkeit der Rechnungslegung in Gestalt einer kameralen Haushaltsrechnung und eines doppischen Gesamtabschlusses. Eine vergleichende Betrachtung macht den unterschiedlichen Informationsgehalt beider Abschlüsse deutlich.

8.7.1 Vermögensausweis

Während im kameralen Rechnungswesen nur vereinzelte Vermögensposten erfasst werden (Darlehensforderungen, Beteiligungen, Wertpapiere, Sondervermögen, Rücklagen und Liegenschaften), weist das doppische Rechnungswesen das Vermögen nach dem Prinzip der Vollständigkeit (§ 246 Absatz 1 Satz 1 HGB) in erheblich größerem Umfang aus (vgl. Tabelle 8-5). Die Differenz zum 31. Dezember 2011 betrug 34 083,9 Mio. Euro.

Des Weiteren kennt das kamerale Rechnungswesen keinen einheitlichen Bewertungsmaßstab, sodass keine Gesamtaussage zur Wertentwicklung des Landesvermögens getroffen werden kann. So wird z. B. das Liegenschaftsvermögen im kameralen Rechnungswesen lediglich in m² ausgewiesen (Vorjahr: 3 610,3 Mio. m²).[325] In der doppischen Vermögensrechnung werden dagegen Grundstücke, Gebäude einschließlich der Gebäude auf fremden Grundstücken und grundstücksgleiche Rechte mit ihren fortgeführten Anschaffungs- oder Herstellungskosten erfasst. Im Jahr 2011 betrug ihr Wertansatz insgesamt 6 199,7 Mio. Euro (Vorjahr: 5 906,9 Mio. Euro).

Unterschiede in der Aussagekraft werden auch beim Ausweis der Beteiligungen ersichtlich: Kameral werden bei den Beteiligungen lediglich der nominelle Landesanteil am Stammkapital bzw. Grundkapital erfasst (575,1 Mio. Euro; Vorjahr: 575,1 Mio. Euro), sodass keine Wertentwicklungen aufgezeigt werden. Doppisch hingegen werden „Anteile an verbundenen Unternehmen“ (Beteiligungsanteil über 50 v. H.) in Höhe von 257,8 Mio. Euro (Vorjahr: 243,4 Mio. Euro) und „Beteiligungen“ (Beteiligungsanteil zwischen 20 v. H. und 50 v. H.) in Höhe von

325 Vgl. hierzu Beitrag 7 Abschnitt 7.4 „Liegenschaftsvermögen“.

1 046,1 Mio. Euro (Vorjahr: 1 008,5 Mio. Euro) ausgewiesen. Zum jeweiligen Bilanzstichtag findet eine Wertfortschreibung statt.

Auch bei Darlehensforderungen wird in der Kameralistik keine Überprüfung der Werthaltigkeit durchgeführt. Kameral betrugen die Darlehensforderungen im Haushaltsjahr 2011 344,4 Mio. Euro (Vorjahr: 1 518,3 Mio. Euro).[326] In der doppischen Darstellung werden die Darlehen als „Sonstige Ausleihungen" ausgewiesen und nach dem Einzelbewertungsprinzip zum Bilanzstichtag bewertet (602,9 Mio. Euro, Vorjahr: 458,3 Mio. Euro). Ferner weist das doppische Rechnungswesen den Posten „Ausleihungen an verbundene Unternehmen" in Höhe von 18,2 Mio. Euro (Vorjahr: 18,3 Mio. Euro) aus. Darin enthalten sind u. a. Ausleihungen an die Hessische Landesbahn und an die Hessischen Staatsweingüter. Eine entsprechende Aufteilung der Darlehen wird in der Haushaltsrechnung nicht vorgenommen.[327]

Damit ein möglichst vollständiges Bild der Vermögenslage zum Bilanzstichtag entsteht, werden im doppischen Rechnungswesen zusätzlich das Umlaufvermögen in Höhe von 11 751,9 Mio. Euro (Vorjahr: 11 222,3 Mio. Euro) sowie aktive Rechnungsabgrenzungsposten in Höhe von 339,0 Mio. Euro (Vorjahr: 325,3 Mio. Euro) erfasst.

326 Vgl. hierzu Beitrag 7 Abschnitt Nr. 7.3.1 „Vermögen aus Darlehensforderungen".

327 In der Tabelle 8-5 Vermögensausweis wird wegen der besseren Vergleichbarkeit auch kameral eine Aufteilung vorgenommen und die Ausleihungen an die Hessische Landesbahn und die Hessischen Staatsweingüter in Höhe von 15,3 Mio. Euro gesondert ausgewiesen.

Ausweis des Landesvermögens zum 31. Dezember 2011 (in Mio. Euro)	kameral	doppisch
Anlagevermögen		
Immaterielle Vermögensgegenstände		70,3
Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Bauten		6 199,7
Infrastrukturvermögen, Naturgüter und Kunstgegenstände		11 991,6
Technische Anlagen und Maschinen		307,0
Andere Anlagen, Betriebs- und Geschäftsausstattung		466,3
Anzahlungen und Anlagen im Bau		868,4
Finanzanlagen		
Anteile an verbundenen Unternehmen		257,8
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	15,3	18,2
Beteiligungen	575,1	1 046,1
Wertpapiere des Anlagevermögens		65,0
Sondervermögen[328]	1 103,9	1 097,7
Sonstige Ausleihungen		
Einlage Wohnungswesen und Zukunftsinvestition[329]		1 300,0
Darlehen Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen		509,1
Einlage Hessischer Investitionsfonds[329]		620,0
Darlehen	329,1	602,9
Umlaufvermögen		
Vorräte		181,2
Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände		10 322,1
Wertpapiere des Umlaufvermögens		7,6
Flüssige Mittel		1 241,0
Rechnungsabgrenzungsposten		339,0
Rücklagen, Fonds, Stöcke[330]	1 403,7	
Summe	**3 427,1**	**37 511,0**

Tabelle 8-5: Vermögensausweis

8.7.2 Schuldenausweis

Während im kameralen Rechnungswesen nur die Kreditmarktschulden erfasst werden, weist das doppische Rechnungswesen in der Vermögensrechnung in erheblich größerem Umfang die Verbindlichkeiten gegenüber Dritten aus (vgl.

328 In diesem Posten wird das Sondervermögen für die Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben ausgewiesen. Kameral wird dieses mit dem Kurswert zum 31. Dezember 2011 ausgewiesen, doppisch mit den fortgeführten Anschaffungskosten.

329 Über den Forderungsbestand zum 31. Dezember 2011 wird in der kameralen Haushaltsrechnung nicht mehr berichtet. Vgl. hierzu Beitrag 7 Abschnitt 7.5.

330 Dieser Posten wird im doppischen Rechnungswesen nicht auf Ebene des Gesamtabschlusses erfasst, da es sich um landesinterne Forderungen bzw. Verbindlichkeiten handelt. Diese werden nur auf Ebene der Ressortabschlüsse erfasst und im Rahmen der Erstellung des Gesamtabschlusses gegeneinander aufgerechnet (konsolidiert).

Tabelle 8-6). Die Differenz zum 31. Dezember 2011 betrug 67 802,3 Mio. Euro (Vorjahr: 64 102,3 Mio. Euro).

Ausweis der Schulden zum 31. Dezember 2011 (in Mio. Euro)	**kameral**	**doppisch**
Anleihen	27 618,0	27 618,0
Übrige Kreditverbindlichkeiten[331]	11 343,4	11 343,4
Zinsverbindlichkeiten[332]		893,8
Erhaltene Anzahlungen auf Bestellungen / Leistungen		100,9
Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen		3 182,2
Verbindlichkeiten aus Lieferung und Leistungen		100,0
Verbindlichkeiten aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben		2 621,9
Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen		5,6
Verbindlichkeiten gegenüber Gebietskörperschaften		
Mittel bei öffentlichen Haushalten	509,9	509,9
Erstattung Drittanteile Steuern		3 593,8
Zerlegung und Länderfinanzausgleich		1 663,9
Übrige Verbindlichkeiten gegenüber Gebietskörperschaften		90,1
Übrige Verbindlichkeiten		1 192,4
Summe der Verbindlichkeiten	39 471,3	52 915,9
Rückstellungen für Pensionen und Beihilfen		47 646,5
Steuerrückstellungen		0,3
Sonstige Rückstellungen		7 154,1
Summe der Rückstellungen		54 800,9
Für das Haushaltsjahr 2011 aufgenommene Schulden	443,2	
SUMME DER SCHULDEN	**39 914,5**	**107 716,8***

* Bruttoausweis ohne Verrechnung mit korrespondierenden Forderungen.

Tabelle 8-6: Schuldenausweis

Anleihen, Verbindlichkeiten bei den öffentlichen Haushalten sowie die übrigen Kreditverbindlichkeiten in Höhe von 39 471,3 Mio. Euro (Vorjahr: 37 694,3 Mio. Euro) wurden im kameralen und im doppischen Rechnungswe-

331 Die übrigen Kreditverbindlichkeiten setzen sich aus den Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten und Kreditverbindlichkeiten gegenüber Dritten zusammen (vgl. Abbildung 8-8 auf Seite 213 und Tabelle 6-5 auf Seite 157).

332 Die Zinsverbindlichkeiten in Höhe von 893,8 Mio. Euro ergeben sich aus Zinsverbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten in Höhe von 177,4 Mio. Euro und sonstigen Zinsverbindlichkeiten in Höhe von 716,4 Mio. Euro.

sen grundsätzlich in gleicher Höhe erfasst. Lediglich die kamerale Restkreditaufnahme in Höhe von 443,2 Mio. Euro wird aufgrund der nicht zutreffenden Periodisierung im kameralen Rechnungswesen zusätzlich erfasst. Hierbei handelt es sich um die im Jahr 2012 zum Haushaltsausgleich 2011 aufgenommenen Schulden. Nach der konsequenten Periodisierung im doppischen Rechnungswesen stellen diese Kredite Schulden des Jahres 2012 dar.

Darüber hinaus werden im doppischen Rechnungswesen – anders als in der Kameralistik – Verbindlichkeiten gegenüber anderen Dritten, wie etwa den steuerpflichtigen Bürgern des Landes, Lieferanten oder anderen Gebietskörperschaften in Höhe von 13 444,6 Mio. Euro (Vorjahr: 12 991,0 Mio. Euro) bilanziell erfasst.

Der wesentliche Transparenzvorteil des doppischen Schuldenausweises gegenüber der kameralen Darstellung zeigt sich im Ausweis der Rückstellungen. Diese sog. impliziten Schulden stellen bereits im Berichtsjahr verursachte Verpflichtungen dar, die erst in Zukunft zahlungswirksam werden. Sie betrugen zum Bilanzstichtag 54 800,9 Mio. Euro (Vorjahr: 51 895,6 Mio. Euro). Insgesamt summierten sich die Verbindlichkeiten und Rückstellungen in der Vermögensrechnung des Landes zum 31. Dezember 2011 auf 107 716,8 Mio. Euro (Vorjahr: 102 580,9 Mio. Euro).

Der Vergleich der Zeiträume 2009 bis 2011 in Abbildung 8-19 zeigt, wie unterschiedlich der Entwicklungsverlauf bezogen auf die kamerale und die doppische Verschuldung ist. Während die kameralen Schulden in diesem Zeitraum um 3 925,6 Mio. Euro stiegen, erhöhte sich die doppische Verschuldung im gleichen Zeitraum um 7 504,9 Mio. Euro.

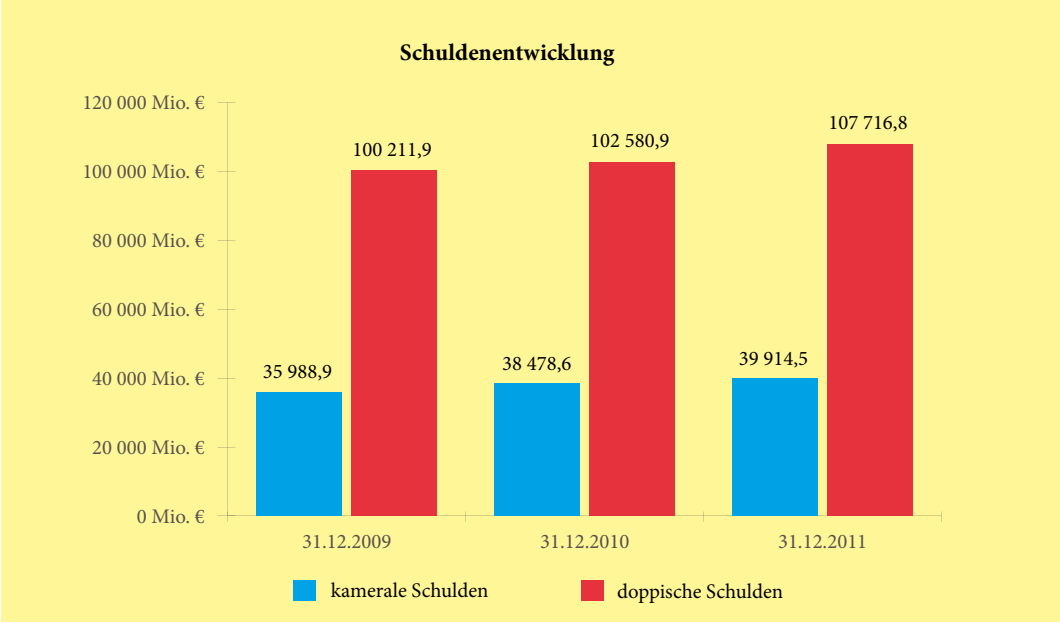


Abbildung 8-19: Schuldenentwicklung

8.7.3 Ergebnisausweis

Auch in der Ergebnisrechnung finden sich Transparenzvorteile des doppischen Jahresabschlusses gegenüber der kameralen Haushaltsrechnung. Mit dem im Jahresabschluss ermittelten Jahresergebnis wird, anders als in der kameralen Haushaltsrechnung, eine Erfolgsgröße ausgewiesen, die den wirtschaftlichen Wertezuwachs (Jahresüberschuss) oder den wirtschaftlichen Werteverzehr (Jahresfehlbetrag) einer Periode offenlegt. Es zeigt, ob das Postulat der intergenerativen Gerechtigkeit erfüllt wurde, wonach das Vermögen im Laufe des Berichtsjahres erhalten werden soll.

Des Weiteren enthält das Jahresergebnis Effekte, die aus voraussichtlich nicht regelmäßig wiederkehrenden Geschäftsvorfällen resultieren (z. B. Nacherfassungen und Bewertungsanpassungen). Mit der Bereinigung um solche Effekte kann ein strukturelles Jahresergebnis ermittelt werden, das gegebenenfalls Entwicklungstendenzen des Jahresergebnisses ersichtlich macht. Beispielsweise können strukturelle Jahresfehlbeträge den wertmäßigen Umfang der im Sinne der intergenerativen Gerechtigkeit erforderlichen strukturellen Reformen aufzeigen.

Abbildung 8-20 zeigt die bereinigten Jahresergebnisse der Jahre 2009 bis 2011:

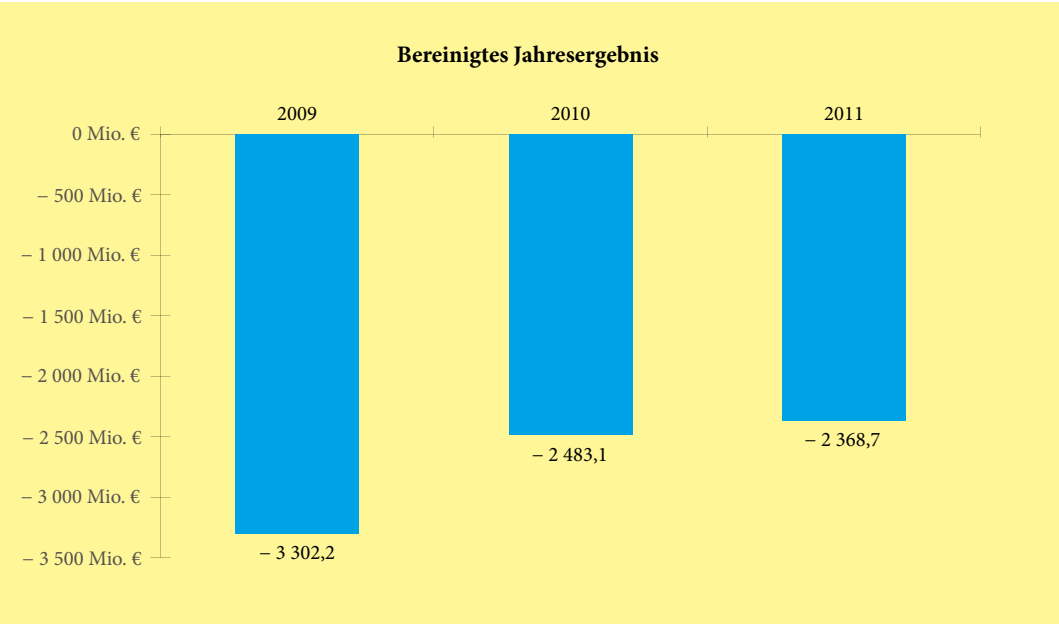


Abbildung 8-20: Bereinigte Jahresergebnisse

Das Jahresergebnis 2009 wird zum einen um die Ergebnisbelastung aufgrund der verfeinerten Erfassung der Steuersachverhalte in Höhe von 2 645,0 Mio. Euro bereinigt, zum anderen um den aus den Konjunkturprogrammen resultierenden Einmaleffekt aus der Vollerfassung mittels der Rückstellungen für Investitionsprogramme in Höhe von – 1 033,9 Mio. Euro. Durch die Konjunkturprogramme mitverursachte laufende Ergebnisbelastungen werden als strukturelle Effekte nicht bereinigt. Ausgehend vom Jahresergebnis von – 6 991,1 Mio. Euro ergibt sich nach Berücksichtigung der o. g. Ergebniseffekte ein bereinigter Jahresfehlbetrag 2009 in Höhe von – 3 303,2 Mio. Euro.

Im Jahresergebnis 2010 werden zum einen die aus den Rückstellungszuführungen aufgrund des 1. DRModG resultierende Einmalbelastung des Jahresergebnisses in Höhe von 993,2 Mio. Euro bereinigt, zum anderen die BilMoG-Wertanpassungen bei den Rückstellungen in Höhe von 875,6 Mio. Euro. Schließlich wurden die Zugänge aus der Nacherfassung der Kulturgüter in Höhe von 256,8 Mio. Euro ergebniswirksam sowie die Wertminderung aufgrund der Bewertungsanpassung der Kunstgegenstände in Höhe von – 41,7 Mio. Euro. bereinigt. Ausgehend vom Jahresergebnis in Höhe von – 2 150,4 Mio. Euro ergibt sich ein bereinigter Jahresfehlbetrag 2010 in Höhe von – 2 483,1 Mio. Euro.

Im Jahresergebnis 2011 werden die aus dem HBVAnpG 2011 / 2012 sowie dem HSZG resultierenden Anpassungen bei der Zuführung zu den Pensionsrückstellungen in Höhe von 903,2 Mio. Euro bereinigt. Des Weiteren wird der aus der Verteilung der BilMoG-Anpassung über fünfzehn Jahre im Jahr 2011 aufwandswirksam gewordene Betrag von 696,6 Mio. Euro bereinigt. Schließlich wurde eine Bewertungsanpassung der unverzinslichen Finanzanlagen, die im Jahr 2011 zu einer Zuschreibung von 101,5 Mio. Euro geführt hat, bereinigt. Ausgehend vom Jahresergebnis in Höhe von – 3 867,0 Mio. Euro ergibt sich ein bereinigter Jahresfehlbetrag 2011 in Höhe von – 2 368,7 Mio. Euro.

Der Dreijahresvergleich zeigt auch nach der Bereinigung ein anhaltend negatives Jahresergebnis. Nach einem anfänglich deutlichen Rückgang des bereinigten Jahresergebnisses vom Jahr 2009 auf das Jahr 2010 bewegte sich das bereinigte negative Jahresergebnis in den Jahren 2010 und 2011 betragsmäßig deutlich über 2 Mrd. Euro.

Die Ergebnisrechnung stellt mit dem Jahresergebnis nicht nur die zentrale Kennzahl für den wirtschaftlichen Erfolg des Landes im Jahresverlauf zur Verfügung, sondern bietet über die vollständige Erfassung und die konsequente Periodisierung der Erträge und Aufwendungen auch die Datengrundlage für weitere aussagekräftige Finanzkennzahlen (vgl. die Abschnitte 8.5 und 8.6). So lässt sich beispielsweise die Personalaufwandsquote auf einer verlässlicheren und realistischeren Zahlenbasis errechnen, da – anders als in der Kameralistik – neben zahlungswirksamen auch zahlungsunwirksame Aufwendungen, wie z. B. die erdienten Pensionsansprüche der Beamten, bei der Berechnung berücksichtigt werden.

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, die bereits in der Ergebnisrechnung erfassten Daten zum Zwecke der Steuerung in das interne Rechnungswesen zu übernehmen.

Letztlich hängt der Nutzen der mit dem doppischen Rechnungswesen geschaffenen Transparenz wesentlich davon ab, ob die daraus abzuleitenden Erkenntnisse von den Entscheidungsträgern für Steuerungszwecke herangezogen werden.

8.8 Entwicklung neuer Rechtsgrundlagen für ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen

8.8.1 Geplante Novellierung der Landeshaushaltsordnung

Der Rechnungshof hat bereits im Jahr 2011 ausführlich zu einem ersten Referentenentwurf für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Landeshaushaltsordnung (LHO) und anderer Rechtsvorschriften Stellung genommen. Im Zuge dieser Stellungnahme wurden dem Ministerium Anmerkungen und Empfehlungen zu inhaltlichen und rechtsförmlichen Fragen der neugestalteten LHO, insbesondere im Hinblick auf die produktorientierte Haushaltsführung und die staatliche Finanzkontrolle übermittelt.

Das Ministerium legte am 21. Februar 2013 dem Rechnungshof nunmehr einen Referentenentwurf eines Hessischen Haushaltsmodernisierungsgesetzes (HHMoG) vor, mit dem die LHO novelliert werden soll. Das Ministerium bat den Rechnungshof um Stellungnahme bis zum 30. April 2013.

8.8.2 Standards staatlicher Doppik auch nach Überarbeitung weiterhin verbesserungsbedürftig

Für das doppische Rechnungswesen des Landes ist ab dem Haushaltsjahr 2015 die vollständige Anwendung der vom Bund-Länder-Gremium nach § 49a HGrG erarbeiteten Standards staatlicher Doppik als neuem Regelungsrahmen vorgesehen.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die Standards staatlicher Doppik auch in der zuletzt in der 6. Sitzung des Gremiums am 24. / 25. Oktober 2012 mit Stand vom 13. Juni 2012 beschlossenen Fassung weiterhin Regelungen enthalten, die nicht durch § 7a Absatz 2 HGrG gedeckt sind. Dies betrifft insbesondere die zu weit reichenden Vereinfachungsregelungen bei der Immobilienbewertung und die Passivierungsverbote einzelner Rückstellungsarten. Der Rechnungshof hat empfohlen, die Standards insoweit zu überarbeiten. Nicht durch § 7a Absatz 2 HGrG gedeckte Standards sollten nicht durch Verwaltungsvorschriften in Landesrecht transformiert werden.

Auch der Berufsstand der Wirtschaftsprüfer hat zwischenzeitlich in einer fachlichen Stellungnahme die Auffassung vertreten, dass in den Standards staatlicher Doppik „viele Abweichungen“ enthalten sind, „die sich nicht zwingend mit Besonderheiten des öffentlichen Sektors begründen lassen“.[333] Insoweit wird die Auffassung des Rechnungshofs bestätigt.

8.8.3 Entwicklungsperspektive aus europäischer Sicht

Im Jahr 2012 hat das europäische Statistikamt Eurostat eine Arbeitsgruppe zur Beurteilung der Geeignetheit der internationalen Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor (IPSAS) für die Anwendung in den EU-Mitgliedstaaten eingerichtet. Der Rechnungshof entsandte eine Vertreterin in diese Arbeitsgruppe. Des Weiteren hat Eurostat zu diesem Thema ein öffentliches Konsultationsverfahren durchgeführt, an dem der Rechnungshof ebenfalls teilgenommen hat.

Der Rechnungshof hat hierbei die Auffassung vertreten, dass die IPSAS in der heutigen Ausprägung ungeeignet sind.[334] Er hat darauf hingewiesen, dass die IPSAS derzeit noch nicht vollständig sind, da einige wesentliche Standards fehlen (z. B. Standards zur bilanziellen Erfassung und Bewertung von Sozialleistungen sowie von Kulturgütern). Des Weiteren bemängelte er das bei der Bewertung von Vermögensgegenständen bestehende Wahlrecht zwischen unterschiedlichen Bewertungsmethoden. Hierdurch könnte die angestrebte Objektivität und Vergleichbarkeit nicht gewährleistetet werden.

Nach Auswertung der Stellungnahmen und aufgrund der Ergebnisse der Arbeitsgruppe kommt Eurostat in einem Beurteilungsbericht an das Europäische Parlament vom 6. März 2013 zu dem Ergebnis, dass die IPSAS in ihrer gegenwärtigen Form aufgrund ihres unzureichenden Entwicklungsstandes sowie des Prozesses der Standardsetzung für die Anwendung in den Mitgliedstaaten nicht geeignet sind.[335] Für die Zukunft schlägt Eurostat dem Europäischen Parlament vor, einen eigenständigen europäischen Rechnungslegungsstandard (EPSAS) zu erarbeiten, der sich an den IPSAS orientieren kann.

333 Vgl. IDW-Fachnachrichten Nr. 12 / 2012, Seite 674 ff..
334 Vgl. https://circabc.europa.eu./sd/d/cb7a3e72-98bf-42de-8d96-b04bda89fa4c/30_LRHH_DE.pdf.
335 Vgl. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/government_accounting.

Teil II Bemerkungen zu den Einzelplänen

Kultusministerium (Epl. 04)

9 Herkunftssprachlicher Unterricht
(Kap. 04 59)

Der Hessische Landtag beschloss im Jahr 1999, den herkunftssprachlichen Unterricht in staatlicher Verantwortung auslaufen zu lassen. An seine Stelle sollte schrittweise Unterricht in Verantwortung der Herkunftsländer treten.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Zahl der Stellen für den herkunftssprachlichen Unterricht von 424 Stellen im Schuljahr 1999/2000 auf rund 167 Stellen im Schuljahr 2011/2012 reduziert wurde. Dies ging im Wesentlichen auf das altersbedingte Ausscheiden der Lehrkräfte zurück.

Trotz der verringerten Zahl der Lehrkräfte ist aufgrund abnehmender Schülerzahlen die Größe der gebildeten Lerngruppen weiter gesunken. Der angebotene herkunftssprachliche Unterricht des Staats kann immer weniger effektiv und wirtschaftlich vertretbar erteilt werden. Der Rechnungshof empfiehlt daher, die Übergabe in die Verantwortung der Herkunftsländer zu beschleunigen und die Lehrkräfte des Landes verstärkt im allgemeinen Schulbetrieb einzusetzen.

9.1 Allgemeines

Der Rechnungshof hat nach seiner Prüfung im Jahr 2005[336] den Einsatz von angestellten Lehrkräften für den herkunftssprachlichen Unterricht erneut geprüft. In Hessen wird Kindern, deren Eltern aus Bosnien-Herzegowina, Griechenland, Italien, Kroatien, Marokko, Portugal, Serbien, Spanien oder der Türkei stammen, herkunftssprachlicher Unterricht angeboten. Mit dem herkunftssprach-

336 Vgl. Hessischer Rechnungshof, Bemerkungen 2006, Seite 192 – 194.

lichen Unterricht wird das Ziel verbunden, die Fähigkeit zum mündlichen und schriftlichen Gebrauch der Muttersprache zu erhalten bzw. aufzubauen und Kenntnisse über das Heimatland zu vermitteln. Seine ursprüngliche Funktion, „Rückkehrhilfe“ zu sein, hat er verloren. Er wird heute als ein Beitrag zur Förderung der Mehrsprachigkeit und interkulturellen Bildung gesehen.[337]

Der Unterricht in staatlicher Verantwortung wird ergänzt durch Angebote der Konsulate Griechenlands, Italiens, Portugals, Spaniens und der Türkei. Die Herkunftssprache Slowenisch wird allein in Verantwortung des Konsulats unterrichtet. Das Land fördert den Unterricht der Herkunftsländer durch konkrete Maßnahmen. Hierzu gehören die Unterstützung der Konsulatslehrkräfte durch das Fachberaterzentrum beim Staatlichen Schulamt Frankfurt[338], die Unterstützungsleistungen der Staatlichen Schulämter bei der Organisation des Unterrichts, die Bereitstellung unentgeltlicher Arbeitsmaterialien sowie der Abschluss einer Unfallversicherung zugunsten der am Konsulatsunterricht teilnehmenden Schüler[339].

9.2 Rechtliche Grundlagen

Im Jahr 1999 beschloss der Hessische Landtag, den herkunftssprachlichen Unterricht in staatlicher Verantwortung auslaufen zu lassen[340] und ihn schrittweise als sog. Konsulatsunterricht in die Verantwortung der Herkunftsländer

337 Vgl. Hessischer Rechnungshof, Bemerkungen 2006, Seite 192; Hessisches Kultusministerium, Bericht an den Kulturpolitischen Ausschuss des Hessischen Landtags, Betreff: Herkunftssprachlicher Unterricht (HSU), Berichtsantrag der Fraktion der SPD, KPA-Ausschussvorlage 18 / 10 vom 5. November 2009, Seite 1 – 3.

338 Das Fachberaterzentrum ist für die Belange des Unterrichts in der Herkunftssprache, die Förderung der Mehrsprachigkeit und die Förderung der schulischen Integration zugewanderter Schüler zuständig.

339 Der besseren Lesbarkeit halber wird im gesamten Text auf die weibliche Form verzichtet; sie gilt jedoch entsprechend.

340 Vgl. Koalitionsvereinbarung zwischen der CDU und der FDP für die 15. Wahlperiode des Hessischen Landtags 1999 – 2003, Hessen handelt, Chancen nutzen – Zukunft gewinnen, Seite 5; Regierungserklärung des Ministerpräsidenten vom 22. April 1999, Plenarprotokoll 15 / 2, Seite 30; Antwort der Landesregierung auf eine Große Anfrage betreffend Unterricht in der Herkunftssprache, Landtagsdrucksache 15 / 979 vom 31. Januar 2000, Seite 1; Bericht des Hessischen Kultusministeriums zu Ziffer 18.4 der Bemerkungen 2006 an den Unterausschuss Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung vom 5. Oktober 2007, Ausschussvorlage UFV 16 / 77, Seite 1.

zu übertragen.[341] Durch Artikel 1 Nr. 5 des Ersten Gesetzes zur Qualitätssicherung in hessischen Schulen[342] wurde § 8a Absatz 3 Hessisches Schulgesetz aufgehoben.[343] Damit entfiel die gesetzliche Verpflichtung, staatlichen Unterricht in der Herkunftssprache anzubieten. Nach der Übergangsvorschrift dieses Gesetzes „kann“ staatlicher Unterricht in der Herkunftssprache jedoch „im Rahmen bestehender personeller Möglichkeiten“[344] fortgeführt werden.

Zur Sicherstellung eines geordneten Übergangs des Unterrichts in die Verantwortung der Herkunftsländer und als notwendige Anpassung an die veränderten personellen Rahmenbedingungen wurde die erwähnte Übergangsvorschrift im Rahmen des Zweiten Gesetzes zur Qualitätssicherung in hessischen Schulen konkretisiert.[345] Danach „kann“ der Unterricht in einer Herkunftssprache „im Rahmen personeller, finanzieller und organisatorischer Möglichkeiten“[346] fortgeführt werden.

9.3 Stellenentwicklung

9.3.1

Ausgehend von 424 Stellen im Schuljahr 1999 / 2000 wurden im Schuljahr 2011 / 2012 noch 167,25 Stellen für den staatlichen Unterricht in der Herkunftssprache eingesetzt (vgl. Abbildung 9-1).

341 Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Zweites Gesetz zur Qualitätssicherung in hessischen Schulen vom 6. November 2001, Landtagsdrucksache 15 / 3223, Seite 18; Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2003, Kapitel 04 76, Seite 152 (Haushaltsvermerk zur ATG 77).

342 Vgl. Erstes Gesetz zur Qualitätssicherung in hessischen Schulen vom 30. Juni 1999, GVBl. I Seite 354 – 360.

343 § 8a Absatz 3 HSchG a. F. lautete: „Die Förderung der natürlichen Mehrsprachigkeit erfolgt in der ersten Phase durch Unterricht in der Herkunftssprache, der dem Bedarf und den personellen und sächlichen Möglichkeiten der Schulen entsprechend eingerichtet werden soll. Der Unterricht ist so zu gestalten, daß er zur interkulturellen Bildung und Erziehung beiträgt. In der zweiten Phase kann dieser Unterricht als Wahlpflichtangebot fortgeführt oder die Herkunftssprache als zweite Fremdsprache angeboten werden.“

344 Art. 3 § 1 Nr. 4 Erstes Gesetz zur Qualitätssicherung in hessischen Schulen vom 30. Juni 1999, GVBl. I Seite 354, 360 (beide Zitate).

345 Vgl. Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung für ein Zweites Gesetz zur Qualitätssicherung in hessischen Schulen vom 6. November 2001, Landtagsdrucksache 15 / 3223, Seite 18.

346 Vgl. Artikel 2 des Zweiten Gesetzes zur Qualitätssicherung in hessischen Schulen vom 21. März 2002, GVBl. I Seite 58, 63 (beide Zitate).

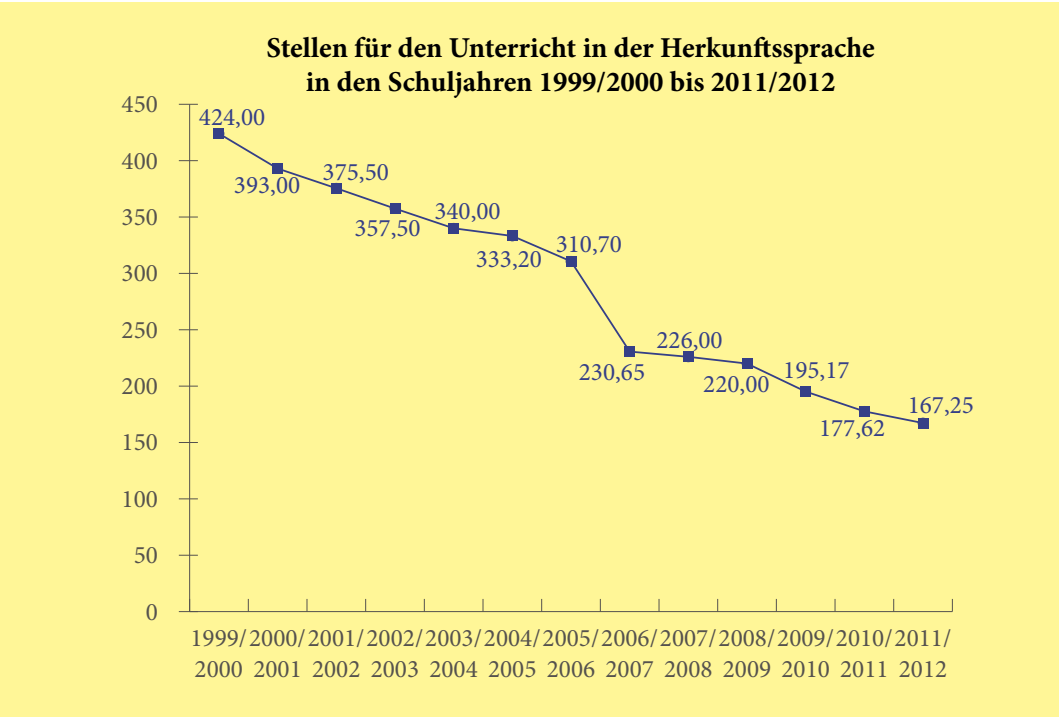


Abbildung 9-1: Stellen für den Unterricht in der Herkunftssprache 1999 – 2012

Der Stellenabbau war im Wesentlichen auf das altersbedingte Ausscheiden der Lehrkräfte zurückzuführen.[347] Aufgrund der Altersstruktur der im Landesdienst verbliebenen 176 Lehrkräfte auf den rund 167 Stellen endet das letzte Arbeitsverhältnis durch Übergang in den Ruhestand voraussichtlich im Jahr 2042 (vgl. Abbildung 9-2).

347 Vgl. Hessisches Kultusministerium, Bericht an den Kulturpolitischen Ausschuss des Hessischen Landtags, Betreff: Herkunftssprachlicher Unterricht (HSU), Berichtsantrag der Fraktion der SPD, Landtagsdrucksache 18 / 1112, KPA-Ausschussvorlage 18 / 10 vom 5. November 2009, Seite 6.

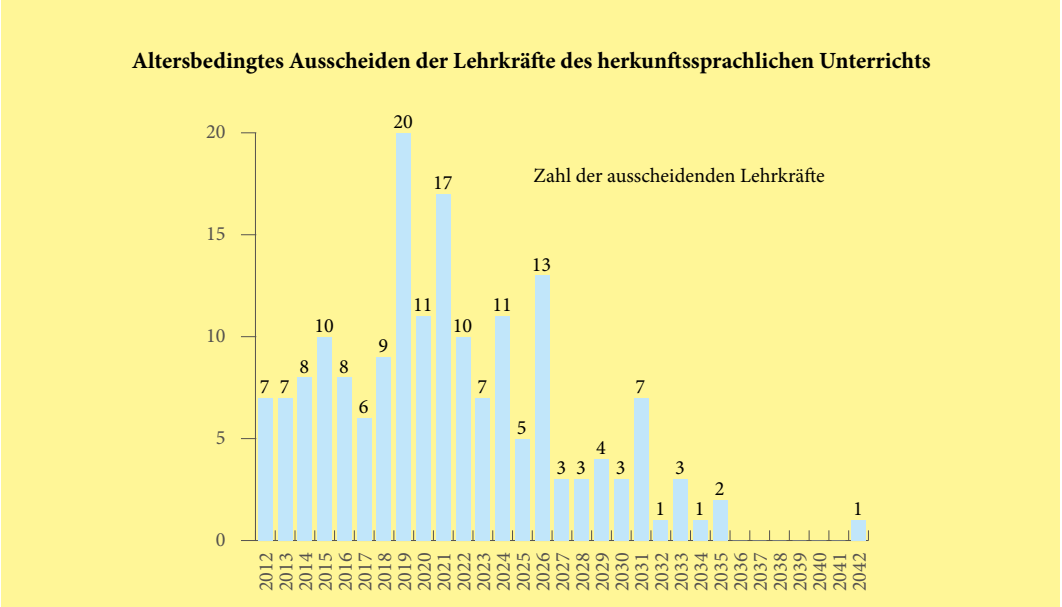


Abbildung 9-2: Altersbedingtes Ausscheiden der Lehrkräfte 2012 – 2042

Für die verbliebenen Lehrkräfte des herkunftssprachlichen Unterrichts entstehen ab dem Schuljahr 2012 / 13 bis zu ihrem jeweiligen Ausscheiden Personalkosten in Höhe von mindestens 100 Mio. Euro. Dabei sind Vergütungserhöhungen, Beurlaubungen, ein vorzeitiges Ausscheiden der Lehrkräfte sowie anteilige Kosten der Steuerung und Aufsicht nicht berücksichtigt.

Das Ministerium hatte zur letzten Prüfung dem Rechnungshof mitgeteilt, es hätte zusammen mit den Staatlichen Schulämtern Maßnahmen eingeleitet, die den Einsatz der verbliebenen Lehrkräfte effektiver gestalten sollten.[348] Um die Lehrkräfte des herkunftssprachlichen Unterrichts verstärkt anderweitig (z. B. in der Betreuung und Aufsicht, in Arbeitsgemeinschaften sowie im Regel- und Vertretungsunterricht) einsetzen zu können, bot das Ministerium ihnen in den Jahren 2007 bis 2009 Sprachkurse zur Vertiefung ihrer Deutschkenntnisse an.

Die Teilnahme an den Kursen war nicht verpflichtend. Von den damals rund 230 Lehrkräften nahmen auskunftsgemäß 35 Personen teil. Es gab eine hohe Fluktuation. Der etwaige Erfolg der Sprachkurse und die dadurch ggf. ermöglichte Verwendung der Lehrkräfte außerhalb des herkunftssprachlichen Unterrichts war nicht bzw. nicht hinreichend dokumentiert. Eine umfangrei-

348 Vgl. Hessischer Rechnungshof, Bemerkungen 2006, Seite 194.

che Verlagerung von Unterrichtsstunden in Bereiche außerhalb des herkunftssprachlichen Unterrichts konnte nicht festgestellt werden.

9.3.2

Der Rechnungshof erkennt an, dass seit dem Schuljahr 1999 / 2000 rund 60 v. H. der Stellen für den herkunftssprachlichen Unterricht abgebaut worden sind. Dem Ministerium ist es allerdings bisher nicht gelungen, mit geeigneten Maßnahmen den Einsatz der Lehrkräfte außerhalb des herkunftssprachlichen Unterrichts in nennenswertem Umfang zu erreichen. Nach Auffassung des Rechnungshofs hätte das Ministerium prüfen sollen, welche anderweitigen Einsatzmöglichkeiten im allgemeinen Schulbetrieb bestehen, ob im Einzelfall die erforderlichen Qualifikationen vorliegen bzw. mit welchen zusätzlichen Qualifizierungsmaßnahmen der Einsatz vorbereitet werden kann.

Das Ministerium sollte nunmehr zeitnah mit geeigneten Maßnahmen den Einsatz der Lehrkräfte im Schulbetrieb verstärken. Dies würde sich positiv auf die Höhe der zukünftigen Personalkosten im herkunftssprachlichen Unterricht auswirken und könnte zudem die vorgesehene Verlagerung des herkunftssprachlichen Unterrichts in die Zuständigkeit der Herkunftsländer beschleunigen. Eine effektive Personalentwicklung verlangt, dass künftig anhand aussagekräftiger Daten die Qualifizierungsmaßnahmen für einen geeigneten Personenkreis festgelegt, das Ziel der Maßnahmen klar definiert und ihre Wirksamkeit überprüft werden.

9.3.3

Das Ministerium hat darauf hingewiesen, dass ihm als Instrumente des Personalabbaus im Bereich des herkunftssprachlichen Unterrichts nur das Ausscheiden einer Lehrkraft aus dem aktiven Dienst durch Verrentung oder Qualifizierungsmaßnahmen zur Verfügung stünden. Da die Arbeitsverträge der betreffenden Lehrkräfte und deren Tätigkeit sich fast durchweg auf die Erteilung des herkunftssprachlichen Unterrichts beschränken, seien nach dem Hessischen Lehrerbildungsgesetz Fortbildungsmaßnahmen rechtlich kaum

durchsetzbar; in Bezug auf den herkunftssprachlichen Unterricht sei diesen Lehrkräften kein Fortbildungsbedarf vorzuhalten.

Das Ministerium habe alle geeigneten Maßnahmen ausgeschöpft, um Lehrkräfte des herkunftssprachlichen Unterrichts auch für andere unterrichtliche Aufgaben zu qualifizieren. Dies könne – wie dargelegt – nur im Einvernehmen mit der jeweils betroffenen Lehrkraft geschehen. Maßnahmen auf dem Rechtsweg durchzusetzen, erscheine nicht aussichtsreich, zumal die Verwendung dieser Lehrkräfte arbeitsvertraglich auf die Unterrichtung einer Herkunftssprache beschränkt sei. Immer dann, wenn eine Lehrkraft des herkunftssprachlichen Unterrichts anzeige, dass sie Interesse an anderweitigen Aufgaben habe, werde dies unterstützt.

9.3.4

Nach Auffassung des Rechnungshofs sehen die gesetzlichen Vorschriften eine Fortführung des herkunftssprachlichen Unterrichts im Rahmen personeller, finanzieller und organisatorischer Möglichkeiten zu dem Zweck vor, einen geordneten Übergang dieses Unterrichts in die Verantwortung der Herkunftsländer zu gewährleisten. Es entspricht folglich dem Willen des Gesetzgebers[349], dass das Land die Erteilung des herkunftssprachlichen Unterrichts durch eigene Lehrkräfte in absehbarer Zeit beendet und sich darauf beschränkt, die Herkunftsländer bei der eigenverantwortlichen Erteilung des herkunftssprachlichen Unterrichts zu unterstützen. Die erwähnten Arbeitsverträge, die den ausschließlichen Einsatz einer Lehrkraft für den herkunftssprachlichen Unterricht in einer bestimmten Sprache vorsehen, sollten im Rahmen des Möglichen an die Gesetzeslage angepasst werden.

Aus einem Arbeitsvertrag ergibt sich für einen Arbeitnehmer ein Bestands- und Vertrauensschutz. Allerdings ist dem Land eine weitere finanzielle Belastung für die Förderung des herkunftssprachlichen Unterrichts durch vom Land finanzierte Lehrkräfte bis in das Jahr 2042 nicht zumutbar. Der Rechnungshof empfiehlt, die Möglichkeiten einer betriebsbedingten arbeitsrechtlichen Änderungskündigung mit der Folge einer Vertragsanpassung oder einer

349 Vgl. die obigen Ausführungen und Belege.

Herabgruppierung in jedem Einzelfall zu prüfen. Bei einem weiterhin bestehenden Bedarf an herkunftssprachlichem Unterricht sollte der Versuch unternommen werden, die Vertragsverhältnisse auf die jeweiligen Herkunftsländer zu übertragen oder zumindest eine Teilübernahme der Personalkosten durch die Herkunftsländer zu erreichen. Im Übrigen sind das Ministerium und die betreffenden Lehrkräfte aufgerufen, angemessene neue Betätigungsfelder zu finden, die den Lehrkräften des herkunftssprachlichen Unterrichts eine pädagogisch sinnvolle und wirtschaftlich vertretbare anderweitige Beschäftigung ermöglichen.

Ob und inwieweit entsprechende Bemühungen des Ministeriums oder der Staatlichen Schulämter zur einvernehmlichen Fortentwicklung des Vertragsverhältnisses ohne Erfolg geblieben sind, wurde dem Rechnungshof nicht nachgewiesen. Der Rechnungshof empfiehlt, dass das Ministerium sich intensiv um die Erschließung neuer Einsatzgebiete für die bisherigen Lehrkräfte des herkunftssprachlichen Unterrichts bemüht und dies entsprechend dokumentiert.

9.3.5

Nach Auffassung des Ministeriums entspricht es nicht dem Willen des Gesetzgebers, den herkunftssprachlichen Unterricht durch eigene Lehrkräfte in absehbarer Zeit einzustellen. Tatsächlich gehe der Gesetzgeber davon aus, dass dieser Unterricht im Sinne einer Kann-Regelung im Rahmen der personellen, finanziellen und organisatorischen Möglichkeiten fortgeführt werde.

Das Ministerium hält es aus tarifvertraglicher Sicht nicht für aussichtsreich, in Einzelfällen betriebsbedingte arbeitsrechtliche Änderungskündigungen zu erwägen. Die Beschäftigten seien zumeist aufgrund ihrer langen Beschäftigungszeit ordentlich unkündbar. Die Arbeitsgerichte hätten hohe rechtliche Hürden gesetzt, nach denen der Arbeitgeber alles versuchen müsse, um den Arbeitnehmer weiter zu beschäftigen. Erst wenn landesweit keine Beschäftigungsmöglichkeiten gegeben wären, hätte eine Änderungskündigung Aussicht auf Erfolg. Das Ministerium weist außerdem darauf hin, im Nachgang zur Prüfung des Jahres 2005 bereits alle Arbeitsverträge geprüft zu haben und Lehrkräften, bei denen dies aufgrund der Qualifikationen möglich war,

andere unterrichtliche Aufgaben übertragen zu haben. Eine erneute Prüfung der Arbeitsverträge erscheine daher nicht sinnvoll.

9.3.6

Der Rechnungshof hält daran fest, dass das Ministerium sich um einvernehmliche Lösungen mit den Betroffenen bemühen sollte. Dabei könnte eine der möglichen einvernehmlichen Lösungen – wie angeregt – auch darin bestehen, bei entsprechender Übereinkunft zwischen Land, Lehrkräften und Herkunftsland das Vertragsverhältnis auf das Herkunftsland zu übertragen. Dem Rechnungshof ist nicht bekannt, ob das Ministerium mit den Lehrkräften Gespräche geführt hat, um sich auf Vertragsänderungen zu einigen. Auch über Gespräche mit den Herkunftsländern zur Übernahme der Vertragsverhältnisse oder zur Beteiligung an den Personalkosten liegen dem Rechnungshof keine Erkenntnisse vor.

Für den Fall, dass mit den Lehrkräften einvernehmlich keine arbeitsvertraglichen Änderungen verabredet werden können, ist in jedem Einzelfall zu prüfen, inwieweit Änderungskündigungen zur Veränderungen des Einsatzgebiets aussichtsreich erscheinen. In den erfolgversprechenden Fällen sollte diese Möglichkeit zur Veränderung des Betätigungsfelds genutzt werden. Auch in diesem Fall bliebe ein Beschäftigungsverhältnis zwischen dem Land und der Lehrkraft bestehen.

9.4 Schülerzahlen und Lerngruppengrößen

9.4.1

Nach der Verordnung über die Festlegung der Anzahl und der Größe der Klassen, Gruppen und Kurse in allen Schulformen liegt für den herkunftssprachlichen Unterricht die Mindestzahl der Schüler bei 10 und die Höchstzahl bei 25 Teilnehmern (§ 1 Absatz 1 VO 2008 / VO 2011). Für diesen Unterricht kann aufgrund einer Sonderregelung (§ 5 Absatz 4 VO 2008 / § 2 Absatz 3 VO 2011)

von der Mindestgröße abgewichen werden, wenn auf andere Weise kein wohnortnahes Unterrichtsangebot möglich ist.[350]

Statistische Erhebungen zeigen rückläufige Schülerzahlen im herkunftssprachlichen Unterricht. Während im Jahr 2005 rund 29 650 Schüler daran teilnahmen, waren es im Jahr 2011 nur noch 17 060 Schüler. Das entspricht einer Abnahme von 42,5 v. H. Die Zahl der Lerngruppen sank im gleichen Zeitraum von 2 832 um 36,6 v. H. auf 1 796. Im Zusammenspiel beider Veränderungen sank die durchschnittliche Gruppengröße – über alle Sprachen und Altersstufen – von 10,47 Schülern je Gruppe im Jahr 2005 auf 9,50 Schüler je Gruppe im Jahr 2011.[351]

Im Jahr 2011 lag die durchschnittliche Gruppengröße lediglich in einem Kreis[352] bei 12 oder mehr Schülern und in sieben Kreisen bei 10 oder 11 Schülern. Dagegen wurde die Mindestgruppengröße in siebzehn Kreisen durchschnittlich unterschritten: in acht Kreisen leicht mit 8 oder 9 Schülern je Gruppe und in neun Kreisen mit durchschnittlich 7 oder weniger Schülern (vgl. Tabelle 9-1).

Durchschnittliche Lerngruppengröße	**Zahl der kreisfreien Städte und Landkreise**		**Zahl der Lerngruppen**	
	2005	2011	2005	2011
7 und weniger Schüler	3	9	56	343
8 und 9 Schüler	11	8	894	731
10 und 11 Schüler	9	7	1 440	560
12 und mehr Schüler	3	1	442	162
Summe	**26**	**25***	**2 832**	**1 796**

* Im Landkreis Hersfeld-Rotenburg wurde im Jahr 2011 kein herkunftssprachlicher Unterricht angeboten.

Tabelle 9-1: Durchschnittliche Lerngruppengrößen in den Jahren 2005 und 2011

350 Vgl. für die im Prüfungszeitraum gültige Fassung (Klassengrößenverordnung 2008): Verordnung über die Festlegung der Anzahl und der Größe der Klassen, Gruppen und Kurse in allen Schulformen vom 3. Dezember 1992 (ABl. 1993, Seite 2 ff.), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. Juni 2008, GVBl. I, Seite 759, 760. Die Verordnung wurde mit Datum vom 21. Juni 2011 neu gefasst (ABl. 2011, Seite 232 ff.); die hier zitierten Regelungen wurden nicht verändert.

351 Im Jahr 2003 gab es rund 32 350 Schüler in 3 063 Lerngruppen und somit über alle Sprachen durchschnittlich 10,56 Schüler je Lerngruppe.

352 Vereinfachend werden mit Kreisen die Landkreise und kreisfreien Städte bezeichnet. Die Statistik weist die Daten für die 21 Landkreise und die 5 kreisfreien Städte aus.

Im Jahr 2011 lagen die Lerngruppen in den einzelnen Sprachen – ausgenommen Portugiesisch und Serbisch – in mehr als der Hälfte der Fälle durchschnittlich unterhalb der Mindestgröße von zehn Schülern (vgl. Abbildung 9-3).

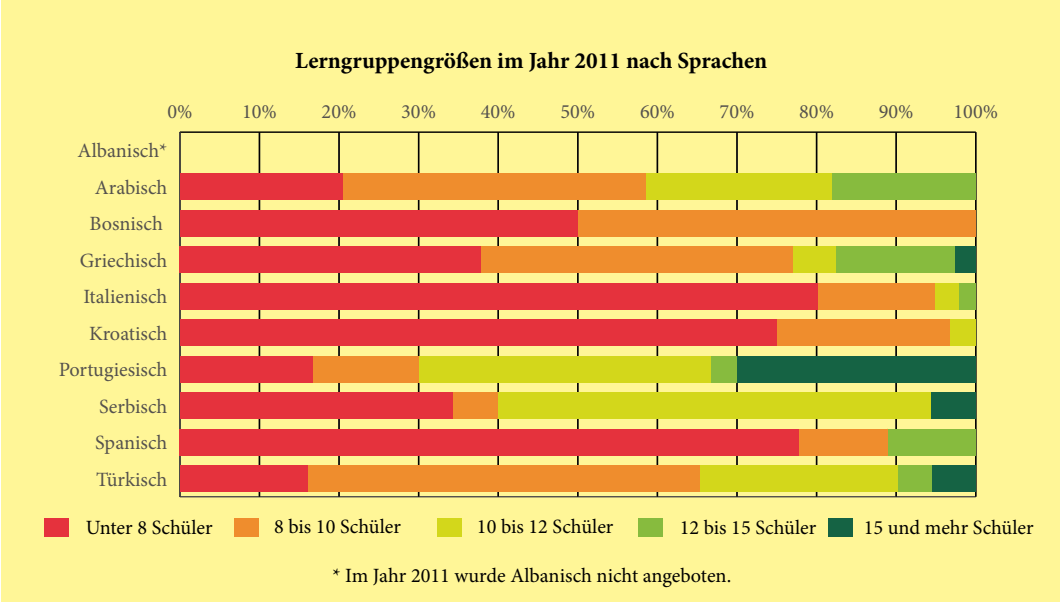


Abbildung 9-3: Anteile der Lerngruppengrößen je Sprache in Prozent 2011

Landeseinheitliche Vorgaben für eine wirtschaftliche Bildung von Lerngruppen (beispielsweise zur jahrgangsübergreifenden Zusammensetzung und zur Zusammenlegung) gab es nicht.

9.4.2

Aus der Übergangsvorschrift zum herkunftssprachlichen Unterricht in der Fassung des Jahres 2002 schließt der Kommentar zum Hessischen Schulgesetz, dass der Einsatz der finanziellen und personellen Ressourcen „effektiv“ und das „Angebot in Abwägung mit anderen zu deckenden Bedürfnissen unterrichtsorganisatorisch angemessen“ sein „muss“[353].

Die Vielzahl der kleinen Lerngruppen genügt den Anforderungen an ein effektives Angebot, das in Abwägung mit anderen Bedürfnissen angemessen sein muss, nach Auffassung des Rechnungshofs nicht. Der Vergleich der Prü-

353 Köller, Kommentar zu § 8a HSchG, Abschnitt 2.1, in: Köller / Achilles, Hessisches Schulgesetz, Kommentar, Dezember 2011 (10. Nachlieferung August 2004), Seite 2 (alle Zitate).

fungsergebnisse aus den Jahren 2005 und 2011 zeigt eine abnehmende durchschnittliche Lerngruppengröße und eine anteilige Zunahme der Lerngruppen unter der Mindestgruppengröße. Somit ist die Frage des effektiven Angebots des staatlichen herkunftssprachlichen Unterrichts noch drängender geworden. Zwar lässt die Sonderregelung der Klassengrößenverordnung zu, dass Lerngruppen unter der Mindestgröße gebildet werden, „wenn auf andere Weise ein wohnortnahes Angebot nicht möglich ist." Allerdings verkennt diese Sonderregelung, dass keine Verpflichtung des Landes mehr besteht, herkunftssprachlichen Unterricht durch eigene Lehrkräfte wohnortnah anzubieten. Die Sonderregelung erschwert einen wirtschaftlichen Einsatz der personellen Ressourcen.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Sonderregelung zu streichen. Das staatliche Angebot des herkunftssprachlichen Unterrichts ist entsprechend den gesetzlichen Vorschriften wirtschaftlich zu gestalten. Hierfür sollten landeseinheitliche Vorgaben zur jahrgangsübergreifenden Zusammensetzung und zur Zusammenlegung der Lerngruppen geschaffen werden. Wo kein wirtschaftliches Angebot möglich ist, regt der Rechnungshof an, den Übergang des herkunftssprachlichen Unterrichts auf die Herkunftsländer zu beschleunigen.

9.4.3

Das Ministerium hat ausgeführt, dass es mit den Besonderheiten des herkunftssprachlichen Unterrichts zu tun habe, wenn die Lerngruppengrößen unter 10 Schüler fielen. Wie für andere Wahlfächer gelte auch, dass sich der Bedarf im Unterschied zu Pflichtfächern nur schwer prognostizieren lasse. Der Bedarf unterliege zum Teil regional beträchtlichen Schwankungen, denen die Einsatzplanung der Lehrkräfte jeweils anzupassen sei. Im Unterschied zu anderen Wahlfächern bzw. zum Fremdsprachenunterricht stehe der herkunftssprachliche Unterricht nur Schülern der jeweiligen Herkunft offen. Deswegen finde er nicht klassen- oder schulbezogen, sondern zentral statt. Zudem hätten die Schüler des herkunftssprachlichen Unterrichts – im Unterschied zum Fremdsprachenunterricht – sehr unterschiedliche Vorkenntnisse ihrer Herkunftssprache.

Nach Auffassung des Ministeriums sei der Fülle von Besonderheiten des herkunftssprachlichen Unterrichts Rechnung zu tragen. Deswegen sehe die Klassengrößenverordnung ausdrücklich die Regelung vor, dass von der Schülermindestzahl (§ 1 Absatz 1 VO 2011) abgewichen werden könne, wenn auf andere Weise ein wohnortnahes Angebot nicht möglich sei (§ 2 Absatz 3 VO 2011).

Das Ministerium erkennt an, dass bei der Bildung der Lerngruppen grundsätzlich auf Wirtschaftlichkeit zu achten sei. Dies gelte insbesondere dann, wenn die Klassenmindestwerte unterschritten würden. Eine volle Stundenzuweisung nach der Verordnung über die Stundentafeln solle in diesen Fällen in der Regel vermieden werden. Wenn aus pädagogischen Gründen zwingend eine Teilung der Lerngruppen geboten sei, würden die Staatlichen Schulämter gebeten, die Stunden, wenn möglich, entsprechend aufzuteilen, um keinen erhöhten Lehrerstellenbedarf zu generieren. Aus der Existenz kleiner Lerngruppen lasse sich nicht schlussfolgern, dass insgesamt der Stundenansatz der Verordnung über die Stundentafeln überschritten worden oder die personellen Ressourcen ineffizient zum Einsatz gekommen seien.

Des Weiteren hat das Ministerium betont, dass im Verhältnis der hoheitlichen Rechtssubjekte das Land keine gesetzlichen Regelungen erlassen könne, die den herkunftssprachlichen Unterricht auf die Herkunftsländer überführe. Es bedürfe in jedem Einzelfall bilateraler Vereinbarungen in beiderseitigem Einvernehmen. Den Herkunftsländern stehe es frei, diese Aufgabe wahrzunehmen. Sofern sie sie nicht wahrnehmen, bleibe die Verpflichtung für das Land Hessen bestehen, eine angemessene Unterrichtsversorgung im Bereich der Herkunftssprachen zu gewährleisten und eine Anbindung an den Regelunterricht herzustellen.

Diese Verpflichtung ergebe sich auch aus der Richtlinie 77 / 486 / EWG des Rates vom 25. Juli 1977 über die schulische Betreuung der Kinder von Wanderarbeitnehmern[354]. Nach der Richtlinie habe das Land Hessen „in Zusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten geeignete Maßnahmen (zu treffen), um unter Koordinierung mit dem Regelunterricht die Unterweisung der (Kinder von Arbeitnehmern, die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats sind,) in der Muttersprache und der heimatlichen Landeskunde zu fördern.“ Selbst

354 Vgl. Amtsblatt Nr. L 199 vom 6. August 1977, Seite 32 f.

wenn ein Herkunftsstaat entsprechende Aufgaben übernehme, sei das Land Hessen gehalten, neben der Koordination mit dem Regelunterricht ein gewisses Maß an finanziellem Engagement einzugehen.

9.4.4

Dem Ministerium liegen keine Daten darüber vor, ob seiner Bitte tatsächlich entsprochen wird, bei einer Teilung der Lerngruppen die Stunden aufzuteilen, damit kein erhöhter Lehrerstellenbedarf entsteht. Daher ist seine Einschätzung, die Unterrichtserteilung in kleinen Gruppen könne wirtschaftlich sein, nicht belegt.

Der Rechnungshof regt weiterhin an, das Angebot des herkunftssprachlichen Unterrichts in staatlicher Verantwortung angesichts rückläufiger Schülerzahlen und Lerngruppengrößen grundsätzlich zu überdenken und den gesetzlichen Möglichkeiten entsprechend neu auszurichten. Des Weiteren hält er an der Empfehlung fest, den Übergang des herkunftssprachlichen Unterrichts in die Verantwortung der Herkunftsländer zu beschleunigen. Wie eingangs unter dem Gliederungspunkt „Allgemeines“ ausgeführt, bleibt das Land auch in diesem Fall engagiert und fördert den herkunftssprachlichen Unterricht im Sinne der EWG-Richtlinie.

Nach der Richtlinie trifft das Land *in Zusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten* geeignete Maßnahmen, um den herkunftssprachlichen Unterricht zu fördern. Daher sind nach Auffassung des Rechnungshofs weder die Herkunftsländer noch das Land Hessen jeweils allein verpflichtet, herkunftssprachlichen Unterricht anzubieten. In der Folge könnte dies dazu führen, dass insbesondere in ländlichen Regionen kein herkunftssprachlicher Unterricht mehr angeboten wird. Der Rechnungshof regt in diesen Fällen an, beispielsweise verstärkt Fremdsprachenunterricht und landeskundliche Veranstaltungen im allgemeinen Schulbetrieb vorzusehen.

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (Epl. 15)

10 Persönliche Verwaltungsausgaben des Universitätsklinikums Frankfurt am Main

(Kap. 15 01)

Die mit den Vorstandsmitgliedern und Dezernatsleitungen des Klinikums vereinbarten maximalen Vergütungen haben sich seit der letzten Prüfung des Rechnungshofs im Jahr 2003 von rund 925 000 Euro auf rund 1,79 Mio. Euro im Jahr 2011 erhöht. Für zusätzliches Personal, Abfindungen und Schadensersatzleistungen kamen auf Leitungsebene im Zeitraum 2007 bis 2010 weitere Ausgaben von rund 1,39 Mio. Euro hinzu. Demgegenüber wiesen die Jahresabschlüsse des Klinikums in den Jahren 2003 bis 2010 jeweils Fehlbeträge in bis zu zweistelliger Millionenhöhe aus. Empfehlungen des Rechnungshofs aus dem Jahr 2003 war nicht gefolgt worden.

Der Rechnungshof hat dem Ministerium mitgeteilt, dass der Aufsichtsrat seinen Kontrollpflichten nicht ausreichend nachgekommen war und die Personalausgabensteigerungen mitverantwortet. Er hat eine stärkere Einflussnahme zur künftigen Begrenzung der Personalausgaben und die Prüfung sämtlicher pflichtwidrig veranlasster Zahlungen gefordert. Er hat ferner angeregt, dem Landtag regelmäßig über die Entwicklung der Vorstandsvergütungen zu berichten.

Das Ministerium hat die Personalausgabensteigerung u. a. mit der Konkurrenzsituation bei der Gewinnung oder Haltung qualifizierten Personals begründet. Zwar sei der wirtschaftliche Erfolg des Klinikums absolut ausgeblieben, relativ aber erkennbar. Die Beanstandungen und Empfehlungen des Rechnungshofs würden im Übrigen geprüft bzw. aufgegriffen.

Der Rechnungshof erwartet, dass seine Vorschläge möglichst zeitnah umgesetzt und festgestellte Mängel dauerhaft abgestellt werden.

10.1 Vorbemerkung

Bei einer Prüfung der persönlichen Verwaltungsausgaben des Universitätsklinikums Frankfurt (Klinikum) im Jahr 2003 hatte der Rechnungshof Mehrausgaben in Höhe von rund 300 000 Euro in den Jahren 2001 bis 2004 bei den Vorständen, Dezernatsleitungen und Vorstandssekretariaten beim Abschluss außertariflicher Dienstverträge festgestellt. Die Ursachen hatten insbesondere in der Beibehaltung beamtenrechtlicher oder tarifrechtlicher Regelungen, der Vereinbarung variabler Zusatzvergütungen, außertariflicher Zulagen und übertariflicher Eingruppierungen gelegen. Der Rechnungshof hatte empfohlen, die Kontrolle des Aufsichtsrats bei Entscheidungen des Vorstands im Personalbereich zu verbessern und eine Organisationsform für eine effektivere Personalverwaltung zu schaffen. Er hatte weiter darauf hingewiesen, dass der Aufsichtsrat bei seiner Entscheidungsfindung auch die Interessen des Landes an einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung zu beachten habe.

Die Ergebnisse seiner Prüfung hatte der Rechnungshof in seinen Bemerkungen 2008 thematisiert.[355]

10.2

Eine Kontrollprüfung des Rechnungshofs unter Beteiligung seines Prüfungsamts im Jahr 2011 ergab, dass sich die vertraglich vereinbarten maximalen Jahresvergütungen im Zeitraum von 2003 bis 2011 für die Vorstandsmitglieder von rund 433 000 Euro auf rund 1,17 Mio. Euro und für die Dezernatsleitungen von rund 492 000 Euro auf rund 618 000 Euro erhöht haben. Weitere Personalausgaben im Leitungsbereich entstanden einmalig bzw. befristet, z. B. im Zeitraum 2007 bis 2010 in Höhe von rund 1,39 Mio. Euro für zusätzliche Funktionen, Abfindungen und Schadensersatzleistungen sowie seit dem Jahr 2011 in Höhe von jährlich 100 000 Euro für eine Neueinstellung.

Der Rechnungshof hat im Einzelnen u. a. festgestellt:

355 Vgl. Nr. 13: „Persönliche Verwaltungsausgaben bei der Universitätsklinik Frankfurt am Main“; Seite 174 ff.

- In den Jahren 2003 bis 2010 erwirtschaftete das Klinikum Jahresfehlbeträge in bis zu zweistelliger Millionenhöhe.

- Im gleichen Zeitraum waren im Bereich des Vorstands neue Stellen geschaffen, vom Aufsichtsrat gesetzte Vergütungshöchstgrenzen für die Dezernentenebene nicht eingehalten und variable Vergütungen über Zielvereinbarungen rückwirkend vereinbart worden.

- Die Zielvereinbarungen der Dezernenten waren nicht an das wirtschaftliche Jahresergebnis des Klinikums gekoppelt und die Zielerreichung war grundsätzlich zu 100 v. H. festgestellt worden, obwohl das Klinikum die o. g. Fehlbeträge erwirtschaftete.

- Variable Vergütungen waren in Höhe von 50 v. H. als monatliche Abschläge gezahlt worden. Zwei Dezernenten erhielten entsprechende Zahlungen ohne Rechtsgrundlage (Zielvereinbarung).

- Der Aufsichtsrat billigte nachträglich eine vom Vorstand vorzeitig angewiesene übertarifliche Sonderzahlung an etwa 60 Tarifbeschäftigte, obwohl die festgesetzte Bedingung nicht erreicht worden war.

- In zwei Fällen waren Dezernenten Nebentätigkeiten als Geschäftsführer von Tochterfirmen genehmigt worden, obwohl Anhaltspunkte für Interessenkonflikte vorlagen. Die Nebentätigkeiten sollten im Umfang von 10 bzw. 38,5 Wochenstunden während der regulären Arbeitszeit der Hauptbeschäftigung ausgeübt werden.

- Die Einbindung der Internen Revision war entgegen entsprechender Zusagen erst nach Ankündigung der Kontrollprüfung im Mai 2011 angewiesen worden.

- Die Personal- und Vergütungsakten enthielten – wie bereits im Jahr 2003 – keine prüfbaren Stellenbeschreibungen, so dass tarifliche Eingruppierungen nicht nachvollzogen werden konnten.

10.3

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass seine im Jahr 2003 abgegebenen Empfehlungen nicht beachtet wurden. Der Aufsichtsrat sei seiner Kontrollpflicht nicht ausreichend nachgekommen und habe darüber hinaus mit seinen Entscheidungen über zusätzliche Einstellungen, Zahlung variabler Vergütungen, Überschreitung der Vergütungshöchstgrenzen usw. selbst zur Erhöhung der Personalausgaben beigetragen.

Der Rechnungshof hat empfohlen, sich bei künftigen Abschlüssen von Arbeitsverträgen an Einkommen grundsätzlich vergleichbarer Funktionen des öffentlichen Dienstes zu orientieren sowie die wirtschaftliche Gesamtsituation des Klinikums zu berücksichtigen. Die Aufgabenwahrnehmung des Aufsichtsrats sollte durch detaillierte und vollständige Dokumentation transparenter gemacht und bei personalwirtschaftlichen Entscheidungen künftig Grundsätze der Wirtschaftlichkeit stärker beachtet werden.

Der Rechnungshof hat betont, dass künftig selbst gesetzte Vergütungsobergrenzen eingehalten sowie Zielvereinbarungen als Grundlage für die Zahlung variabler Vergütungen ordnungsgemäß abgeschlossen und abgewickelt werden sollten. Die bereits bei der Prüfung im Jahr 2003 zugesagte Einbindung der Internen Revision sollte insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung von Dienst-, Tarif- und Nebentätigkeitsrecht sichergestellt werden. Hinsichtlich der vom Klinikumsvorstand vorzeitig angewiesenen übertariflichen Sonderzahlung an etwa 60 Tarifbeschäftigte sowie der weiter festgestellten rechtsgrundlosen Vergütungszahlungen erwartet der Rechnungshof die zeitnahe Prüfung sämtlicher Ansprüche. In Anlehnung an das für Vorstandsmitglieder börsennotierter Aktiengesellschaften geltende Vorstandsvergütungs-Offenlegungsgesetz und im Hinblick auf die Gewährträgerschaft des Landes hat der Rechnungshof angeregt, dem Landtag regelmäßig über die Entwicklung der Vorstandsvergütungen zu berichten.

10.4

Das Ministerium hat dargelegt, der Aufsichtsrat habe bei seinen Entscheidungen die wirtschaftliche Situation des Klinikums stets im Blick. Deshalb seien ein Finanz- und ein Personalausschuss mittlerweile fest installiert und darüber hinaus eine Strukturuntersuchung durch Externe eingeleitet, um Schwachstellen aufzuzeigen und weitere Optimierungsprozesse einzuleiten. Die Empfehlung, die Aufgabenwahrnehmung des Aufsichtsrats durch detaillierte und vollständige Dokumentation transparenter zu machen, werde aufgegriffen und berücksichtigt. Die Qualität der Personalverwaltung habe sich seit dem Jahr 2003 durch kontinuierlich weiterentwickelte Handlungsanweisungen zur Personalaktenführung nachhaltig verbessert. Stellenbeschreibungen und -bewertungen lägen mittlerweile weitgehend vor.

Bei den Feststellungen zu Personalausgabenentwicklung und Jahresergebnissen habe der Rechnungshof die in den letzten zehn Jahren eingetretenen Veränderungen im Gesundheitsbereich und speziell im Krankenhausbereich nur unzureichend berücksichtigt. Der Wettbewerb und die Konkurrenzsituation im Rhein-Main-Gebiet wirkten erschwerend. Nicht zuletzt aufgrund des kompetitiven Umfelds könnten benötigte Führungskräfte nur mit angemessener Vergütung gewonnen oder gehalten werden. Im Übrigen seien die vereinbarten variablen Vergütungen für die drei Vorstandsmitglieder nur anteilig zur Auszahlung gekommen. Im Jahr 2011 ergebe sich insoweit eine Gesamtvergütung von 1,03 Mio. Euro. Außerdem werde das Klinikum mit Wirkung vom 1. Oktober 2010 von einem hauptamtlichen Ärztlichen Direktor geleitet. Die zunehmenden Anforderungen an das Amt des Vorstandsvorsitzenden hätten die Bestellung erforderlich gemacht. Nachvollziehbar spürbare Auswirkungen auf die Personalausgabensteigerungen seien die Folge.

Zu den Feststellungen des Rechnungshofs im Einzelnen hat das Ministerium ausgeführt:

– Die Betrachtung allein des bilanziellen Jahresergebnisses sei für die Bewertung des Jahresergebnisses und dessen Entwicklung nur bedingt geeignet. Der wirtschaftliche Erfolg sei absolut zwar ausgeblieben, im operativen Ergebnis und insbesondere hinsichtlich verschlechterter Rahmenbedingun-

gen (Finanzierung der Krankenhausleistungen, tarifliche Lohn- und Gehaltssteigerungen) aber deutlich erkennbar.

– Die Wirtschaftsführung einschließlich Personalplanung und Personaleinsatz erfolge nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen. Stellenpläne entsprechend Landeshaushaltsrecht seien für das Klinikum nicht festgeschrieben. Selbst gesetzte Vorgaben seien durch neue Beschlüsse oder im Einzelfall im Rahmen seines Ermessensspielraums vom Aufsichtsrat veränderbar.

– Für die Vorstandsmitglieder seien die Zielvereinbarungen für 2012 rechtzeitig abgeschlossen worden. Bei den Dezernenten sei der Abschluss stark abhängig von den einzelnen Ergebnissen der jährlichen Budgetverhandlungen, die oft erst im März / April des laufenden Jahres stattfänden. Eine Anpassung des Zielvereinbarungszeitraumes werde geprüft. Auf der Dezernentenebene sei eine Bindung an das wirtschaftliche Jahresergebnis nicht zwingend und auch nicht in jedem Bereich zielführend. Eine verstärkte Einbeziehung werde jedoch geprüft, ebenso die Zahlung monatlicher Abschläge auf variable Vergütungsbestandteile.

– Die übertarifliche Sonderzahlung sei im Aufsichtsrat nach reiflicher Abwägung im Rahmen seines Ermessens und auf Grundlage einer ordnungsgemäßen Beschlussfassung erfolgt.

– Die Dezernenten würden in Nebentätigkeit mit der Geschäftsführung von Tochtergesellschaften betraut, um das umsatzsteuerliche Organschaftsprivileg nutzen zu können. Eine besondere Prüfung der Aufgabenbereiche der Dezernenten mit Geschäftsführungsfunktionen in Nebentätigkeit unter Berücksichtigung der Bemerkungen des Rechnungshofs sei beabsichtigt.

– Die Anregung des Rechnungshofs zur stärkeren Einbindung der Innenrevision werde aufgenommen und umgesetzt.

– Die Anregung, dem Landtag regelmäßig über die Entwicklung der Vorstandsvergütungen zu berichten, werde geprüft.

– Der Forderung nach Prüfung sämtlicher Ansprüche in den Fällen, in denen Zahlungen ohne Rechtsgrundlage geleistet oder pflichtwidrig veranlasst wurden, werde selbstverständlich nachgekommen.

10.5

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass es schwierig ist, geeignete Führungskräfte im Klinikbereich zu verpflichten. Gleichwohl sind Regelwerke und Rahmenbedingen zu beachten.

Der Rechnungshof kann in Anbetracht der festgestellten erheblichen Personalkostensteigerung nicht erkennen, inwieweit sich die Installation eines Finanzausschusses, eines Personalausschusses und die Einleitung einer Strukturuntersuchung durch Externe bislang kostenmindernd ausgewirkt haben sollen.

Soweit das Ministerium meint, Stellenpläne entsprechend Landeshaushaltsrecht seien für das Klinikum nicht vorgesehen, ändert sich nichts an der Feststellung, dass der Aufsichtsrat mit der Entscheidung zur Bestellung von zusätzlichem Personal zu seiner Unterstützung oder zur Unterstützung des Klinikumsvorstands Ausgabensteigerungen zu verantworten hat. Der Rechnungshof bittet zu prüfen, ob der Aufsichtsrat damit die ihm mit Gesetz und Verordnung grundsätzlich abschließend eingeräumten Kompetenzen überschritten hat.

Der Aufsichtsrat mag im Übrigen befugt sein, selbst gesetzte Vorgaben durch neue Beschlüsse oder im Einzelfall im Rahmen seines Ermessensspielraums zu ändern. Die Begründetheit seiner Entscheidungen muss jedoch anhand hinreichender Dokumentation nachvollziehbar sein. Insofern begrüßt der Rechnungshof die Ankündigung des Ministeriums, die Aufgabenwahrnehmung des Aufsichtsrats durch detaillierte und vollständige Dokumentation transparenter machen zu wollen. Dies sollte im Interesse des Landes sowie des aufsichtsführenden Ministeriums liegen und künftige Prüfungen des Rechnungshofs erleichtern.

Auch wenn das operative Ergebnis sich verbessert haben mag, so können in Anbetracht der seit Jahren bestehenden wirtschaftlichen Gesamtsituation des

Klinikums variable Vergütungsbestandteile an seine Führungskräfte nur bedingt und in enger Abhängigkeit von der Entwicklung innerhalb eines Geschäftsjahres geleistet werden. Für die Anpassung von Zielvereinbarungszeiträumen außerhalb eines Geschäftsjahres besteht auch insoweit kein Raum. Teilweise Vorauszahlungen widersprechen dem Sinn erfolgsabhängiger variabler Vergütung und sollten deshalb ab sofort unterbleiben.

Der Rechnungshof betont nochmals, dass ohne Zielvereinbarung geleistete Vorauszahlungen ohne Grundlage erfolgten. Sie sind demgemäß zurückzufordern bzw. Regressansprüche zu prüfen. Entsprechendes gilt für die vom Vorstand vorzeitig angewiesene übertarifliche Sonderzahlung an etwa 60 Tarifbeschäftigte, die nachträglich genehmigt wurde, obwohl die festgesetzte Bedingung nicht erreicht worden war.

Mögliche Verstöße gegen Bestimmungen des Nebentätigkeitsrechts sind im Übrigen nicht mit der beabsichtigten Nutzung des umsatzsteuerlichen Organschaftsprivilegs zu rechtfertigen. Insofern begrüßt der Rechnungshof die Absicht, die Nebentätigkeiten der Dezernenten zu überprüfen.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass seine Empfehlungen aus der Kontrollprüfung umgesetzt werden. Dies betrifft auch die Einbindung der Innenrevision sowie die regelmäßige Berichterstattung über die Entwicklung der Vorstandsvergütungen an den Landtag.

11 Hessische Akademie für musisch-kulturelle Bildung
(Kapitel 15 50)

Das Land fördert die Hessische Akademie für musisch-kulturelle Bildung gGmbH institutionell durch Zuwendungen. Die Akademie pachtete entgegen dem Willen des Landes Immobilien für 20 Jahre. Damit ging sie Zahlungsverpflichtungen von jährlich 166 600 Euro ein, für die keine ausreichende Finanzierungsgrundlage vorhanden war. Die bei der Förderentscheidung im Jahr 2000 vorgesehenen Zuwendungen von jährlich 255 700 Euro hat das Ministerium ab dem Jahr 2008 nahezu verdoppelt.

Der Rechnungshof hat erhebliche Mängel bei der Abwicklung der Förderung festgestellt. Diese führten zu Rückforderungsansprüchen von über 300 000 Euro. Er hat eine Prüfung der rechtlichen und wirtschaftlichen Akademiegrundlagen sowie die zuwendungs- und strafrechtliche Prüfung von Beschaffungsvorgängen empfohlen. Er hat angeregt, ein Förderkonzept zu erstellen und die finanzielle Basis der Akademie zu verbreitern.

Das Ministerium hat Zuwendungen in Höhe von rund 40 000 Euro zurückgefordert. Weitere Rückforderungsansprüche wurden durch Übertragung des Eigentums an zuvor geförderten Gegenständen auf das Land erfüllt. Strafverfahren gegen einzelne ehemalige Mitglieder des Aufsichtsrats der Akademie wurden abgeschlossen. Das Ministerium hat angemerkt, dass dem Land durch teilweises pflichtwidriges Handeln der Organe der Akademie kein Schaden entstanden sei.

Der Rechnungshof begrüßt die getroffenen Maßnahmen. Im Übrigen hält er an seiner Empfehlung fest, die Förderung zu evaluieren, die rechtlichen und wirtschaftlichen Grundlagen der Akademie zu überdenken sowie darauf hinzuwirken, dass die Akademie Schadensersatzansprüche gegen die damals handelnden Organmitglieder prüft.

11.1 Vorbemerkung

Mit Beschluss vom 14. November 2000 stimmte die Landesregierung der Förderung der Hessischen Akademie für musisch-kulturelle Bildung gGmbH (Akademie), Schlitz, zu. Alleiniger Gesellschafter der Akademie ist der Landesmusikrat Hessen e. V.

Abbildung 11-1: Schloss Hallenburg, Akademiegebäude

Bei ihrer Entscheidung ging die Landesregierung u. a. davon aus, dass

- die Stadt Schlitz das Akademiegebäude umbaut und das Gebäude anschließend an die Akademie vermietet,
- Unterbringung (120 Betten) und Versorgung der Akademiegäste (Investitionen und Betrieb) privatwirtschaftlich geregelt werden,
- die Akademie (neben Projektförderungen zur Erstausstattung) jährlich rund 255 700 Euro Zuwendungen zu den laufenden Betriebskosten erhält.

Ab dem Jahr 2002 wurde die Akademie institutionell gefördert. Nach Aufnahme des Regelbetriebes im Jahr 2004 erhielt sie hieraus folgende jährliche Zuwendungen:

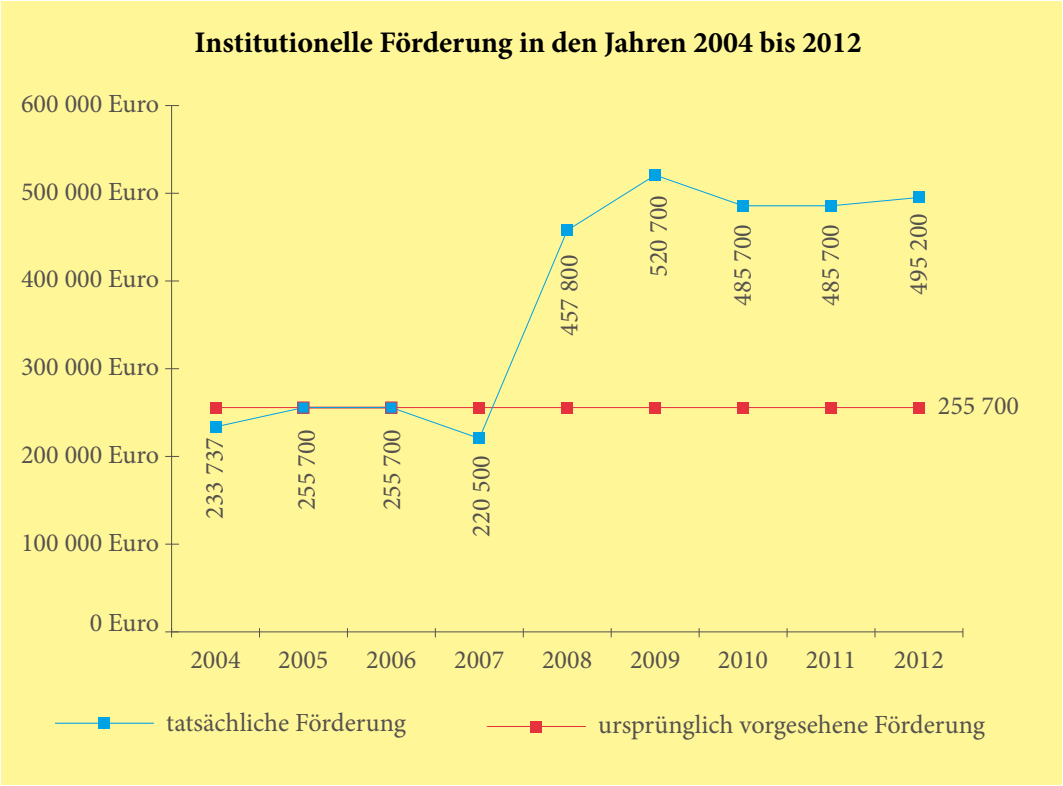


Abbildung 11-2: Institutionelle Förderung in den Jahren 2004 bis 2012

Der Aufsichtsrat der Akademie bestand zunächst aus fünf Mitgliedern, wobei ein Mitglied vom Land entsandt wurde. Seit Juli 2007 besteht der Aufsichtsrat aus sechs Mitgliedern. Der Präsident des Hessischen Landtags ist seitdem Mitglied des Aufsichtsrats.

11.2 Gepachtete Immobilien

11.2.1

Die Akademie schloss im Januar 2005 entgegen dem ausdrücklichen Willen des Landes einen Pachtvertrag über ein Bettenhaus (81 Betten) und ein Re-

staurant mit einer Laufzeit von 20 Jahren. Sie ging damit ab dem Jahr 2008 Zahlungsverpflichtungen in Höhe von jährlich 166 600 Euro ein.

Abbildung 11-3: Bettenhaus und Restaurant

Zuvor hatte der Aufsichtsrat der Akademie im Oktober 2004 gegen die Stimme des vom Ministerium entsandten Mitglieds dem Abschluss des Pachtvertrages zugestimmt. Der Vertreter des Ministeriums hatte erklärt, er könne den Beschluss nicht mittragen. Zudem teilte das Ministerium dem Aufsichtsratsvorsitzenden mit, dass es nicht in die vorgesehene (pacht-) vertragliche Regelung einwillige. Es begründete dies damit, dass die vertragliche Regelung den Vorgaben des Regierungsbeschlusses (Errichtung und Betrieb des Versorgungsbereiches durch einen privaten Betreiber) und der Förderzusage des Ministeriums in allen Punkten widerspräche. Die sich aus dem Vertrag ergebende jährliche Zahlungsverpflichtung überschreite die Hälfte des vorgesehenen Förderrahmens. Die Akademie nähme entgegen kaufmännischen Grundsätzen ein Defizit bewusst in Kauf. Der Aufsichtsratsvorsitzende wurde darauf hingewiesen, dass die Haltung des Ministeriums innerhalb der Landesregierung abgestimmt sei. Er wurde gebeten, die übrigen Aufsichtsratsmitglieder

entsprechend zu informieren. In (witterungsbedingter) Abwesenheit des Vertreters des Ministeriums hielten die übrigen Aufsichtsratsmitglieder im Januar 2005 an ihrer ursprünglichen Beschlussfassung fest. Die Akademie schloss unmittelbar danach, ungeachtet der Äußerungen des Ministeriums, den Pachtvertrag. Das Ministerium teilte daraufhin der Akademie mit, dass sie das volle wirtschaftliche Risiko für diese Entscheidung trage. Das Land werde an seiner Position festhalten. Sollten aufgrund der mit dem Pachtvertrag eingegangenen Verpflichtungen Zahlungsschwierigkeiten bei der Akademie eintreten, werde es keine zusätzlichen Mittel zur Verfügung stellen. Ungeachtet dessen erhöhte das Ministerium die jährliche Fördersumme. Der bei der Förderentscheidung im Jahr 2000 vorgesehene Förderrahmen von jährlich 255 700 Euro wurde ab dem Jahr 2008 nahezu verdoppelt (Abbildung 11-2).

Neben der Erweiterung des Aufsichtsrates der Akademie wurde im Juli 2007 für zustimmungsbedürftige Rechtsgeschäfte eine Beschlussfassung gegen die Stimme des vom Ministerium entsandten Aufsichtsratsmitglieds ausgeschlossen.

Die Akademiegäste wurden anfangs in der Cafeteria (rund 80 Sitzplätze) im Untergeschoss des Akademiegebäudes verpflegt. Dabei wurde das Essen von einem privaten Dienstleister angeliefert und von Mitarbeitern der Akademie ausgegeben.

Abbildung 11-4: Cafeteria im Untergeschoss des Akademiegebäudes (Teilansicht)

Das im Laufe des Jahres 2007 der Akademie übergebene Restaurant (circa 630 m² Nutzfläche, bis zu 240 Sitzplätze, anteiliger jährlicher Pachtzins rund 54 000 Euro) wurde zunächst nicht genutzt.

Abbildung 11-5: Restaurant (Gastraum)

Die Unterverpachtung des Restaurants gestaltete sich schwierig. Ab Juli 2008 wurde ein Pächter gefunden. Bis Ende 2008 hatte dieser keine und danach 6 000 Euro / Jahr Pacht zu zahlen. Dieses Vertragsverhältnis wurde Ende 2010 aufgelöst. Das Restaurant konnte seitdem nicht mehr an einen privaten Betreiber weiterverpachtet werden. Die Akademiegäste werden seit Januar 2011 im Restaurant verpflegt. Auch dabei wird das Essen von einem privaten Dienstleister angeliefert und von Mitarbeitern der Akademie ausgegeben. Die Küche des Restaurants wird weitestgehend nicht genutzt.

Abbildung 11-6: Restaurant (Küche)

11.2.2

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass weder die dem Beschluss der Landesregierung zugrunde liegende privatwirtschaftliche Regelung zur Unterbringung und Versorgung noch die vorgesehenen Beherbergungsmöglichkeiten (120 Betten) umgesetzt wurden. Die Akademie sei mit dem Pachtvertrag Zahlungsverpflichtungen eingegangen, für die keine ausreichende Finanzierungsgrundlage vorhanden war. Der Rechnungshof hat gebeten, zur Notwendigkeit des Restaurants für den Akademiebetrieb Stellung zu nehmen. Er wies darauf hin, dass, nach seiner Einschätzung, die Wahrscheinlichkeit einer Unterverpachtung des Restaurants zu einem für die Akademie auskömmlichen Pachtzins äußerst gering sei. Eine Übernahme des Restaurantbetriebs durch die Akademie habe, abgesehen vom Pachtzins, weitere nicht unerhebliche Personal- und Sachausgaben zur Folge.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass es das Ministerium zunächst versäumt hatte, dem Land einen seinen Interessen und finanziellen Leistungen entsprechenden, ausreichenden Einfluss auf den Akademiebetrieb zu sichern. Die Beschlussfassung zum Pachtvertrag im Aufsichtsrat hätte bei einem bereits vorhandenen Vetorecht des Landes verhindert werden können.

Der Rechnungshof hat eine Überprüfung der rechtlichen und wirtschaftlichen Grundlagen der Akademie empfohlen. Dabei sei u. a. zu prüfen, ob die Organe mit ihrem Verhalten der Akademie geschadet haben und welche Folgerungen ggf. hieraus zu ziehen sind.

11.2.3

Das Ministerium hat die Auffassung vertreten, dass der Akademie durch das Handeln ihrer Organe kein Schaden entstanden sei. Nachdem sich die ursprünglichen, der Förderentscheidung der Landesregierung zugrunde liegenden Planungen als unrealistisch erwiesen hatten, seien die Fördermittel durch Haushaltsbeschlussfassung des Landtags erhöht worden, um den Betrieb der Akademie zu sichern.

Zur Notwendigkeit des Restaurants führte das Ministerium aus, dass ein anspruchsvolles Konzept für eine Kultureinrichtung ohne eine entsprechende Gastronomie nicht verwirklicht werden könne. Mit einer Kantinenspeisung in Kellerräumen könne die Akademie nicht werben. Zeitgemäße Anreize in Bezug auf die Aufenthaltsqualität seien vonnöten, um die entfernte Lage zu den Ballungsräumen auszugleichen. Ein Restaurant nebst Außenbewirtung (Biergarten) trage zur Attraktivität der Akademie bei.

Das Ministerium sieht weder Anlass noch Notwendigkeit gesellschaftsrechtliche, vertragliche und wirtschaftliche Grundlagen der Akademie zu überdenken, da sich die Akademie mit den gegebenen Rahmenbedingungen erfolgreich als feste Größe im Musikleben des Landes etabliert habe.

11.2.4

Der Rechnungshof hält die Argumentation des Ministeriums nicht für überzeugend. Obwohl die Akademie den Pachtvertrag für das Bettenhaus und das Restaurant gegen den ausdrücklichen Willen des Landes abschloss, hat das Ministerium sich mit der Bereitstellung weiterer Fördermittel letztlich dem Willen der Akademie gebeugt und damit einen Schaden von dieser abgewendet.

Der Rechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, die rechtlichen und wirtschaftlichen Grundlagen der Akademie zu überprüfen. Er weist auf die unbefriedigende Situation bezüglich des Restaurants hin. Die Verpflegung der Akademiegäste wurde anfangs und wird nunmehr wieder von einem privaten Dienstleister angeliefert. Wurde die Verpflegung zunächst in der Cafeteria im Untergeschoss des Akademiegebäudes ausgegeben, so wird nunmehr hierfür das Restaurant genutzt. Im Unterschied zur Nutzung der Cafeteria fällt für das Restaurant eine (anteilige) Pachtzahlung von jährlich rund 54 000 Euro an.

11.3 Abwicklung der Fördermaßnahme

11.3.1

Teile der Erstausstattung der Akademie wurden ohne ordnungsgemäße Vergabeverfahren beschafft. Ein Teil der Inneneinrichtung war fünf Monate vor Ausfertigung des Förderbescheides geliefert, ein anderer über drei Monate vor Bewilligung der Fördermittel bestellt worden (Gesamtwert rund 27 000 Euro). Der Kaufvertrag für vierzehn Tasteninstrumente (Gesamtwert rund 207 000 Euro) und der entsprechende Wartungsvertrag waren über sieben Monate vor der Bewilligung unterschrieben worden.

Vor Ausfertigung des Förderbescheides für die Beschaffung der Tasteninstrumente hatte die Akademie dem Ministerium zunächst mitgeteilt, dass Aufträge für die Inneneinrichtung und die Instrumente vergeben worden seien. Später erklärten Geschäftsführung und Mitglieder des Aufsichtsrats gegenüber dem Ministerium, es seien noch keine Instrumente gekauft worden. Über sieben Monate nach Unterzeichnung des Kaufvertrages schob die Akademie eine

Ausschreibung nach. Ein Aufsichtsratsmitglied der Akademie hatte darauf hingewiesen, dass die Ausschreibung so erfolgen müsse, dass nur ein bestimmter Anbieter infrage käme. Bei diesem handelte es sich um den Anbieter, mit dem die Akademie bereits den Vertrag geschlossen hatte. Die Lieferung der Tasteninstrumente erfolgte vier Tage und die Erteilung des Bescheids durch das Ministerium drei Tage vor Ablauf der Ausschreibungsfrist.

Der Rechnungshof hat weitere Verstöße gegen haushalts- bzw. zuwendungsrechtliche Vorschriften bei der Abwicklung der Fördermaßnahme festgestellt. Zum Teil waren die Verwendungsnachweise fehlerhaft, Geschäftsvorfälle unzutreffend gebucht und Jahresabschlüsse nicht durch einen Abschlussprüfer geprüft. Die festgestellten Mängel hatten Zweifel an der ordnungsgemäßen Geschäftsführung der Akademie und deren Überwachung aufkommen lassen.

11.3.2

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass bei der Vergabe von Aufträgen die einschlägigen Vorschriften (u. a. die Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen) zu beachten sind. Zudem dürften Projektförderungen grundsätzlich nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind. Er hat die Durchführung ordnungsgemäßer Vergabeverfahren angemahnt und beanstandet, dass bei der Beschaffung der Erstausstattung gegen das Refinanzierungsverbot verstoßen wurde.

Der Rechnungshof hat um zuwendungsrechtliche Prüfung (einschließlich Haftungs- und Regressfrage) sowie um Prüfung der strafrechtlichen Relevanz der Abwicklung der Beschaffungsvorgänge gebeten. Er hat darauf hingewiesen, dass Fördermittel nur solchen Empfängern bewilligt werden dürfen, die ihre Aufgaben satzungsgemäß und im Rahmen des geltenden Rechts erfüllen und bei denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert ist.

11.3.3

Das Ministerium hat erhebliche Defizite in der Wirtschaftsführung der Akademie und schwere Verstöße gegen zuwendungsrechtliche Vorschriften bei der Abwicklung der Fördermaßnahme eingeräumt. Diese führten zu Rückforderungsansprüchen von über 300 000 Euro. Zuwendungen in Höhe von rund 40 000 Euro habe die Akademie zurückgezahlt. Weitere Ansprüche habe sich das Land (angesichts der Finanzsituation der Akademie) durch Übertragung des Eigentums an Gegenständen gesichert. Diese würden seitdem der Akademie unentgeltlich zur Verfügung gestellt.

Es hat zudem mitgeteilt, es habe die Akademie umfassend beraten und die Zusammenarbeit grundsätzlich neu strukturiert. Die Leitungsstruktur der Akademie sei inzwischen professionalisiert worden. Die gegen einzelne Mitglieder des Aufsichtsrats eingeleiteten Strafverfahren seien zwischenzeitlich abgeschlossen. Ein Mitglied sei wegen Untreue in Tateinheit mit Betrug rechtskräftig verurteilt und ein weiteres Verfahren gegen Zahlung einer Geldauflage eingestellt worden. Das Ministerium vertritt die Auffassung, dass weder dem Land noch der Akademie durch die fehlerhafte Beschaffung ein Schaden entstanden sei. Im Übrigen gehöre es nicht zu seinen Aufgaben, eventuelle, bei einer gGmbH ohne Landesbeteiligung entstehende Schadensersatzansprüche zu prüfen.

11.3.4

Der Rechnungshof begrüßt die vom Ministerium getroffenen Maßnahmen und hält diese für zielführend. Das Ministerium habe es aber im Vorfeld unterlassen, im gebotenen Umfang die Anhaltspunkte für Unregelmäßigkeiten bei der Beschaffung der Erstausstattung aufzuklären. Vor dem Hintergrund der abgeschlossenen Strafverfahren und des durch das Fehlverhalten von Organmitgliedern entstandenen Schadens bei der Akademie in Form des Eigentumsverlustes an Gegenständen, regt er an, darauf hinzuwirken, dass diese Schadensersatzansprüche gegen die damals handelnden Organmitglieder prüft. Er gibt zu bedenken, dass mögliche Einnahmen hieraus zu einer Verringerung der Landesförderung führen würden. Im Übrigen hält der Rechnungshof den

Hinweis des Ministeriums, dass es bei einer ausschließlich von ihm geförderten Einrichtung nicht zu seinen Aufgaben gehöre, auf die Prüfung von Schadensersatzansprüchen zu achten, für bemerkenswert.

11.4 Planungsgrundlagen, Evaluierung

11.4.1

Eine Überprüfung der dem Beschluss der Landesregierung vom November 2000 zugrunde liegenden Planungen hinsichtlich ihrer Plausibilität und der Planwerte für die Bewirtschaftung der Akademie in Form einer Wirtschaftlichkeitsberechnung nebst Bedarfsanalyse hat das Ministerium nicht vorgenommen. Die Annahmen in den Planungsgrundlagen zur Förderentscheidung bezüglich der Auslastung der Akademie und zur Höhe der Kostendeckung haben sich bislang nicht erfüllt.

Ein schriftlich fixiertes Konzept, in dem Ziele, erwartete Wirkung und Notwendigkeit der Förderung sowie Kriterien zur Messung der Zielerreichung niedergelegt sind, war vom Ministerium nicht erstellt worden.

11.4.2

Der Rechnungshof verkennt nicht die übergreifende kulturpolitische Bedeutung der seinerzeitigen Entscheidung der Landesregierung zur Förderung der Akademie. Gleichwohl könne dies nicht dazu führen, dass haushaltsrechtliche Vorgaben außer Acht gelassen werden. Vor Beginn der Fördermaßnahme hätte eine Bedarfserhebung vorgenommen, die Planungsgrundlage auf ihre Plausibilität überprüft und eine Wirtschaftlichkeitsberechnung aufgestellt werden müssen.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass der begrenzte finanzielle Rahmen des Landes und der Anspruch, mit den eingesetzten Mitteln eine möglichst große Wirkung zu erzielen, eine Definition der angestrebten Ziele sowie ein regelmäßiges Überprüfen der Zielerreichung erfordert. Förderziele und För-

dernotwendigkeit seien dabei zu hinterfragen. Über die Prüfung des zweckentsprechenden Einsatzes der Fördermittel hinaus sei eine Wirkungskontrolle mit Hilfe messbarer Zielkriterien erforderlich. Hierzu sei die Evaluierung ein bewährtes Mittel. Deren Ergebnisse seien Grundlage für die Fortschreibung oder Anpassung der Förderziele und künftige Finanzierungsentscheidungen. Eine Überprüfung der Umsetzung, Wirkung und Notwendigkeit der Förderung sei insbesondere auch im Hinblick auf das Ergebnis der Prüfung des Rechnungshofs geboten.

Der Rechnungshof hat u. a. empfohlen,

- die angestrebten Ziele der Fördermaßnahme im Einzelnen zu definieren und die Zielerreichung zu überprüfen,
- das fachliche und wirtschaftliche Akademiekonzept zu evaluieren,
- Kostentransparenz durch Einführung einer geeigneten Kostenrechnung herzustellen,
- eine Erweiterung des Nutzerkreises in Erwägung zu ziehen sowie
- eine Beteiligung Dritter an der Akademie in Betracht zu ziehen, mit dem Ziel einer Stärkung der finanziellen Grundlage der Akademie und der Nutzung von Synergieeffekten.

11.4.3

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsberechnung und Bedarfsanalyse hätte das Hinzuziehen von externem Sachverstand (Gutachten, Standortvergleich) erforderlich gemacht und eine zeitliche Verzögerung der Kabinettsentscheidung bedeutet. Dies sei politisch nicht gewollt gewesen. Im Übrigen habe es die Anregungen des Rechnungshofs aufgegriffen. Inzwischen seien eine Kostenrechnung eingerichtet und erfolgreiche Anstrengungen zur Steigerung der Attraktivität und Auslastung der Akademie unternommen worden. Zudem sei ein schriftliches Konzept für die För-

dermaßnahme entwickelt worden, in dem u. a. Hauptaufgaben, Finanzierung und Zukunftsaussichten dargestellt werden. Dieses Konzept werde bei Bedarf weiter entwickelt und angepasst. Im Übrigen sei die Geschäftsstelle des Landesmusikrates in das Akademiegebäude verlagert worden. In geeigneten Fällen werde zudem die Bewilligung von Fördermitteln aus dem Kulturetat mit der Vorgabe verbunden, die Fördermaßnahme vorrangig in der Akademie durchzuführen. Die Stadt Schlitz und der Vogelsbergkreis hätten kein Interesse an einer Beteiligung als Gesellschafter geäußert. Der Landesmusikrat als Träger der Akademie habe eine Aufnahme weiterer Gesellschafter abgelehnt. Die Gewinnung weiterer Gesellschafter läge außerhalb des Einflussbereichs des Ministeriums und könne nicht zur Vorbedingung einer Landesförderung erklärt werden.

11.4.4

Der Rechnungshof weist auf die haushaltsrechtlichen Vorgaben und die Notwendigkeit einer Überprüfung von Planungsgrundlagen hinsichtlich ihrer Plausibilität hin (Wirtschaftlichkeitsberechnungen einschließlich Bedarfsanalyse). Im Übrigen begrüßt er die mittlerweile umgesetzten bzw. eingeleiteten Maßnahmen.

Der Rechnungshof empfiehlt, das Akademiekonzept weiter zu entwickeln und um Kriterien zum Messen der Zielerreichung und der Wirkung der Förderung zu ergänzen. Aus dem Konzept sollte u. a. ersichtlich sein, welche finanziellen Konsequenzen sich aus der Umsetzung einzelner (Förder-) Ziele für das Land ergeben, aber auch welchen Einfluss eine Veränderung des Nutzerkreises auf den Förderbetrag hat. Der Rechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, zur Stärkung der finanziellen Grundlage auch auf eine Beteiligung Dritter an der Akademie hinzuwirken.

12 Wirtschaftliche Filmförderung
(Kap. 15 01 und 15 50)

Mit dem Programm Hessen-Invest-Film fördert das Ministerium Unternehmen der Filmindustrie. In den Jahren 2001 bis 2005 wurden rund 8,9 Mio. Euro Landesmittel ausgezahlt. Seit dem Jahr 2006 gewähren Banken im Auftrag des Landes Darlehen. Hierfür übernahm das Land bis zu 40 Mio. Euro Ausfallgarantien.

Der Rechnungshof hat angeregt, die wirtschaftliche Filmförderung zu evaluieren und gebeten, zu den für Garantien geltenden haushaltsrechtlichen Restriktionen Stellung zu nehmen. Er hat empfohlen, das Risiko einer Inanspruchnahme des Landes aus den Garantien zu beurteilen. Zudem hat er angeregt, bei einem Standortmarketingprojekt die Angemessenheit der Ausgaben und die Wirkung der Förderung zu überprüfen.

Das Ministerium hat angekündigt, eine Evaluation in Auftrag zu geben. Es hat eingeräumt, dass mit einer Inanspruchnahme des Landes aus den Garantien zu rechnen sei. Die Garantieübernahmen seien mit dem Haushaltsrecht vereinbar. Das bisherige Standortmarketingprojekt sei durch ein neues Format ersetzt worden.

Der Rechnungshof nimmt die Ankündigung zur Evaluierung und die Entscheidung zum Standortmarketingprojekt zur Kenntnis. Er geht von einer Inanspruchnahme des Landes aus den Garantien in Millionenhöhe aus und hält eine Veranschlagung im Landeshaushalt für geboten.

12.1 Vorbemerkungen

Im Rahmen der wirtschaftlichen Filmförderung gewährte

– das Ministerium in den Jahren 2001 bis 2005 aus Landesmitteln über einen Treuhänder (Investitionsbank Hessen – IBH) Darlehen und beteiligte

sich an Unternehmen der Filmindustrie (Förderprogramm Hessen-Invest-Film I). Für insgesamt 41 Projekte wurden rund 8,9 Mio. Euro ausgezahlt,

– die IBH in den Jahren 2006 bis 2009 im Auftrag des Landes Darlehen aus einem Fonds (Volumen 20 Mio. Euro) an Unternehmen der Filmindustrie (Förderprogramm Hessen-Invest-Film II). Bis Ende 2010 wurden rund 10,2 Mio. Euro für 32 Projekte ausgezahlt. Seit dem Jahr 2010 wird die Förderung für weitere vier Jahre im Auftrag des Landes von der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WI-Bank) fortgesetzt (Hessen-Invest-Film III; Fondsvolumen 20 Mio. Euro). Für die Abwicklung der Förderung übernahm das Land Ausfallgarantien,

– das Ministerium Landesmittel für Standortmarketingprojekte. Eines der geförderten Projekte war „eDIT The Filmmakers´s Festival“ (eDIT). Der Finanzierungsanteil des Landes an der eDIT betrug in den Jahren 2006 bis 2010 jeweils rund 0,7 Mio. Euro.

12.2 Evaluierung

12.2.1

Das Programm Hessen-Invest-Film I beinhaltete neue, in der Landeshaushaltsordnung nicht vorgesehene Förderinstrumente. Der Rechnungshof hatte auf den Pilotprojekt-Charakter des Programms hingewiesen und das Ministerium gebeten, nach Abschluss der Förderphase die Ergebnisse darzustellen sowie eine Beurteilung der Förderinstrumente abzugeben. Dies ist bislang nicht geschehen.

Für die Durchführung und die Bestandsverwaltung von Hessen-Invest-Film zahlte das Land in den Jahren 2005 bis 2010 Dienstleistungsvergütungen an die IBH bzw. die WI-Bank in Höhe von rund 1,7 Mio. Euro. Für die Jahre 2011 bis 2013 sind Vergütungen in Höhe von rund 1,5 Mio. Euro zu zahlen.

Das Ministerium hat die Notwendigkeit der Filmförderung mit dem Hinweis auf 80 000 Beschäftigte in 2 500 Unternehmen in der hessischen Film- und

Medienwirtschaft begründet. Diese Zahlen finden sich u. a. in der „Wiesbadener Erklärung“ vom 3. Februar 2005 wieder, mit der das Ministerium ein „Konzept zur Zukunft von Film und Medien in Hessen“ vorgelegt hat. Bereits in einer Antwort der Landesregierung im Jahr 2002 auf eine große Anfrage wurde die Zahl von rund 80 000 Beschäftigten in der „Medien- und Kommunikationsbranche“ genannt.[356]

Das Ministerium hat auf den von der IBH in seinem Auftrag erstellten Bericht „Wirtschaftliche und kulturelle Effekte des FilmFinanzierungsfonds HessenInvestFilm – Evaluation zum 31. Januar 2009“ verwiesen. Dieser enthält allgemeine Aussagen zu den Zielen der Förderung. Angaben z. B. zur Zahl der Beschäftigten und der Betriebsstätten oder zu den erzielten Umsätzen, die Grundlage für eine Zielerreichungskontrolle sein könnten, fehlen. Das Programm Hessen-Invest-Film I habe einen Standorteffekt für die vorhandenen Produktionsfirmen und Anbieter von Postproduktion in Hessen. Der Standort werde in der Branche wieder stärker wahrgenommen. Neben Angaben zu einzelnen Filmprojekten enthält der Bericht keine aussagekräftigen Daten als Beleg für diese Darstellung. Da zum Berichtszeitpunkt die überwiegende Zahl der Projekte von Hessen-Invest-Film II noch nicht hinreichend ausgewertet werden konnte, wurden in vielen Bereichen (u. a. kulturelle Effekte, Darlehenstilgungen) nur vorläufige Bewertungen abgegeben. Ungeachtet dessen beurteilte die IBH die Entwicklung der Filmförderung in den Jahren 2006 bis 2009 grundsätzlich als sehr positiv. Eine Aussage darüber, in welchem Ausmaß die mit der wirtschaftlichen Filmförderung angestrebten Ziele erreicht wurden, kann jedoch auf Basis dieses Berichts nicht getroffen werden.

12.2.2

Der Rechnungshof hat auf der Grundlage statistischer Auswertungen der Bundesagentur für Arbeit und in Abstimmung mit dem Ministerium einzelne für die Filmförderung des Landes bedeutsame Daten ermittelt. Demnach waren in diesem Bereich in den Jahren 2000 bis 2008 durchschnittlich 1 269 Personen sozialversicherungspflichtig und 876 Personen ausschließlich geringfügig in 158 Betriebsstätten beschäftigt. Hinzuzurechnen sind in gewissem Um-

356 Vgl. Landtagsdrucksache 15 / 3656 vom 20. Februar 2002.

fang Selbstständige / Freiberufler, die in den genannten Auswertungen nicht gesondert dargestellt werden. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten hat sich in diesem Zeitraum um 74 verringert. Die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten hat sich um 89 und die Zahl der Betriebsstätten um 4 erhöht. Die Umsätze gingen von 733 Mio. Euro im Jahr 2000 auf 437 Mio. Euro im Jahr 2008 zurück.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die ermittelten Zahlen deutlich unter denen liegen, die vom Ministerium zur Begründung der Filmförderung herangezogen wurden. Die bei Hessen-Invest-Film I gewonnenen Erfahrungen seien nicht ausgewertet und die bis dahin erprobten Förderinstrumente aufgegeben worden. Eine systematische Überprüfung und Bewertung des Programms Hessen-Invest-Film II durch das Ministerium sei bislang ebenfalls nicht vorgenommen worden.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Ergebnisse der Filmförderung zu evaluieren, die aktuelle Situation der Hessischen Filmbranche zu analysieren und die Entscheidungsgrundlagen für eine Förderung kritisch zu hinterfragen. Die Entwicklung der Beschäftigten-, Betriebsstätten- und Umsatzzahlen der hessischen Filmbranche sei dabei genauso zu berücksichtigen, wie das Verhältnis Fördervolumen bzw. Zahl der geförderten Projekte zur Dienstleistungsvergütung. Zudem sollte eine Bewertung der Förderinstrumente von Hessen-Invest-Film I sowie II und III vorgenommen werden. Dabei seien u. a. die bisherigen Fördermittelrückflüsse und die Wahrscheinlichkeit einer Inanspruchnahme des Landes aufgrund der übernommenen Ausfallgarantien in die Betrachtung einzubeziehen.

12.2.3

Das Ministerium hat erklärt, dass mit dem Förderprogramm Hessen-Invest-Film das Potenzial der hessischen Filmbranche gehoben, ihre Wettbewerbsfähigkeit gestärkt und das Arbeitsplatzpotenzial ausgeschöpft werden solle. Zudem werde angestrebt, die Erwerbschancen bestehender Betriebe der Filmwirtschaft sowie der zahlreichen freischaffenden Kreativen im Bereich des Films zu verbessern. Es hat eingeräumt, dass, lege man den Hessen-Datenre-

port 2012[357] zugrunde, die Filmbranche in der Tat keine bedeutende Rolle in der hessischen Kultur- und Kreativwirtschaft spiele. Ihr Anteil am Umsatz der Kultur- und Kreativwirtschaft in Hessen läge demnach lediglich bei 3,1 v. H. Die Bedeutung der Filmbranche für die Gesamtwirtschaft in Hessen werde mit 0,1 v. H. sogar noch geringer veranschlagt. Grundsätzlich sei jedoch die Korrelation mit der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in ihrer Aussagekraft stark zu relativieren, da es im Bereich der Filmproduktion viele Selbstständige und freiberufliche Rechnungssteller gäbe. Diese würden selbst von den aktuellsten einschlägigen Studien nicht gesondert erfasst. Deshalb ginge der genannte Report von einer „vermutlich" großen Zahl von Freiberuflern aus.

Das Ministerium habe im Jahr 2008 die IBH mit der Evaluierung der Förderprogramme Hessen Invest Film I und II beauftragt. Die IBH habe zum 31. Januar 2009 einen detaillierten Evaluationsbericht vorgelegt. Von einer weiteren Evaluierung durch ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen sei in den Folgejahren aus Kostengründen abgesehen worden. Nunmehr sei beabsichtigt, zum Ende der Förderperiode von Hessen-Invest-Film III eine umfassende Evaluation des Programms in Auftrag zu geben. Ungeachtet dessen verfolge das HMWK genau, wie sich Filmwirtschaft und Filmkultur weiterentwickeln, um insbesondere die Wirksamkeit des Programms Hessen-Invest-Film zu überprüfen und ggf. anzupassen.

Das Ministerium kündigte an, die Empfehlung des Rechnungshofs zur Angemessenheit der Dienstleistungsvergütung aufzugreifen.

12.2.4

Der Rechnungshof nimmt die Ankündigung des Ministeriums zur Dienstleistungsvergütung und zur Evaluierung zur Kenntnis. Er begrüßt insbesondere, dass nunmehr eine umfassende Evaluation der Fördermaßnahme beabsichtigt ist und weist in diesem Zusammenhang ausdrücklich auf die haushaltsrechtliche Verpflichtung zur begleitenden Ergebnisbewertung bei mehrjährigen Maßnahmen hin.

357 Veröffentlichung der HA Hessen Agentur GmbH, Wiesbaden, Creative Industries / Kultur- und Kreativwirtschaft in Hessen – Datenreport 2012; Seiten 52 ff., 53.

Die dem Förderprogramm zugrunde gelegten Annahmen waren offensichtlich nicht zutreffend. Der Rechnungshof empfiehlt, die Situation der Hessischen Filmbranche zu analysieren. Die Ergebnisse sollten Grundlage für eine Fortschreibung oder Anpassung der Förderziele sein.

12.3 Ausfallgarantien

12.3.1

Die Rückflussquoten der Fördermittel belaufen sich zum 31. Dezember 2010 bei Hessen-Invest-Film I auf 10,1 v. H. und bei Hessen-Invest-Film II auf 1,7 v. H.

Das Land hat für die Abwicklung der Förderprogramme Hessen-Invest-Film II und III Ausfallgarantien bis zur Höhe von 100 v. H. des etwaigen Ausfalls zuzüglich Nebenkosten (Refinanzierungskosten) und ggf. Rechtsverfolgungskosten übernommen. Nach Abrechnung der Programme hat das Land alle Forderungen hieraus der WI-Bank zu ersetzen.

Der Haushaltsgesetzgeber macht die Übernahme von Garantien von dem Vorhandensein dringender volkswirtschaftlich gerechtfertigter Aufgaben abhängig. Garantien sind Eventualverbindlichkeiten des Landes und können nur zur Absicherung ungewisser, in der Zukunft liegender Risiken übernommen werden. Sie dürfen nicht übernommen werden, wenn mit hoher Wahrscheinlichkeit mit der Inanspruchnahme des Landes gerechnet werden muss. In diesem Fall sind im Landeshaushaltsplan Ausgaben oder Verpflichtungsermächtigungen auszubringen.

Das Ministerium hatte dem Rechnungshof im Rahmen der Fortführung der Förderung durch Hessen-Invest-Film II mitgeteilt, dass wirtschaftlich erfolgreiche Filme gefördert werden sollten. Zur Reduzierung des Ausfallrisikos sei beabsichtigt, einen „Haftungstopf“ anzulegen, der im Wesentlichen aus der Verzinsung der Darlehen und Beteiligungen sowie aus Rückflüssen von Hessen-Invest-Film I gespeist werden solle. Daher könne zwar eine Inanspruchnahme des Landes nicht ausgeschlossen werden, von einer hohen Wahrscheinlichkeit im Sinne des Haushaltsrechts sei jedoch nicht auszugehen. Das dringende

volkswirtschaftliche Interesse ergebe sich aus den zur Begründung der Fördernotwendigkeit genannten Daten. Die hessische Film- und Medienbranche stelle mit 2 500 Unternehmen und insgesamt 80 000 Beschäftigten einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor dar.

12.3.2

Der Rechnungshof hat angemerkt, dass sich bislang nur bei wenigen Projekten nennenswerte Rückzahlungen ergeben hätten. Ursache hierfür sei u. a., dass im Rahmen der Projektentscheidungen eine stärkere Orientierung an Renditemaßstäben bzw. am Förderkriterium Wirtschaftlichkeit unterblieb sowie Förderungen gewährt wurden, obwohl (teils gravierende) Zweifel hinsichtlich deren Rückflussmöglichkeiten bestanden und es zu Fehleinschätzungen der zu erwartenden Erlöse kam. Er hat auf die von ihm in Abstimmung mit dem Ministerium ermittelten, deutlich niedrigeren Beschäftigten-, Betriebsstätten- und Umsatzzahlen hingewiesen.

Der Rechnungshof hat gebeten, unter Berücksichtigung der Daten zur aktuellen Situation des für die wirtschaftliche Filmförderung relevanten Bereiches die volkswirtschaftlich gerechtfertigten Aufgaben und deren Dringlichkeit im Einzelnen zu erläutern. Angesichts der geringen Rückflussquoten sei aus derzeitiger Sicht mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Inanspruchnahme des Landes aus den Ausfallgarantien in Millionenhöhe zu erwarten. Er empfahl, das haushaltsrechtliche Risiko zu beurteilen und ggf. im Landeshaushalt Ausgaben bzw. Verpflichtungsermächtigungen auszubringen.

12.3.3

Das Ministerium der Finanzen hat zur Dringlichkeit der Aufgaben ausgeführt, dass eine Fortführung der Förderung wegen fehlender Haushaltsmittel gefährdet gewesen sei. Bezüglich der volkswirtschaftlichen Relevanz seien die vom Ministerium genannten Zahlen von 80 000 Beschäftigten und 2 500 Unternehmen zugrunde gelegt worden. Laut Hessen-Datenreport 2012 umfasse die Filmwirtschaft, bezogen auf die klassische Wertschöpfungskette von der

Filmherstellung, der Nachbearbeitung, dem Verleih bis hin zum Kino, insgesamt 1 876 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und 555 Unternehmen mit einem Gesamtumsatz von 405 Mio. Euro. Innerhalb der hessischen Kultur- und Kreativwirtschaft komme der so definierten Filmwirtschaft keine bedeutende Rolle zu. Diese enge Sichtweise berücksichtige jedoch nicht die mittelbar mit der Filmwirtschaft verflochtenen Dienstleistungssektoren wie Design, Werbung, Rundfunk, Software / Games, Internet, Musik und Verlage. Selbst die vom Rechnungshof ermittelte Zahl an Arbeitsplätzen und Unternehmen, die unmittelbar der Filmbranche zugeordnet werden können, habe durchaus eine volkswirtschaftlich relevante Größe und rechtfertige die Übernahme einer Landesgarantie. Der fehlende Nachweis der Schaffung neuer Arbeitsplätze oder Unternehmen stünde dem ebenfalls nicht entgegen, weil es bei der Förderung durch Garantien nicht nur um die Schaffung, sondern wesentlich auch um die Erhaltung und Sicherung von Arbeitsplätzen und Betrieben gehe. Auch wenn sich die ursprünglichen Annahmen zur Größe des Wirtschaftssektors bei genauerer Betrachtung der statistischen Zahlen im Nachhinein als unzutreffend erweisen sollten, sei die volkswirtschaftliche Relevanz als Voraussetzung für die Garantieübernahmen jederzeit gegeben.

Es teile die Schlussfolgerung des Rechnungshofs, dass die Rückflussquote unbefriedigend sei und weit hinter den Erwartungen zurückliege. Zutreffend erscheine ebenfalls, dass das Förderkriterium Wirtschaftlichkeit bei den Projektentscheidungen nicht immer im Vordergrund stand. Es seien jedoch keine Fälle bewilligt worden, in denen der Rückfluss offenkundig von vornherein ausgeschlossen war. Das Ministerium der Finanzen wies auf Hessen-Invest-Film III hin. Hier läge der „Fokus aller Förderkriterien und der Entscheidungsfindung (…) auf dem Ziel des Filmfonds, eine Rückführung der ausgereichten Darlehensmittel zu erreichen“. Aus heutiger Sicht stimme es der Einschätzung des Rechnungshofs zu, dass mit einer Inanspruchnahme aus den Garantien zu rechnen sei. Modellrechnungen hätten auf höhere Ausfallgefahren hingewiesen. Gleichwohl habe man sich für den eingeschlagenen Weg entschieden, in der Erwartung, dass es gelingen werde, hinreichend geeignete und erfolgversprechende Projekte zu identifizieren, die das Ausfallrisiko auf ein Minimum reduzieren würden. Die voraussichtliche Höhe der Inanspruchnahme aus der Garantie für Hessen-Invest-Film II, die im Jahr 2018 abgerechnet werde, lasse sich heute noch nicht zuverlässig prognostizieren.

Es vertrete unverändert die Auffassung, dass die Garantieübernahmen sowohl mit dem Haushaltsgesetz als auch mit den Bestimmungen der Landeshaushaltsordnung vereinbar seien. Gleichwohl würden die Empfehlungen des Rechnungshofs aufgegriffen und das künftige Förderverhalten des Landes einschließlich der in Betracht kommenden Finanzierungsgrundlagen einer Überprüfung unterzogen.

12.3.4

Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass auch das Finanzministerium mit einer Inanspruchnahme des Landes aus den Ausfallgarantien rechnet. Er hält an seiner Empfehlung fest, das haushaltsrechtliche Risiko zu beurteilen und im Haushalt des Landes Ausgaben bzw. Verpflichtungsermächtigungen auszubringen.

12.4 eDIT The Filmmaker´s Festival

12.4.1

In den Jahren 2008 bis 2010 finanzierte das Land mit jährlich rund 0,7 Mio. Euro etwa drei Viertel des Gesamtbudgets der eDIT in Frankfurt am Main. Diese sollte u. a. ein Leuchtturm für den hessischen Filmstandort mit internationaler Ausstrahlung sein, zur Aufwertung und Imageverbesserung Hessens als Filmland beitragen, die Entwicklung des hessischen Filmstandorts hin zu einem Filmstandort mit europaweiter bzw. internationaler Bedeutung nachhaltig unterstützen und als Plattform für Filmschaffende den Austausch über Innovation und Tricks beim Filmemachen fördern.

Die Zahl der ausgegebenen Eintrittskarten zur eDIT war in den letzten Jahren rückläufig. In den Jahren 2001 bis 2009 lag die Zahl der Freikarten stets über denen der Kaufkarten. Im Jahr 2010 wurden 493 Eintrittskarten verkauft und 450 Freikarten verteilt. Der Großteil der Kauf- / Freikarteninhaber kam aus dem Rhein-Main-Gebiet. Der Besucherzustrom aus dem Ausland

war gering. Bei den Kaufkarten lag deren Anteil in den Jahren 2007 bis 2010 bei maximal 1,6 v. H.

12.4.2

Der Rechnungshof hat vor dem Hintergrund der Teilnehmerentwicklung, der Besucherstruktur und unter Berücksichtigung des Mitteleinsatzes des Landes für die eDIT angeregt, die Erreichung der Förderziele zu evaluieren und die Angemessenheit der Ausgaben sowie die Höhe und Wirkung der Förderung zu überprüfen.

12.4.3

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass als Konsequenz aus einem unbefriedigenden Verhältnis von Ausgaben und Wirkung der Förderung die eDIT aufgegeben und durch ein neues, ebenfalls vom HMWK gefördertes Format ersetzt worden sei.

12.4.4

Der Rechnungshof nimmt die Entscheidung des Ministeriums zur Kenntnis.

13 Kulturelle Filmförderung
(Kapitel 15 50)

Das Ministerium gewährt Zuwendungen zur kulturellen Filmförderung. Die Ausgaben hierfür betrugen in den Jahren 2005 bis 2009 insgesamt rund 6,5 Mio. Euro.

Der Rechnungshof hat angeregt, die bislang fehlende Evaluierung der Ergebnisse der kulturellen Filmförderung vorzunehmen und ein den Erfordernissen entsprechendes Förderkonzept zu erstellen. Er hat angemahnt, Mängel im Verfahren auszuräumen und empfohlen, eine rechtliche Grundlage zu schaffen, nach der Zuwendungen bei kommerziellem Erfolg einer geförderten Maßnahme zurückgefordert werden können. Zudem hat er vorgeschlagen zu prüfen, ob die Abwicklung der Fördermaßnahmen auf den nachgeordneten Bereich der Landesverwaltung übertragen oder zumindest im Ministerium zentralisiert werden kann.

Das Ministerium hat die Vorschläge des Rechnungshofs weitgehend aufgegriffen. Es vertritt jedoch die Auffassung, Konzept und Ziele der Förderung seien festgelegt. Evaluationen würden punktuell durchgeführt; eine umfassende Evaluation sei unwirtschaftlich und mit den vorhandenen Ressourcen nicht leistbar.

Der Rechnungshof hält an seiner Anregung fest, die Ergebnisse der kulturellen Filmförderung in ihrer Gesamtheit zu evaluieren und ein umfassendes Förderkonzept zu erstellen.

13.1 Vorbemerkungen

Das Ministerium gewährt Zuwendungen zur kulturellen Filmförderung an Stellen außerhalb der Landesverwaltung. In den Jahren 2005 bis 2009 wurden hierfür insgesamt Mittel in Höhe von rund 6,5 Mio. Euro aufgewendet. Gefördert werden u. a. Filmschaffende aus den Bereichen Hochschule und Filmproduktion sowie Verleiher und Kinobetreiber. Grundlage der Förderung sind die

Landeshaushaltsordnung und die Förderrichtlinien. Im Prüfungszeitraum waren die Förderrichtlinien vom 17. Dezember 2002 maßgeblich. Diese wurden im August 2010 durch neue Richtlinien abgelöst.

13.2 Evaluierung und Förderkonzept

13.2.1

Das Ministerium hat die Ergebnisse der kulturellen Filmförderung bislang nicht evaluiert. Ein schriftliches Förderkonzept, in dem Ziele, erwartete Wirkung und Notwendigkeit, aber auch Kriterien zum Messen der Zielerreichung und der Wirkung der kulturellen Filmförderung niedergelegt sind, wurde von ihm ebenfalls noch nicht erstellt.

13.2.2

Vor Förderbeginn ist eine Analyse und Bewertung des Ist-Zustandes in einem Förderbereich vorzunehmen und daraus abgeleitet die Notwendigkeit der Förderung nach Art und Umfang zu begründen. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass eine Definition der mit der kulturellen Filmförderung angestrebten Ziele und konkretisierte (operationalisierte) Zielvorgaben erforderlich seien, um die spätere Erfolgskontrolle (Zielerreichungs-, Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitskontrolle) zu ermöglichen. Es sollten geeignete, auf die speziellen Ziele zugeschnittene Kennzahlen und Indikatoren zur Messung der Notwendigkeit und Wirkung der Förderung bestimmt werden. Er hat empfohlen, die Wirksamkeit der Förderung zu überwachen sowie die Ergebnisse der Förderung zu evaluieren. Die festgestellten Ergebnisse seien Grundlage für die Fortschreibung oder Anpassung der Förderziele und künftige Finanzierungsentscheidungen.

13.2.3

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass die Ziele der kulturellen Filmförderung in den Förderrichtlinien dokumentiert sind. Ziel sei es, Vielfalt und Qualität zu steigern und zum Aufbau eines Medienstandortes Hessen beizutragen. Zudem seien Konzept und weitere Ziele in der „Wiesbadener Erklärung“ vom 3. Februar 2005 festgelegt. Ein umfassendes Förderkonzept sei wegen der Vielfalt des Förderspektrums und der ständigen Veränderung der Film- und Medienlandschaft nur schwierig und sehr aufwändig zu erstellen. Die Zielerreichung werde durch die Auswahl der Projekte durch Jurys und die Prüfung der Sachberichte im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung sichergestellt. Evaluationen würden eher quantitativ und punktuell durchgeführt. Qualitativ erfolge eine Evaluation der Förderprojekte durch die Juryauswahl zu den Preisverleihungen. Eine umfassende Evaluation der Fördermaßnahme sei mit den vorhandenen Ressourcen nicht zu leisten. Im Vergleich zur knapp bemessenen kulturellen Filmförderung wäre eine solche Evaluation eine unwirtschaftliche Maßnahme, die nicht weiter verfolgt werden sollte.

13.2.4

Der Rechnungshof kann nicht nachvollziehen, dass das Land Förderprogramme auflegt, die nicht umfassend evaluiert werden. Er hält daher an seiner Anregung fest, zur Kontrolle der Wirksamkeit der Förderung und der Nachhaltigkeit der eingesetzten Mittel, die Ergebnisse der kulturellen Filmförderung über die Betrachtung einzelner Förderprojekte hinaus in ihrer Gesamtheit zu evaluieren. Er weist darauf hin, dass die Berücksichtigung der haushaltsrechtlichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eine umfassende Evaluation aller finanzwirksamen Maßnahmen erfordern.

Er empfiehlt weitergehend, in einem Förderkonzept

– die aktuelle Situation im Förderbereich insgesamt und in dessen Teilbereichen (u. a. Förderung der Herstellung, des Vertriebs und des Verleihs) zu dokumentieren,

– die in den Förderrichtlinien und der „Wiesbadener Erklärung“ enthaltenen Förderziele zusammenzuführen sowie Förderziele und Förderkriterien ggf. weiter zu entwickeln,

– die erwartete Wirkung der Förderung zu beschreiben,

– die finanziellen Konsequenzen, die sich aus der Umsetzung einzelner (Förder-) Ziele für das Land ergeben, aufzuzeigen sowie

– konkretisierte, quantitative und qualitative Zielvorgaben zum Messen der Zielerreichung und der Wirkung der Förderung festzulegen.

13.3 Umsetzung der Förderung

13.3.1

Vor dem Erlass von Förderrichtlinien ist der Rechnungshof zu hören. Sowohl im Jahr 2002 als auch im Jahr 2010 ist diese Anhörung unterblieben.

Neben dem Land gewährten in einer Vielzahl von Fällen auch andere öffentliche Stellen Zuwendungen zur kulturellen Filmförderung. So wurden Projekte durch die Filmförderung des Hessischen Rundfunks, in Einzelfällen auch durch Kommunen, den Bund, andere Bundesländer oder durch weitere Rundfunkanstalten gefördert. Den Förderakten war nicht zu entnehmen, inwieweit das nach den zuwendungsrechtlichen Regelungen erforderliche Einvernehmen untereinander über wesentliche Fördermodalitäten hergestellt worden war.

Entgegen den haushaltsrechtlichen Bestimmungen (Verbot der Refinanzierung) waren in einer Vielzahl von Fällen Projekte auf der Basis von Förderzusagen begonnen, teilweise sogar abgeschlossen worden, bevor die entsprechenden Zuwendungsbescheide erlassen waren. In zahlreichen Fällen wurden die in den Zuwendungsbescheiden festgelegten Fristen zur Abgabe der Verwendungsnachweise von den Zuwendungsempfängern nicht eingehalten. Die Verwendungsnachweise wurden teilweise nicht oder erst verspätet angefordert. Viele Verwendungsnachweise wurden nicht bzw. nicht zeitnah geprüft. Bei einzel-

nen Projekten kamen weitere Deckungsmittel hinzu; vereinzelt schlossen Projekte mit Ausgaben ab, die unter den im jeweiligen verbindlichen Kosten- und Finanzierungsplan veranschlagten Beträgen lagen. Notwendige Schlussfolgerungen hieraus hat das Ministerium nicht gezogen. In einem Teil der Förderfälle beteiligte sich das Land mit einem festen Betrag an den zuwendungsfähigen Ausgaben (Festbetragsfinanzierung). Dabei wurden auch Zuwendungen von mehr als 5 000 Euro bewilligt.

Eine Vielzahl von Filmprojekten wurde sowohl durch die kulturelle Filmförderung des Landes als auch durch die Filmförderung des Hessischen Rundfunks gefördert. Zur Auswahl der Landesförderungen sind drei Jurys und zur Auswahl der Filmförderung des Hessischen Rundfunks eine Jury eingerichtet.

13.3.2

Der Rechnungshof hat auf die diversen zuwendungsrechtlichen Mängel bei der Umsetzung der Fördermaßnahme hingewiesen. Er hat um Beachtung der einschlägigen Vorschriften zu seiner Beteiligung gebeten und angemerkt, dass die gemeinsame Förderung einzelner Projekte durch mehrere öffentliche Zuwendungsgeber es erforderlich mache, die wesentlichen Fördermodalitäten untereinander abzustimmen. Ausnahmen vom Refinanzierungsverbot könne das Ministerium unter bestimmten Voraussetzungen im Einzelfall allein und für einzelne Zuwendungsbereiche im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen zulassen.

Der Rechnungshof hat das Ministerium aufgefordert, eine den Zuwendungsvorschriften entsprechende und für eine Erfolgskontrolle notwendige Prüfung der Verwendungsnachweise sicherzustellen. Dies setze die fristgerechte Vorlage aussagefähiger Sachberichte und zahlenmäßiger Nachweise voraus. Er hat gebeten, Ermäßigungen der in den Kosten- und Finanzierungsplänen veranschlagten Ausgaben oder Änderungen der Finanzierung insbesondere im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung Beachtung zu schenken.

Zudem hat er darauf hingewiesen, dass die Festbetragsfinanzierung nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben bei Zuwendungen über 5 000 Euro auf geeig-

nete Fälle zu beschränken ist (VV Nr. 2.2.3 zu § 44 LHO). Ein geeigneter Fall liege dann vor, wenn im Zeitpunkt der Bewilligung keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass mit weiteren Finanzierungsbeiträgen Dritter oder Einsparungen beim Zuwendungsempfänger zu rechnen sei. Bei den Förderungen im Bereich der kulturellen Filmförderung handele es sich grundsätzlich um keine für eine Festbetragsfinanzierung geeigneten Fälle. Hier sei in der Regel mit Änderungen der Ausgabensummen oder mit weiteren Finanzierungsbeiträgen Dritter zu rechnen. Da Rückforderungen bei Festbetragsfinanzierung grundsätzlich nicht möglich seien, kämen Einsparungen oder nicht vorgesehene Finanzierungsbeiträge Dritter dem Zuwendungsgeber nicht zugute.

Der Rechnungshof hat angeregt, zu prüfen, inwieweit durch eine stärkere Abstimmung bzw. Verzahnung oder eine Zusammenführung der Filmförderung des Landes und des Hessischen Rundfunks (einschließlich der jeweiligen Fördermittel – unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Verantwortlichkeit des Ministeriums) vorhandene Strukturen gestrafft und Synergien gehoben werden können. Zudem hat er gebeten, zur Notwendigkeit von vier Jurys zur Auswahl der Förderungen Stellung zu nehmen.

13.3.3

Das Ministerium hat auf einen vorübergehenden Personalengpass hingewiesen. Es hat noch im Laufe der örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs erhebliche Anstrengungen unternommen, die Mängel zu beheben und offene Vorgänge abzuarbeiten bzw. Verwendungsnachweise zu prüfen. Es hat angekündigt, den Rechnungshof vor der Inkraftsetzung von Förderrichtlinien anzuhören. Zudem werde es künftig stets versuchen, mit anderen Zuwendungsgebern Einvernehmen herzustellen. Förderzusagen vor dem Erlass von Zuwendungsbescheiden würden nicht mehr erteilt. Für Filmproduktionen, Hochschulabschlussfilme und Filmfestivals seien Ausnahmen vom Refinanzierungsverbot im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen zugelassen worden. In anderen Fällen könne ggf. ein vorzeitiger Maßnahmenbeginn beantragt werden.

Das Ministerium hat die Überwachung der Vorlagefristen für die Verwendungsnachweise und deren zeitnahe Prüfung sowie die Überprüfung einzel-

ner vom Rechnungshof aufgezeigter Projekte zugesagt. Im Übrigen werde es Förderungen mit einer Fördersumme von über 5 000 Euro grundsätzlich als Fehlbedarfsfinanzierung bewilligen. Die Verzahnung und Verbesserung der kulturellen Filmförderung von Land und Hessischem Rundfunk einschließlich der Nutzung von Synergien sei Ziel der Landesregierung. Die Abstimmung unter den Beteiligten habe durch die Festlegung klarer Abläufe deutlich verbessert werden können. Eine Reduzierung der Zahl der Jurys werde erörtert.

13.3.4

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ministerium den Empfehlungen und Hinweisen weitgehend entsprochen hat bzw. beabsichtigt, diese umzusetzen.

13.4 Kommerzieller Erfolg geförderter Maßnahmen

13.4.1

Für die Verleihförderung sehen die „Filmförderungsrichtlinien der Beauftragten der Bundesregierung vom 13. Juli 2005“ u. a. vor, dass Zuwendungen bei kommerziellem Erfolg einer geförderten Maßnahme zurückgenommen werden können. Eine vergleichbare Regelung ist in den Förderrichtlinien des Landes nicht enthalten.

13.4.2

Der Rechnungshof hat angeregt, eine der Bundesförderung entsprechende Regelung bei der Landesförderung vorzusehen.

13.4.3

Das Ministerium hat ausgeführt, dass Zuwendungen im Bereich der kulturellen Filmförderung für kleine und schwierige Filmprojekte nur sehr geringe

bis gar keine Chancen für einen wirtschaftlichen Erfolg des Projekts bieten. Daher sei bisher auf eine Regelung analog der Verleihförderung des Bundes verzichtet worden. Aufgrund des Hinweises des Rechnungshofs werde hierzu eine erneute Prüfung erfolgen.

13.4.4

Der Rechnungshof hält die Berücksichtigung einer der Bundesförderung entsprechenden Regelung bei der Landesförderung für sachgerecht.

13.5 Verlagerung operativer Tätigkeiten

13.5.1

Das mit der Abwicklung der Fördermaßnahmen im Bereich der kulturellen Filmförderung betraute Referat des Ministeriums ist in starkem Maße mit der Umsetzung und Begleitung der Zuwendungsverfahren befasst. Dabei handelt es sich regelmäßig um Einzelfallentscheidungen bzw. um gleichartige routinemäßige Tätigkeiten, die operative und keine ministeriellen Merkmale tragen.

13.5.2

Der Rechnungshof hat angemerkt, dass sich das Ministerium mit angemessenem Personalaufwand seinen eigentlichen leitenden, lenkenden und aufsichtführenden Aufgaben nur dann sachgerecht widmen kann, wenn es sich von Verwaltungsaufgaben frei hält, die nicht zu seinen originären Aufgaben zählen. Er hat empfohlen, eine Verlagerung der operativen Tätigkeiten auf den nachgeordneten Bereich der Landesverwaltung zu prüfen. Sofern dies kurzfristig nicht zu realisieren sei, solle eine Zusammenlegung dieser Aufgaben aller Förderbereiche des Ministeriums in Erwägung gezogen werden.

13.5.3

Das Ministerium hat zunächst ausgeführt, dass es grundsätzlich Überlegungen zur Bündelung bzw. Zentralisierung von Fördertatbeständen verfolge. Im speziellen Bereich der Filmförderung allerdings sei die Einheitlichkeit der Förderangelegenheiten nicht in dem Maße gegeben. Vielmehr nehme die Komplexität und Spezifität weiter zu und habe zur Folge, dass in vielen Einzelfällen ein hoher individueller Abstimmungsbedarf mit weiteren Förderern und Partnern in den Filmprojekten notwendig sei.

In einer weiteren Stellungnahme hat das Ministerium nun mitgeteilt, dass es dem Vorschlag des Rechnungshofs folgen und die Kompetenzen bei der Bearbeitung von Fördervorgängen konzentrieren wolle.[358]

13.5.4

Der Rechnungshof begrüßt die angekündigte Maßnahme.

358 Vgl. Bemerkungen 2012, Nr. 25 „Abwicklung der Landesförderung von Kunst und Kultur“, Seite 371 ff.

Teil III Ergebnisse der Prüfungs- und Beratungstätigkeit

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (Epl. 03), Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (Epl. 15) und Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 17)

14 Nachversicherung ausgeschiedener Beamter und Richter
(Kap. 03 17, Kap. 15 13 und Kap. 17 18)

Scheiden Beamte oder Richter ohne Anspruch auf beamtenrechtliche Versorgung aus dem Landesdienst aus, sind sie grundsätzlich nachzuversichern. Wird nicht fristgerecht nachversichert, erhebt die Rentenversicherung Säumniszuschläge. In insgesamt 99 der im Rahmen einer Stichprobe geprüften 466 Fälle der Haushaltsjahre 2008 bis 2010 waren Säumniszuschläge von insgesamt rund 673 000 Euro zu zahlen.

Der Rechnungshof hat dazu aufgefordert, den Umfang insgesamt gezahlter Säumniszuschläge regelmäßig kritisch zu überwachen und empfohlen, die Bearbeitung der Nachversicherung bei einer Dienststelle zu konzentrieren. Bestehende Regelungen im Bereich der Gesetzlichen Rentenversicherung und des Beamtenversorgungsrechts sollten u. a. im Hinblick auf vorhandene Überlappungen und den Verwaltungsaufwand überprüft werden.

14.1 Vorbemerkungen

Beamte oder Richter, die aus dem Dienst des Landes ohne einen Anspruch auf eine beamtenrechtliche Versorgung ausscheiden, sind bei der gesetzlichen Rentenversicherung für ihre Zeit im Landesdienst nachzuversichern (§ 8 Absatz 2 SGB VI). Die Nachversicherung obliegt dem Land als Arbeitgeber (§ 185 Absatz 1 SGB VI). Der Hessische Rechnungshof hat mit seinem Prüfungsamt die Nachversicherung anhand einer Stichprobe von 466 Fällen untersucht. Dabei wurden insbesondere Fälle ausgewählt, bei denen Nachversi-

cherungsbeiträge später als drei Monate nach Ausscheiden gezahlt wurden. In den geprüften Haushaltsjahren 2008 bis 2010 wurden für die Nachversicherungen insgesamt rund 49 Mio. Euro verausgabt.

14.2 Zuständigkeiten

Die Nachversicherung obliegt in Hessen grundsätzlich der dem Hessischen Innenministerium nachgeordneten Hessischen Bezügestelle (HBS). Für die Hochschulen gibt es im Geschäftsbereich des Wissenschaftsministeriums eine gesonderte Bezügestelle (Hochschulbezügestelle – BHF).[359] In den Jahren 2008 bis 2010 wurden von den insgesamt 5 378 Nachversicherungsfällen 5 234 von der HBS und 144 von der BHF bearbeitet. Bei der HBS waren hierfür rund 7,55 und bei der BHF rund 0,35 Vollzeitäquivalente eingesetzt.

Der Rechnungshof hat angeregt, die Bearbeitung der Nachversicherungsfälle zur effizienteren Aufgabenwahrnehmung bei der HBS zu konzentrieren und die Situation bei der BHF im Hinblick auf die Vertretung im Falle von Urlaub oder Krankheit als besonders problematisch bewertet.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hatte zunächst mitgeteilt, die BHF weise hierzu u. a. darauf hin, dass die Hochschulen ihre Personaladministration und -abrechnung zwar SAP-gestützt, aber außerhalb des Landesreferenzmodells vornähmen. Relevante Personaldaten könnten somit nicht systemseitig übergeben werden. Es hat später ergänzt, dass zur Sicherstellung der Bearbeitung der Nachversicherungsvorgänge bei der BHF insgesamt vier Personen mit dem notwendigen Fachwissen sowie dem Geschäftsprozess vertraut gemacht worden seien. Daher sei nicht von Problemsituationen im Vertretungsfall auszugehen.

Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport hält die Empfehlung zur Zentralisierung wegen zu geringer Fallzahlen im Zuständigkeitsbereich

359 Die BHF war auch für die ehemalige Forschungsanstalt Geisenheim zuständig. Mit Wirkung vom 1. Januar 2013 ist durch die Umwandlung der Forschungsanstalt und des Fachbereichs Geisenheim der Hochschule RheinMain die Hochschule Geisenheim als neue Hochschule des Landes entstanden, vgl. §§ 2 und 96 des Hessischen Hochschulgesetzes vom 14. Dezember 2009, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Juni 2012 (GVBl. I Seite 227).

der BHF für nachvollziehbar. Die Prüfung der Angelegenheit sei inzwischen eingeleitet.

Der Rechnungshof hält an seiner Empfehlung grundsätzlich fest. Der relativ hohe Aufwand für die Vertretung verdeutlicht, dass entsprechender Handlungsbedarf besteht. Die zurzeit ggf. vorhandenen Hemmnisse im Bereich des Datentransfers sollten einer Zentralisierung auf Dauer nicht entgegenstehen. Der Rechnungshof begrüßt, dass entsprechende Prüfungen bereits eingeleitet worden sind.

14.3 Säumniszuschläge bei verspäteter Nachversicherung

Die Nachversicherung hat grundsätzlich am Tag nach dem unversorgten Ausscheiden aus der Beschäftigung zu erfolgen (§ 184 Absatz 1 Satz 1 SGB VI). Wird ein Zeitraum von drei Monaten nach Ausscheiden überschritten, erheben die Rentenversicherungsträger einen Säumniszuschlag (§ 184 Absatz 1 SGB VI i. V. m. § 24 Absatz 1 SGB IV).

In 99 der geprüften Nachversicherungsfälle aus den Jahren 2008 bis 2010 (rund 20 v. H.) musste das Land Säumniszuschläge in Höhe von insgesamt rund 673 000 Euro an die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung zahlen. Zum Teil waren erforderliche Ermittlungen nicht innerhalb der festgelegten Fristen abgeschlossen.

Der Rechnungshof hat dazu aufgefordert, die Fristen stärker zu beachten. Die Nachversicherung sollte ggf. auch ohne Angaben des Ausgeschiedenen durchgeführt werden. Er hat empfohlen, den Umfang der insgesamt gezahlten Säumniszuschläge jährlich festzustellen, kritisch zu überwachen und künftig entsprechende Ausgaben weitgehend zu vermeiden.

Die Ministerien des Innern und für Sport und für Wissenschaft und Kunst haben unabhängig voneinander geantwortet. Ihre Angaben, in welchem Umfang in den Jahren 2008 bis 2012 insgesamt Säumniszuschläge von der HBS bzw. der BHF gezahlt worden sind, hat der Rechnungshof in nachfolgender Übersicht zusammengefasst:

Kalenderjahr	Summe HBS	Summe BHF	Ingesamt
2008	394 080,50 €	8 847,00 €	402 927,50 €
2009	234 785,01 €	17 461,50 €	252 246,51 €
2010	215 313,20 €	79 401,58 €	294 714,78 €
2011	95 760,54 €	90 425,77 €	186 186,31 €
2012	75 160,52 €	15 389,29 €	90 549,81 €

Das Innenministerium hat zudem ausgeführt, der Umfang werde zur Vermeidung künftiger Ausgaben weiterhin kritisch überwacht.

Unabhängig hiervon hat das Ministerium für Wissenschaft und Kunst mitgeteilt, die BHF erwarte für den Bereich der Hochschulen grundsätzlich keine Säumniszuschläge im Umfang der vergangenen Jahre. Eine regelmäßige Auswertung solle sicherstellen, dass Fälle frühzeitig erkannt würden.

Der Rechnungshof begrüßt, dass die Säumniszuschläge in den Jahren 2008 bis 2012 tendenziell zurückgeführt werden konnten. Er bittet die Landesregierung, den Umfang der vom Land insgesamt zu leistenden Säumniszuschläge künftig von Anfang an vollständig zu erheben, mitzuteilen und kritisch zu überwachen. Im Wege einer entsprechenden Gesamtsteuerung unter Federführung des fachlich verantwortlichen Innenressorts sollten vergleichbare Ausgaben künftig vermieden werden.

14.4 Änderungsvorschläge im Bereich rechtlicher Grundlagen

Der Rechnungshof hat vor dem Hintergrund des hohen Aufwandes der Nachversicherung angeregt, Regelungen insbesondere im Bereich des SGB VI und des Beamtenversorgungsrechts grundsätzlich zu überdenken.

14.4.1 Verlängerung von Fristen zur Nachversicherung

Bei Personen, die beabsichtigen, erneut in ein rentenversicherungsfreies Dienst- und Beschäftigungsverhältnis einzutreten, kann die Nachversicherung bis zu zwei Jahre aufgeschoben werden (§ 184 Absatz 2 Nr. 2 SGB VI).

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Fristenregelungen des § 184 SGB VI insbesondere den Erfordernissen ausscheidender Lehramts-, Studien- und Rechtsreferendare nicht gerecht werden. Zum Ende des Vorbereitungsdienstes kann von diesem Personenkreis oftmals keine verlässliche Prognose über eine mögliche weitere Tätigkeit im öffentlichen Dienst innerhalb von zwei Jahren nach Ausscheiden getroffen werden. Eine Verlängerung der Frist würde der Verwaltung eine gesicherte Entscheidung ermöglichen und Verwaltungsaufwand vermindern. Unnötige Nachversicherungen würden ggf. vermieden und der Landeshaushalt entlastet.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat mitgeteilt, Möglichkeiten, Änderungen des bundesgesetzlichen Nachversicherungsrechts herbeizuführen, würden geprüft.

Der Rechnungshof begrüßt die Ankündigung.

14.4.2 Erstattungen der vom Land gezahlten Nachversicherung

Nachversicherungsbeiträge des Landes für Beschäftigte, die wieder in ein Beamten- oder anderes rentenversicherungsfreies Beschäftigungsverhältnis zurückkehren und die für einen späteren Rentenanspruch erforderlichen 60 Beitragsmonate nicht nachweisen können, müssen vom Rentenversicherungsträger nicht zurück erstattet werden. Die gesetzliche Rentenversicherung erhält somit Haushaltsmittel, ohne dass sie dem Versicherten eine Rente zahlen muss.

Der Rechnungshof hat angeregt, sich auf Bundesebene für eine Rechtsänderung einzusetzen, um die Mittel zurückerhalten zu können.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat mitgeteilt, die Möglichkeiten der Rechtsänderungen würden geprüft und müssten auf Bundesebene umgesetzt werden.

Der Rechnungshof begrüßt die eingeleiteten Maßnahmen.

14.4.3 Trennung der Versorgungssysteme

In Zukunft soll in Hessen die Möglichkeit geschaffen werden, erworbene Versorgungsanwartschaften bei einem Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst mitzunehmen. Damit entfiele die Nachversicherungspflicht. Der Ausscheidende soll die erworbene Versorgungsanwartschaft nach einer mindestens fünfjährigen ruhegehaltfähigen Dienstzeit in Form eines Altersgeldes mitnehmen können (HBeamtVG in der Fassung des Gesetzentwurfs zum Zweiten Dienstrechtsmodernisierungsgesetz, Landtagsdrucksache 18 / 6558 vom 28. November 2012).

Die Verbindung der Beamtenversorgung mit der gesetzlichen Rentenversicherung hat zu komplizierten Vorschriften und großem Verwaltungsaufwand geführt. Der Rechnungshof begrüßt die mit dem Entwurf eines Zweiten Dienstrechtsmodernisierungsgesetzes in Hessen eingeleiteten Reformschritte. Er empfiehlt eine weitergehende Analyse der Überlappungen der Versorgungssysteme und ggf. eine Änderung der gesetzlichen Vorschriften.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat mitgeteilt, der Gesetzentwurf sehe zwar die „Mitnahme von Versorgungsanwartschaften“ vor, es sei jedoch anzumerken, dass danach Rechtsreferendare und Lehramtsreferendare weiterhin nachversichert werden müssten. Diese Personengruppe stelle den Hauptanteil der Nachversicherungsfälle. Bei einer weitergehenden Analyse der Überlappung der Versorgungssysteme sollten die Erkenntnisse aus dem Gesetzgebungsverfahren berücksichtigt werden.

Der Rechnungshof begrüßt die eingeleiteten Schritte und erkennt an, dass das Ministerium weitergehende Analysen beabsichtigt.

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

15 Lehrbetrieb der Hochschule für Polizei und Verwaltung
(Kap. 03 04)

Die Hochschule für Polizei und Verwaltung ermäßigte die Lehrverpflichtung hauptamtlicher Lehrkräfte durch eine Geschäftsanweisung. Das Ministerium genehmigte diese, obwohl der Umfang der Lehrverpflichtung nur von der Landesregierung durch Rechtsverordnung bestimmt werden kann. Aufgaben der Verwaltung wurden auf hauptamtliche Lehrkräfte übertragen. Die Gebühr für das Studium von Bediensteten anderer Dienstherren deckte nicht annähernd die dem Land entstandenen Kosten.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Lehrverpflichtung der hauptamtlichen Lehrkräfte ausschließlich auf Grundlage der einschlägigen Verordnung der Landesregierung ermäßigt werden kann. Verwaltungsaufgaben sollten auf Verwaltungskräfte übertragen werden. Die Gebühr für die Ausbildung sollte erhöht werden.

Nach Mitteilung des Ministeriums soll die Lehrverpflichtungsverordnung entsprechend den Empfehlungen des Rechnungshofs geändert werden. Soweit es die Personalausstattung zulasse, wolle es Verwaltungsaufgaben auf Verwaltungskräfte übertragen. Die Empfehlung, die Gebühr zu erhöhen, will es bei der Überarbeitung des Verwaltungsfachhochschulgesetzes aufnehmen.

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Ministeriums, seine Empfehlungen umzusetzen. Er wird den Fortgang der Angelegenheit weiter beobachten.

15.1 Vorbemerkung

Der Rechnungshof hat gemeinsam mit seinem Prüfungsamt die Hochschule für Polizei und Verwaltung (Hochschule) geprüft. An dieser studieren u. a. die Beamten für den gehobenen Polizeivollzugsdienst, die Anwärter des gehobe-

nen Dienstes der allgemeinen Verwaltung sowie der Deutschen Rentenversicherung. Ausgebildet werden nicht nur Beamte des Landes, sondern auch die der Kommunen sowie der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Dienstherren.

Es handelt sich um eine Verwaltungsfachhochschule, die der Aufsicht des Ministeriums untersteht (§§ 1 und 3 Absatz 2 Verwaltungsfachhochschulgesetz). Sie gliedert sich in die Fachbereiche Polizei und Verwaltung und unterhält am Standort Wiesbaden ihre Zentralverwaltung.

Neben den hauptamtlichen Lehrkräften (Fachhochschullehrer) unterrichten sogenannte Fachkräfte der Lehre und nebenamtliche Dozentinnen und Dozenten (Lehrbeauftragte).

15.2 Lehrverpflichtung der Lehrkräfte

15.2.1

Der Umfang der Lehrverpflichtung der hauptamtlichen Lehrkräfte wird durch Verordnung der Landesregierung bestimmt. In dieser ist beispielsweise eine Ermäßigung der Lehrverpflichtung für den Rektor und dessen Vertreter vorgesehen.

Die Hochschule erweiterte mit Genehmigung des Ministeriums die Möglichkeit zur Ermäßigung der Lehrverpflichtung in einer Geschäftsanweisung. Auf Grundlage einer Neufassung der Geschäftsanweisung ermäßigte sie die Lehrverpflichtung unter dem Vorbehalt ministerieller Genehmigung u. a. auch für Aufgaben wie „Koordination / Administration eLearning“ oder „Koordination Hochschul- und Spitzensport“. Insgesamt ermäßigte sie die Lehrverpflichtung hauptamtlicher Lehrkräfte in den Jahren 2010 und 2011 in Höhe von rund 7 000 Lehrveranstaltungsstunden für die Wahrnehmung verschiedener Funktionen. Hiervon war ein Anteil von ca. 56 v. H. nicht als Ermäßigungen in der Verordnung der Landesregierung vorgesehen. Dieser Anteil entspricht der jährlich zu erbringenden Lehrverpflichtung von etwa sechs Lehrkräften.

15.2.2

Der Rechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass die Lehrverpflichtung der hauptamtlichen Lehrkräfte ausschließlich auf Grundlage der Verordnung der Landesregierung ermäßigt werden kann.

15.2.3

Das Ministerium hat dargelegt, es teile die Rechtsauffassung des Rechnungshofs vollumfänglich. Aus diesem Grunde werde derzeit die Lehrverpflichtungsverordnung überarbeitet und ein Referentenentwurf entsprechend der Empfehlung des Rechnungshofs vorbereitet. Geplant sei, die Verordnung in Bezug auf die Ermäßigung der Lehrverpflichtung dergestalt zu ändern, dass sie inhaltlich der Lehrverpflichtungsverordnung angepasst werde, die das Ministerium für Wissenschaft und Kunst für die in dessen Zuständigkeit fallenden Hochschulen des Landes erlassen habe.

15.2.4

Der Rechnungshof begrüßt die angekündigte inhaltliche Anpassung an die für die übrigen Hochschulen des Landes geltende Lehrverpflichtungsverordnung, die das Ministerium für Wissenschaft und Kunst erlassen hat.

15.3 Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben

15.3.1

Die Hochschule übertrug hauptamtlichen Lehrkräften Aufgaben, die der Verwaltung der Hochschule zuzuordnen waren. Hierzu gehörten Funktionen in den Bereichen Datenschutz, IT-Sicherheit, Leitung des Sachgebiets Prüfungsmanagement oder Innenrevision.

15.3.2

Die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben gehört nicht zum originären Aufgabenkreis von Lehrkräften. Sie sollten vornehmlich für die Lehre zur Verfügung stehen. Der Rechnungshof hat empfohlen, Verwaltungsaufgaben möglichst auf Verwaltungskräfte zu übertragen.

15.3.3

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben durch hauptamtliche Lehrkräfte teilweise dem Umstand geschuldet sei, dass trotz Aufgabenerweiterung das Verwaltungspersonal nicht im gleichen Umfang aufgestockt wurde. In bestimmten Teilen sei es aber auch erforderlich, die Expertise des Lehrpersonals zu nutzen, was durchaus auch hochschulüblich sei. Soweit es die Personalausstattung zulasse, beabsichtigte es, Verwaltungsaufgaben möglichst auf Verwaltungskräfte zu übertragen.

15.3.4

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Ministeriums, seiner Empfehlung zu folgen.

15.4 Fachkräfte der Lehre

15.4.1

Die Hochschule setzte für praxisbezogene Lehrveranstaltungen (Sport, Einsatztraining) Beamte des gehobenen Polizeivollzugsdienstes als sogenannte Fachkräfte der Lehre ein. Diese erbrachten gegenüber den Fachhochschullehrern eine reduzierte Anzahl von Lehrveranstaltungsstunden. Neben ihrer Lehrverpflichtung nahmen sie auch Aufgaben in den Bereichen Organisation und Verwaltung wahr. Eine schriftliche Regelung über den zeitlichen Umfang der Organisations- und Verwaltungsaufgaben konnte die Hochschule nicht vorle-

gen. Auf die Dokumentation der Arbeitszeit wurde im Sinne einer „Vertrauensarbeitszeit“ verzichtet.

15.4.2

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Arbeitszeit der Fachkräfte der Lehre schriftlich zu regeln. Die zu schaffende Regelung sollte auch die Erfassung der Arbeitszeit beinhalten.

15.4.3

Das Ministerium hat zugesagt, die Arbeitszeit der von der Hochschule für praxisbezogene Lehrveranstaltungen eingesetzten Beamten des gehobenen Polizeivollzugsdienstes schriftlich zu fixieren und zu erfassen.

15.4.4

Der Rechnungshof begrüßt die Zusage des Ministeriums.

15.5 Anteil der hauptamtlichen Lehrkräfte an der Lehre

15.5.1

Der sogenannte Deckungsgrad der Lehre weist den Anteil der Lehre aus, der durch hauptamtliche Lehrkräfte abgedeckt wird. Im Jahr 2010 betrug dieser im Fachbereich Polizei durchschnittlich 46 v. H.

Der Wissenschaftsrat, der die Bundesregierung und die Regierungen der Länder in Fragen der inhaltlichen und strukturellen Entwicklung der Hochschulen, der Wissenschaft und der Forschung berät, vertritt die Auffassung, dass der Deckungsgrad der Lehre nicht unter 60 v. H. liegen sollte.

15.5.2

Der Rechnungshof hat empfohlen, im Fachbereich Polizei einen Deckungsgrad der Lehre von mindestens 60 v. H. anzustreben.

15.5.3

Das Ministerium hat mitgeteilt, der Anteil der hauptamtlichen Lehrkräfte an der Lehre im Fachbereich Polizei liege in den meisten Fächern um die 50 v. H., was nicht zuletzt den hohen Einstellungszahlen geschuldet sei. Der Empfehlung, dass ein Anteil von durchschnittlich mehr als 60 v. H. der Lehre erbracht werden soll, vermag das Ministerium derzeit nicht zu entsprechen, da ein Personalaufwuchs an dieser Stelle aufgrund der allgemeinen Haushaltssituation nicht möglich sei.

15.5.4

Der Rechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, selbst wenn der anzustrebende Deckungsgrad der Lehre nur mittelfristig erreicht werden kann. Zur Zielerreichung können auch Maßnahmen wie die Entlastung der Lehrkräfte von Verwaltungsaufgaben zugunsten der Lehrtätigkeit beitragen.

15.6 Gebühren für Studierende anderer Dienstherren

15.6.1

Die Kosten der Hochschule trägt das Land. Für das Studium von Bediensteten anderer Dienstherren wie der Kommunen, Kreise und der Deutschen Rentenversicherung werden Gebühren erhoben. Die Gebühr beläuft sich auf 3 000 Euro je Studierenden für das dreijährige Studium.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass allein die Personalkosten der Hochschule die durch Gebühren erzielten Einnahmen deutlich überstiegen. So wa-

ren im Fachbereich Verwaltung im Zeitraum der Jahre 2009 bis 2011 fast 80 v. H. der Studierenden nicht beim Land, sondern bei anderen Dienstherren beschäftigt. Der durchschnittliche Personalkostenanteil für einen Studierenden in diesem Fachbereich betrug rund 6 000 Euro. Das Land finanzierte damit in erheblichem Umfang das Studium der Bediensteten anderer Dienstherren.

15.6.2

Der Rechnungshof hat empfohlen, zur Verbesserung der Kostendeckung die Gebühren angemessen zu erhöhen.

15.6.3

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Empfehlung bei der Überarbeitung des VerwFHG aufzunehmen.

15.6.4

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Ministeriums, seine Empfehlung aufzugreifen.

16 Liegenschaftsverwaltung der Polizei – Zusammenarbeit mit dem Hessischen Immobilienmanagement

(Kap. 03 81)

Die Verwaltung und Bewirtschaftung polizeilich genutzter Liegenschaften wurde im Jahr 2007 auf das Hessische Immobilienmanagement übertragen. Die damit angestrebte Qualitätssteigerung und Entlastung der Polizei wurde bisher nur teilweise erreicht. So war bei den Polizeipräsidien weiterhin Personal in erheblichem Umfang mit Abstimmungs- und Koordinierungsarbeiten befasst. Sicherheitsrelevante Mängel wurden nicht vorrangig beseitigt.

Das Ministerium hat mit dem Hessischen Immobilienmanagement eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Kommunikation und des Informationsaustausches eingeleitet. Ein besonderes Verfahren bei der Behebung sicherheitsrelevanter baulicher Mängel soll zukünftig den spezifischen Anforderungen der Polizei gerecht werden.

Der Rechnungshof begrüßt die ergriffenen Maßnahmen. Er hat empfohlen, die mit der Übertragung der Liegenschaftsverwaltung verbundenen Ziele in regelmäßigen Zeitabständen zu evaluieren.

16.1 Vorbemerkung

Der Rechnungshof hat im Jahr 2011 die Zusammenarbeit der Polizei mit dem Hessischen Immobilienmanagement (HI) geprüft.

Bis Ende des Jahres 2006 verwaltete und bewirtschaftete die Polizei die von ihr genutzten Liegenschaften (Verwaltungspersonal, Haushandwerker, Reinigungskräfte).

Im Jahr 2007 wurde die Verwaltung dieser Liegenschaften auf den Landesbetrieb HI übertragen. Das HI ist für die Verwaltung des überwiegenden Teils

der von der Landesverwaltung genutzten Immobilien zuständig. Es untersteht der Dienst- und Fachaufsicht des Ministeriums der Finanzen.

16.2 Umsetzung der Zielvorgaben

16.2.1

Die Übertragung der Verwaltung der Liegenschaften auf das HI war u. a. mit der Zielsetzung verbunden, ein effektives und effizientes Gebäudemanagement sicherzustellen. Dies sollte zu wirtschaftlichen Vorteilen, einer Qualitätssteigerung und zu Kostensenkungen für das Land führen. Die Polizeibehörden sollten von Aufgaben entlastet werden, die nicht zu ihren Kernaufgaben gehören.

16.2.2

Die Erhebungen des Rechnungshofs ergaben, dass bei den Polizeipräsidien weiterhin Personal in erheblichem Umfang gebunden war. So waren teilweise umfangreiche Abstimmungs- und Koordinierungsarbeiten erforderlich. Zudem fielen vermeidbare Sachstandsanfragen und Schriftverkehr an. Auch wurden Bau- und Umbaumaßnahmen überwacht und begleitet.

16.2.3

Das Ministerium des Innern und für Sport sowie das Ministerium der Finanzen (Ministerien) haben mitgeteilt, das HI und das Landespolizeipräsidium (LPP) beabsichtigten, die Kommunikation und die Zusammenarbeit zwischen den Polizeidienststellen und dem HI zu verbessern. Zu diesem Zweck würden bereits seit Anfang des Jahres 2012 unter Beteiligung des LPP „Klimagespräche“ zwischen dem HI und den Polizeipräsidien geführt. Zudem seien zentrale Ansprechpartner bei den Polizeibehörden benannt worden. Bei Maßnahmen, bei denen auf der Arbeitsebene keine zufriedenstellende Lösung erzielt werde, würden monatlich Besprechungen geführt. Ergänzend sei die flächendeckende Einführung einer „digitalen Störmeldeplattform“ als Kommunikations- und

Informationsmedium für den Nutzer geplant. Dadurch sollen künftig die Reaktionszeiten verkürzt und die Beteiligten über den Bearbeitungsstand einer Störmeldung informiert werden.

16.2.4

Der Rechnungshof begrüßt die eingeleiteten Maßnahmen. Er sieht diese als geeignet an, den Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand bei den Polizeidienststellen zu reduzieren. Insbesondere die geplante Störmeldeplattform erachtet er als zielführend.

Er hat empfohlen, die mit der Übertragung der Liegenschaftsverwaltung an das HI verbundenen Ziele in regelmäßigen Zeitabständen zu evaluieren.

16.3 Bearbeitung sicherheitsrelevanter Mängel

16.3.1

Für die Verwaltung und Bewirtschaftung polizeilich genutzter Liegenschaften gelten in Bezug auf Sicherheit und technische Ausrüstung besondere Anforderungen. Beispielsweise sind innerhalb der Gebäude Bereiche ausgewiesen, für die besondere Sicherheitsvorschriften gelten. Sicherheitsrelevante Mängel können nicht nur zu einer Gefährdung des Dienstbetriebes, sondern auch zur Gefährdung von Bediensteten oder Dritten führen.

16.3.2

Um einen Einblick in den Umfang und die Bearbeitung sicherheitsrelevanter Mängel zu gewinnen, hatte der Rechnungshof die landesweit zentral zuständigen Polizeibehörden[360] sowie die Polizeipräsidien gebeten, entsprechende Mängel im Bereich der Bauunterhaltung zu benennen. Abgefragt wurde auch, ob und wann die Mängel behoben wurden.

360 Präsidium für Technik, Logistik und Verwaltung, Hessisches Bereitschaftspolizeipräsidium, Hessisches Landeskriminalamt sowie Polizeiakademie Hessen.

Ein Konzept zur vorrangigen Beseitigung sicherheitsrelevanter Mängel fehlte. In einigen Fällen nahm die Beseitigung solcher Mängel Jahre in Anspruch. Beispielsweise waren Ende des Jahres 2011 noch Mängel aus dem Jahr 2008, wie die fehlende Sicherungsmaßnahme in einer Gewahrsamszelle oder der Ausfall der Notbeleuchtung in einigen Gebäudeteilen eines Polizeipräsidiums, nicht beseitigt. Nach Angaben des HI wurden beide Mängel zwischenzeitlich behoben.

16.3.3

Der Rechnungshof hat auf die Bedeutung einer zeitnahen Beseitigung sicherheitsrelevanter Mängel hingewiesen. Polizeispezifische Besonderheiten können eine vorrangige Beseitigung schon deshalb erforderlich machen, um die Polizei bei ihrer Aufgabenwahrnehmung nicht zu beeinträchtigen.

16.3.4

Die Ministerien haben darauf verwiesen, dass in Abhängigkeit der Eigentumsverhältnisse der Liegenschaften (landeseigen, rückgemietet oder sonstige Anmietung) unterschiedliche Instandhaltungsverpflichtungen für das HI bestehen bzw. diese vertraglich differenziert geregelt seien. Um den Sicherheitsanforderungen der Polizei gerecht zu werden, sei nunmehr – ungeachtet der Eigentumsverhältnisse – bei der Behebung sicherheitsrelevanter baulicher Mängel mit den Polizeipräsidien und dem Landeskriminalamt ein besonderes Verfahren vereinbart worden. Danach würden zukünftig umgehend Kompensationsmaßnahmen ergriffen, bis die eigentliche Instandhaltungsmaßnahme abgeschlossen sei.

16.3.5

Die nunmehr vereinbarte Verfahrensweise sieht der Rechnungshof als zielführend an. Er hat gebeten, auch auf einen zeitnahen Abschluss der eigentlichen Instandsetzungsmaßnahme zu achten.

16.4 Kostentransparenz

16.4.1

Dienstleistungen wie beispielsweise Hausmeisterdienste und Pflege der Außenanlagen vergab das HI auch an Fremdfirmen. Die Kosten für die Leistungserbringung durch Fremdfirmen wurden über die Neben- und Betriebskosten abgerechnet. Zusätzliche Kosten wurden für HI-eigenes Personal in Rechnung gestellt. Für die Polizei war nicht erkennbar, dass Personal des HI eingesetzt worden war bzw. welche Leistungen von diesem erbracht wurden.

16.4.2

Der Rechnungshof hat angeregt, die erforderliche Kostentransparenz sicherzustellen. Dazu sollte das HI die Kosten der Liegenschaftsverwaltung in der Nebenkostenabrechnung detailliert und nachvollziehbar darstellen. Die Polizeibehörden sollten im Gegenzug die bestehenden Möglichkeiten zur Einsicht in Abrechnungsunterlagen nutzen.

16.4.3

Die Ministerien haben darauf hingewiesen, dass die HI-Personalkosten die durch externe Dienstleister erbrachten Leistungen ergänzen oder ersetzen. Sie würden nie eine doppelte Berechnung der gleichen Leistungen darstellen.

Bestünden seitens eines Nutzers Zweifel an der Berechnung der HI-Leistungen, habe dieser das Recht, Informationen über Art und Umfang der erbrachten Leistungen beim HI einzufordern. Das HI habe zudem angeboten, die durchschnittlichen Nebenkosten in Liegenschaften, die von der Polizei genutzt oder mitgenutzt werden, dem LPP in digital auswertbarer Form zur Verfügung zu stellen.

16.4.4

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht, die Zusammensetzung der Nebenkosten transparenter zu gestalten.

Kultusministerium (Epl. 04)

17 Studienseminare für die Lehrerbildung
(Kap. 04 71)

An Standorten mit mehreren Studienseminaren war eine Vertretung bei Verwaltungsaufgaben nahezu ausgeschlossen. Daher sollten die Geschäftsprozesse vereinheitlicht werden.

Die Gruppengrößen der Ausbildungsmodule für die Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst waren an den Studienseminaren für Grund-, Haupt-, Real- und Förderschulen sowie für Gymnasien sehr unterschiedlich. Kooperationen der Studienseminare könnten durch ein koordiniertes Ausbildungsangebot ausgebaut werden.

Die durchschnittlichen Ausbildungskosten einer Lehrkraft im Vorbereitungsdienst waren an den größeren Studienseminaren meist niedriger als an kleineren Studienseminaren. Der Rechnungshof hat angeregt, die Ursachen für die Kostenunterschiede zu analysieren und gegebenenfalls inhaltliche und organisatorische Änderungen bei den Standorten vorzunehmen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Anregungen weitgehend aufzugreifen.

17.1 Aufgaben der Studienseminare

Die Studienseminare sind Trägereinrichtungen der Lehrerbildung, zu der die Aus-, Fort- und Weiterbildung gehören. Die Lehrerbildung hat das Ziel, alle Lehrkräfte zur sachkundigen Mitgestaltung der Bildung und Erziehung der Schüler zu befähigen.

Die Lehrerausbildung beginnt in einer ersten Phase als Lehramtsstudium an einer Universität, Kunst- oder Musikhochschule. Ihr schließt sich die zweite Phase des pädagogischen Vorbereitungsdiensts an den Studienseminaren und

den ihnen zugeordneten Ausbildungsschulen an. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen dauerte die zweite Phase 24 Monate.[361] Sie gliedert sich inhaltlich und organisatorisch in Pflicht- und Wahlpflichtmodule und schließt mit einer Staatsprüfung ab. Auf Grundlage der im Lehramtsstudium erworbenen fachlichen und fachdidaktischen Fertigkeiten vermitteln die Studienseminare im pädagogischen Vorbereitungsdienst praxisorientierte Fähigkeiten.

Derzeit sind in Hessen 30 Studienseminare eingerichtet: 15 Studienseminare für die Lehrämter an Grund-, Haupt- und Real- sowie Förderschulen, 10 Studienseminare für das Lehramt an Gymnasien und 5 Studienseminare für das Lehramt an beruflichen Schulen. Sie verteilen sich auf 17 Standorte.

17.2 Verwaltungsaufgaben an den Studienseminaren

17.2.1

In allen Studienseminaren fielen im Wesentlichen gleichartige Tätigkeiten für Organisation und Verwaltung an. Neben bestimmten Teilen der Verwaltungs- und Buchhaltungssoftware, die für Landesstellen verpflichtend sind, verwendeten die Leiter der Studienseminare verschiedene Hilfsmittel, um Modulveranstaltungen oder die Belegung der Ausbildungsräume zu planen. Die Bandbreite der Hilfsmittel reichte dabei von handschriftlichen Aufzeichnungen bis zu selbsterstellten Datenbanken. Durch Verwaltungskräfte bearbeitete Geschäftsprozesse, wie Einladungen zu Prüfungsterminen oder Schriftverkehr mit den Ausbildungsschulen, wurden ebenfalls sehr unterschiedlich organisiert. Eine gegenseitige Vertretung der Verwaltungskräfte war daher auch bei Studienseminaren am gleichen Standort faktisch ausgeschlossen.

An einem Standort mit drei verschiedenen Studienseminaren wurden die Geschäftsprozesse für die Einstellungen der Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst und für die Belegung der Ausbildungsräume vereinheitlicht. Dadurch konnten die Nutzung der Räumlichkeiten optimiert und die Vertretung der Verwaltungskräfte der verschiedenen Studienseminare ermöglicht werden. Das Amt für Lehrerbildung als zuständige Fach- und Dienstaufsicht war über die posi-

361 Der Vorbereitungsdienst wurde ab November 2011 auf 21 Monate verkürzt.

tiven Ergebnisse informiert. Eine flächendeckende Vereinheitlichung der Geschäftsprozesse wurde allerdings auskunftsgemäß noch nicht erwogen.

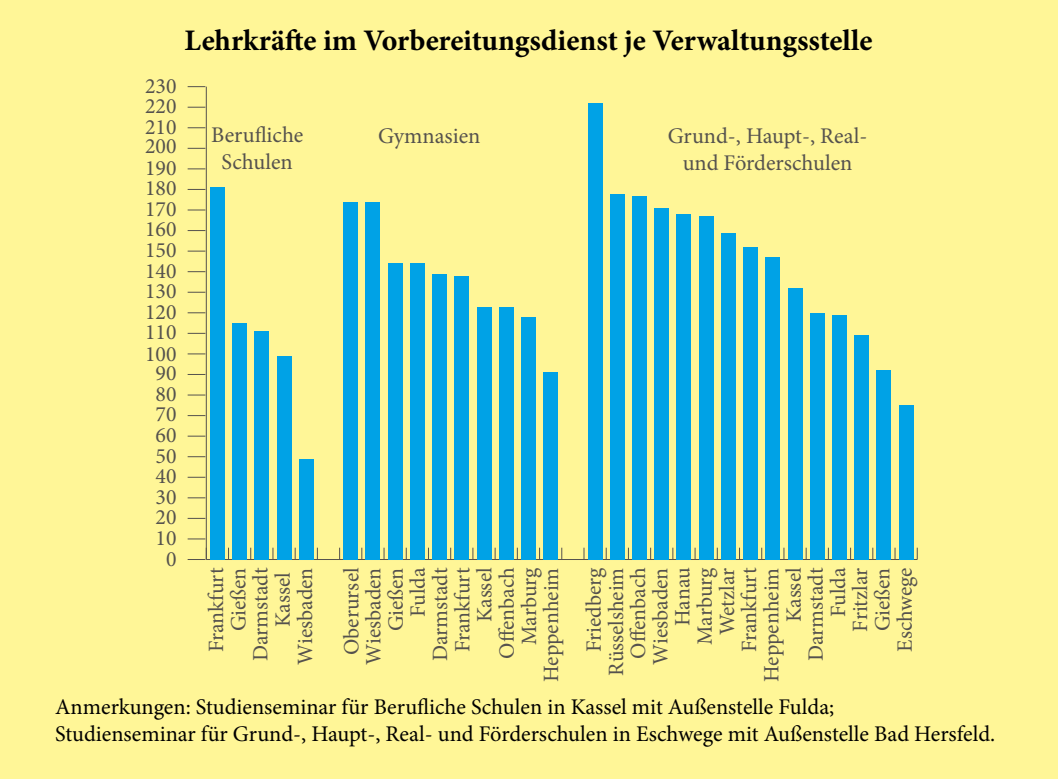


Abbildung 17-1: Durchschnittliche Anzahl der Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst je Verwaltungsstelle in den Studienseminaren

Der Stellenumfang der Verwaltungskräfte war in den Studienseminaren sehr heterogen. Die Spanne der im Durchschnitt je Verwaltungsstelle zu betreuenden Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst lag an den Studienseminaren für berufliche Schulen zwischen 49 (Wiesbaden) und 181 (Frankfurt), an denen für Gymnasien zwischen 91 (Heppenheim) und 174 (Oberursel) und an denen für Grund-, Haupt-, Real- und Förderschulen zwischen 75 (Eschwege) und 222 (Friedberg).[362] In einigen Studienseminaren wurden fehlende Personalkapazitäten im Verwaltungsbereich durch den Einsatz von Ausbildern (Lehrkräfte) kompensiert.

362 Eigene Berechnungen nach Aufstellungen des Amts für Lehrerbildung über die Studienseminare (Januar bis Dezember 2010 im Durchschnitt einschließlich Quereinsteiger) und über die besetzten Stellen (Stand: 28. März 2011).

17.2.2

Der Rechnungshof hat nicht verkannt, dass mit der verpflichtenden Einführung von Modulen der Verwaltungs- und Buchhaltungssoftware des Landes bereits ein Beitrag zur Vereinheitlichung von Geschäftsprozessen in der Lehrerausbildung geleistet wurde. Diese Module wurden allerdings bislang überwiegend zur Dokumentation eingesetzt.

Der Rechnungshof hat angeregt, die Geschäftsprozesse im Verwaltungsbereich der verschiedenen Studienseminare zu erfassen und soweit wie möglich zu vereinheitlichen. Insbesondere für die Planung von Modulveranstaltungen oder die Belegung der Ausbildungsräume sollte über eine landesweite Einführung passender elektronischer Hilfsmittel nachgedacht werden. Auch Schriftverkehr, Formulare, die Ablage oder Handreichungen für die Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst sollten entsprechend angepasst werden. Diese Maßnahmen könnten dazu beitragen, dass die Ressourcen wirtschaftlicher eingesetzt und im Bedarfsfall Vertretungen effektiver und effizienter sichergestellt werden können.

Der Rechnungshof hat die für die Bemessung der Verwaltungsstellen fehlende einheitliche Bemessungsgrundlage (z. B. Anzahl der betreuten Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst) und die daraus entstandenen unterschiedlichen Belastungen der Studienseminare beanstandet. Des Weiteren hält er den teilweisen Einsatz von Ausbildern (Lehrkräften) für Verwaltungstätigkeiten für unwirtschaftlich. Der Rechnungshof hatte auch schon in anderen Fällen den Einsatz von Lehrkräften für Verwaltungstätigkeiten kritisiert.[363]

17.2.3

Das Ministerium hat sich grundsätzlich für eine lehramtsübergreifende Vereinheitlichung von Geschäftsprozessen ausgesprochen. Einige Abläufe in den Studienseminaren seien allerdings je nach Lehramt unterschiedlich. Verwaltungskräfte ließen sich aber an Standorten mit mehreren Studienseminaren (und an Standorten mit Staatlichem Schulamt) effektiver und effizienter ein-

363 Vgl. u. a. Bemerkungen 2009, Seite 223 f. („Lehrerarbeitszeit“); Bemerkungen 2007, Seite 200 f. („Zulassung von Lernmitteln“).

setzen. Eine der Aufgaben des neuen Landesschulamts werde die Gestaltung von Synergieeffekten sein. Dazu würden auch Vorschläge gehören, wie mit Hilfe elektronischer Hilfsmittel Planungsvorgänge effektiviert werden könnten.

17.2.4

Der Rechnungshof begrüßt, dass der Einsatz der Verwaltungskräfte durch eine lehramtsübergreifende Vereinheitlichung von Geschäftsprozessen und den Einsatz von elektronischen Hilfsmitteln für Planungen effektiver und effizienter gestaltet werden soll.

17.3 Ausbilder und Ausbildungsbeauftragte

17.3.1

Für die Ausbildung der Lehrkräfte waren überwiegend hauptamtliche Ausbilder zuständig. Sie führten Modulveranstaltungen durch, statteten Unterrichtsbesuche ab und wirkten bei der zweiten Staatsprüfung sowie bei der Prüfung zum Erwerb der Lehrbefähigung in arbeitstechnischen Fächern mit. Um eigene praktische Erfahrungen in die Ausbildungstätigkeit einfließen zu lassen, waren die Ausbilder durch Verordnung in der Regel zu 7,5 bzw. 8,5 Unterrichtsstunden an Schulen als Lehrkräfte verpflichtet.[364] In den letzten Jahren wurden die Unterrichtsverpflichtungen der hauptamtlichen Ausbilder durch das Amt für Lehrerbildung auf Antrag der Studienseminare häufig reduziert, um der höheren Arbeitsbelastung durch eine gestiegene Anzahl von Lehrkräften im Vorbereitungsdienst entgegenzuwirken. Teilweise wurden die hauptamtlichen Ausbilder nach Genehmigungen durch das Ministerium vollständig vom Unterricht freigestellt.

364 Im Erhebungszeitpunkt: 7,5 wöchentliche Unterrichtsstunden für Ausbildungsleiter an Studienseminaren für Grund-, Haupt-, Real- und Förderschulen; 8,5 wöchentliche Unterrichtsstunden für Fachleiter an Studienseminaren für Gymnasien und beruflich Schulen. Vgl. § 31 Absatz 5 Verordnung zur Umsetzung des Hessischen Lehrerbildungsgesetzes vom 16. März 2005 i. d. F. der Verordnung vom 20. Juli 2006. Seit den Erhebungen wurde die Unterrichtsverpflichtung auf „mindestens sechs Unterrichtsstunden“ geändert. Vgl. § 9 Absatz 7 Nr. 2, 2. Halbsatz Verordnung zur Durchführung des Hessischen Lehrerbildungsgesetzes vom 28. September 2011.

Neben den hauptamtlichen Ausbildern wurden Lehrkräfte oder andere fachkundige Personen zeitlich begrenzt mit Ausbildungsaufgaben beauftragt. In der Praxis wurden sie teilweise mit geringen Stundenanteilen als Ausbildungsbeauftragte abgeordnet.

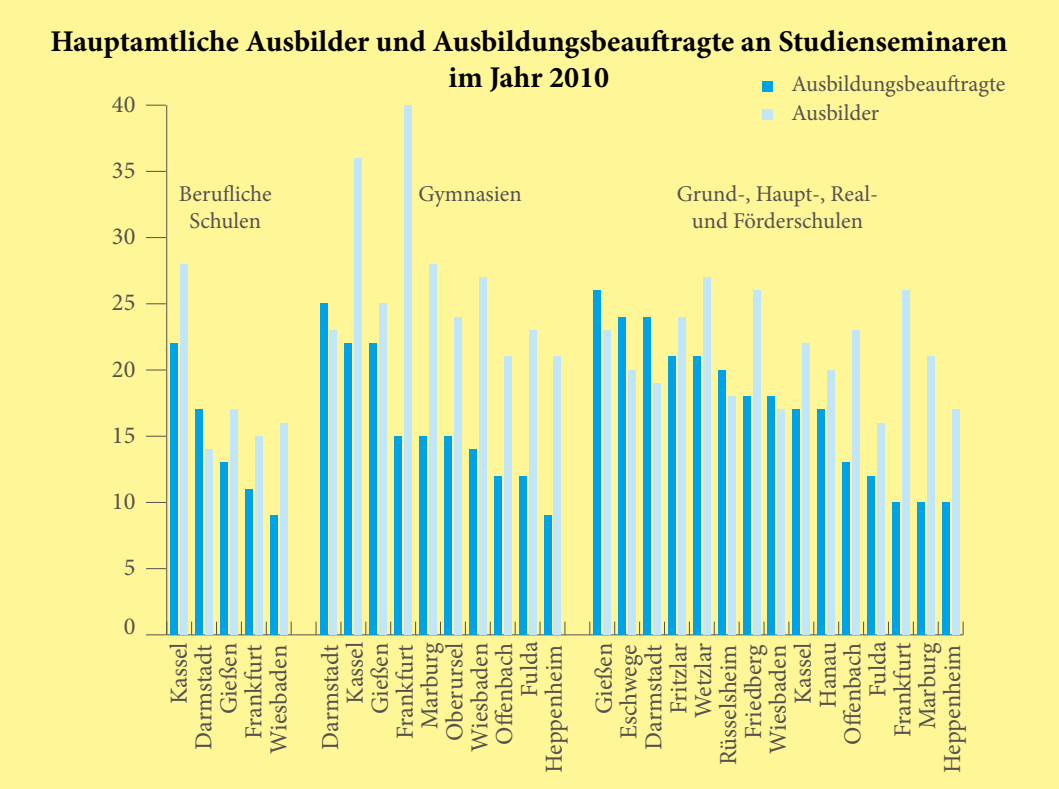


Abbildung 17-2: Hauptamtliche Ausbilder und Ausbildungsbeauftragte an Studienseminaren im Jahr 2010

17.3.2

Der Rechnungshof hat anerkannt, dass eine Verringerung der wöchentlichen Pflichtunterrichtsstunden für die hauptamtlichen Ausbilder genutzt werden kann, um die durch eine höhere Zahl der Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst gestiegene Arbeitsbelastung auszugleichen. Er hat jedoch erwartet, dass die Bestimmungen für die Unterrichtsverpflichtungen zukünftig eingehalten werden. Der praktische Bezug der hauptamtlichen Ausbilder zur Schule sollte weiterhin gewährleistet bleiben.

Der Rechnungshof hat angeregt, für Ausbildungsbeauftragte einen Mindeststundenumfang für ihre Abordnung festzulegen. Abordnungen mit einem geringen Stundenumfang führen zu einer größeren Anzahl von Ausbildungsbeauftragten und demzufolge zu einem höheren Verwaltungs- und Koordinationsaufwand.

17.3.3

Das Ministerium hat erklärt, bezüglich der Unterrichtsverpflichtungen habe es beginnend mit dem neuen Schulhalbjahr am 1. Februar 2012 darauf geachtet, dass die vorgeschriebenen sechs Unterrichtsstunden je hauptamtlichem Ausbilder eingehalten werden. Künftig werde für die Ausbildungsbeauftragten durch die Festlegung eines Mindeststundenumfangs ein nicht zu kleinteiliger Umfang von Abordnungsstunden angestrebt.

17.3.4

Der Rechnungshof begrüßt, dass die Vorgaben für die Unterrichtsverpflichtungen künftig eingehalten und ein Mindeststundenumfang für die Abordnung von Ausbildungsbeauftragten festgelegt werden sollen.

17.4 Pädagogische Ausbildung

17.4.1

Zum Zeitpunkt der Erhebungen umfasste die pädagogische Ausbildung der Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst neun Pflichtmodule, drei Wahlpflichtmodule und weitere, nicht bewertete Module.[365] Die Fächer und Fachrichtungen[366] konnten meist frei gewählt werden, so dass viele verschiedene Kombinationen entstanden.

365 Gegenwärtig gehören zur pädagogischen Ausbildung der Ausbildungsunterricht und acht bewertete Module sowie nicht bewertete Ausbildungsveranstaltungen.

366 Zu den Fächern gehören u. a. Deutsch, Mathematik, Biologie und Sport. Fachrichtungen bestehen für das Lehramt an Förderschulen und als berufliche Fachrichtungen für das Lehramt an beruflichen Schulen (z. B. Drucktechnik, Ernährung und Hauswirtschaft, Sozialwesen / Sozialpädagogik).

Die Vielzahl der gewählten Kombinationen stellte hohe Anforderungen an die Planung der Ausbildungsmodule. Die Planung sollte den auszubildenden Lehrkräften die Teilnahme an den von ihnen gewählten Modulen ohne zeitliche Überschneidungen ermöglichen. Die für die Planung verantwortlichen Leiter der einzelnen Studienseminare organisierten die Ausbildungsmodule unterschiedlich.

Ab dem 1. August 2010 wurde festgelegt, welche beruflichen Fachrichtungen und Fächer dauerhaft oder bedarfsorientiert an den fünf Studienseminaren für berufliche Schulen unterrichtet werden. Nur wenige Angebote werden regelmäßig an allen Studienseminaren vorgehalten. Über die Ausweitung oder Reduzierung der angebotenen Veranstaltungen entschied das Amt für Lehrerbildung.

Vergleichbare Festlegungen gab es für die Studienseminare der Grund-, Haupt-, Real- und Förderschulen sowie der Gymnasien nicht. Ein Vorhaben aus dem Jahr 2008, wonach die Fächer turnusgemäß an wechselnden Studienseminaren angeboten werden sollten, um wirtschaftlichere Gruppengrößen zu erreichen, war inzwischen aufgegeben worden. Für Kleingruppen empfahl das Amt für Lehrerbildung, semesterübergreifende Kooperationen anzustreben. Auszubildende Lehrkräfte mit Mangelfächern[367] sollten aufgrund des Bedarfs in allen Studienseminaren betreut werden, auch wenn dies zur Bildung von Kleingruppen führen würde.

Dementsprechend waren die Modulgruppen unterschiedlich groß. Teilweise waren sie mit auszubildenden Lehrkräften verschiedener Semester besetzt. Kooperationen der Studienseminare konnten insbesondere aufgrund zeitlicher Überschneidungen der Modulveranstaltungen nicht immer umgesetzt werden.

17.4.2

Der Rechnungshof hat sowohl die Modulgruppengröße als auch die Zusammensetzung der Modulgruppen mit Lehrkräften des gleichen Semesters als wesentlich für die Qualität und den wirtschaftlichen Ressourceneinsatz in der

367 Mangelfächer sind Fächer und berufliche Fachrichtungen, für die in den hessischen Schulen dauerhaft zu wenige ausgebildete Lehrer zur Verfügung stehen (z. B. Chemie und Physik).

Lehrerausbildung erachtet. Daher sind für einen zielgerichteten Mitteleinsatz landeseinheitliche Mindest- und Höchstgruppengrößen zu empfehlen.

Des Weiteren sollten die Modulveranstaltungen zeitlich so aufeinander abgestimmt werden, dass eine Kooperation zwischen den einzelnen Studienseminaren gewährleistet werden kann. Den Erfahrungen im Bereich der Studienseminare für die beruflichen Schulen entsprechend sollte auch für die anderen Studienseminare überprüft werden, inwieweit ein wirtschaftlicherer Mitteleinsatz durch eine Konzentration der Ausbildungsorte erreicht werden kann. Durch eine turnusmäßig wechselnde Zuweisung von Lehrkräften im Vorbereitungsdienst könnte eine wirtschaftlichere Auslastung der Modulgruppen erreicht werden. Dies gilt insbesondere bei Mangelfächern, ohne dass dadurch die Ausbildung in der Fläche aufgegeben würde.

17.4.3

Das Ministerium hat erklärt, insbesondere zur Kooperation zwischen Studienseminaren bei Modulveranstaltungen seien bereits Gespräche geführt worden. Diese könnte auch lehramtsübergreifend stattfinden und so helfen, die personellen Ressourcen wirtschaftlicher einzusetzen. Auch sei zwischenzeitlich die turnusgemäß wechselnde Zuweisung der Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst bei wenig vertretenen Fächern erneut thematisiert worden.

17.4.4

Der Rechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das Ministerium Gespräche eingeleitet hat, um homogenere und wirtschaftlichere Gruppengrößen zu erreichen.

17.5 Kostenvergleich der Studienseminare

17.5.1

Für die pädagogische Ausbildung der 5 041 Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst fielen im Jahr 2010 Kosten in Höhe von 257,5 Mio. Euro an.[368] Das entspricht durchschnittlich rund 51 100 Euro je auszubildender Lehrkraft im Jahr. Tatsächlich unterschieden sich die Kosten je Lehrkraft im Vorbereitungsdienst an den einzelnen Studienseminaren erheblich (Abbildung 17-3, rechte Achse).

Es fällt auf, dass die pädagogische Ausbildung an größeren Studienseminaren überwiegend günstiger war. Beispielsweise lagen bei den Studienseminaren für Gymnasien die Kosten für eine auszubildende Lehrkraft am größten Studienseminar in Frankfurt am Main bei durchschnittlich rund 49 700 Euro, während sie am kleinsten Studienseminar in Heppenheim durchschnittlich 55 400 Euro betrugen. Die höchsten Kosten hatte das ebenfalls kleinere Studienseminar für Gymnasien in Wiesbaden mit rund 61 000 Euro (Abbildung 17-3).

368 In die Kostenermittlung gingen Personalkosten einschließlich Pensionsrückstellungen für die Mitarbeiter der Studienseminare und für die auszubildenden Lehrkräfte, Abordnungskosten und Umlagen einschließlich Mieten sowie primäre Sachkosten ein.

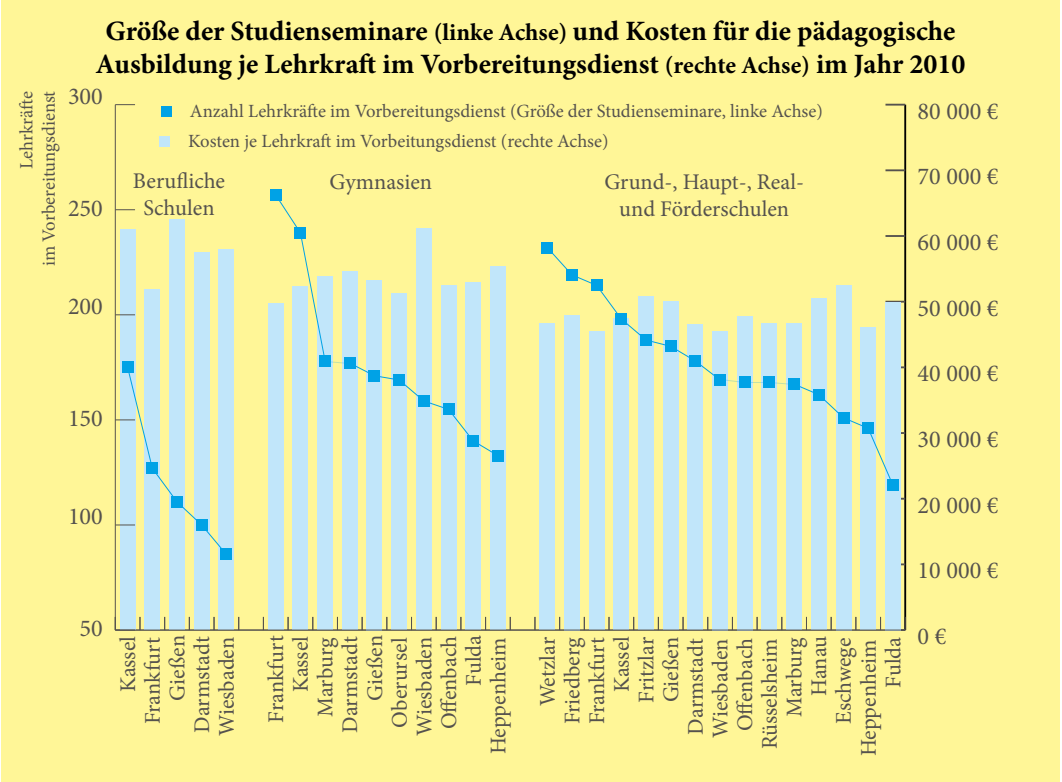


Abbildung 17-3: Größe der Studienseminare und Kosten für die pädagogische Ausbildung je Lehrkraft im Vorbereitungsdienst im Jahr 2010

Bei den Studienseminaren für die Grund-, Haupt-, Real- und Förderschulen lag die Differenz zwischen dem größten und dem kleinsten Studienseminar bei rund 3 200 Euro je auszubildender Lehrkraft. Bei den Studienseminaren für berufliche Schulen gilt dieser Zusammenhang tendenziell auch. Allerdings wies das größte Studienseminar in Kassel, das u. a. koordinierende Planungsaufgaben für alle beruflichen Studienseminare übernahm und das umfangreichste Ausbildungsangebot vorhielt, die zweithöchsten Kosten je Lehrkraft aus.[369]

Neben den niedrigeren Pro-Kopf-Kosten verfügen größere Studienseminare über einige weitere Vorteile: Sie können leichter Budgetreduzierungen, die durch eine geringere Zahl der Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst entstehen, oder Krankheitsausfälle der Ausbilder ausgleichen. Auch können die Modulgrößen leichter wirtschaftlich ausgestaltet werden, ohne dass ein größerer Koordinationsaufwand mit anderen Studienseminaren entsteht. Zudem können

369 Die Kosten je Lehrkraft im Vorbereitungsdienst des zweitgrößten Studienseminars für berufliche Schulen in Frankfurt am Main lagen um rund 6 100 Euro unter den Kosten des kleinsten Studienseminars in Wiesbaden.

große Studienseminare ein breiteres Spektrum an Wahlpflichtmodulen anbieten und die Räumlichkeiten besser nutzen.

17.5.2

Das wirtschaftliche Handeln jedes einzelnen Studienseminars wird durch eine Vielzahl von Faktoren (z. B. Mieten, Anzahl der Ausbilder und der auszubildenden Lehrkräfte, Größe der Modulgruppen, interner Steuerungsaufwand) beeinflusst. Je besser sie aufeinander abgestimmt sind, desto wirtschaftlicher arbeitet das Studienseminar. Einigen Studienseminaren gelang es besser, anderen weniger gut, die Ausbildung möglichst wirtschaftlich vorzunehmen. Die Kostenunterschiede zwischen den Studienseminaren sollten dem Ministerium Anlass geben, die Ursachen zu analysieren und ggf. inhaltliche sowie organisatorische Konsequenzen für die einzelnen Standorte zu ziehen.

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

18 Die Anwendungspraxis der Vermögensabschöpfung bei den hessischen Staatsanwaltschaften

(Kap. 05 03)

Der Rechnungshof hat mit seinem Prüfungsamt im Jahr 2011 die Anwendungspraxis der Staatsanwaltschaften im Ermittlungsverfahren bei der Vermögensabschöpfung geprüft.

Die Anwendbarkeit der Vermögensabschöpfung war, außer in Bereichen wie Organisierte Kriminalität, Wirtschaftskriminalität und Betäubungsmitteldelikten, nicht allen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten bekannt. Der Rechnungshof hat zahlreiche Optimierungspotenziale aufgezeigt, zum Beispiel zur Verbesserung der Fortbildungsangebote, zur statistischen Datenerfassung und -auswertung und zur Standardisierung der Prüfungsverfahren.

Das Ministerium hat sich den Empfehlungen des Rechnungshofs weitgehend angeschlossen. Es hat in Zusammenarbeit mit der Generalstaatsanwaltschaft, bei der eine besondere Zuständigkeit für die Vermögensabschöpfung besteht, entsprechende Maßnahmen bereits vollzogen, in die Wege geleitet oder deren Prüfung zugesagt.

18.1

Ist eine rechtswidrige Tat begangen worden und hat der Täter oder Teilnehmer für die Tat oder aus ihr etwas erlangt, so ordnet das Gericht mit dem Strafurteil gem. § 73 Strafgesetzbuch auch den Verfall des Erlangten an (sog. Vermögensabschöpfung). Gegenstand der Vermögensabschöpfung kann auch der finanzielle Gegenwert des Erlangten sein. Das Gericht ordnet den Verfall an, soweit die Vermögenswerte dem Geschädigten nicht zu überlassen sind (sog. Rückgewinnungshilfe). Das abgeschöpfte Vermögen fließt dem Staat zu. Einnahmen

aus Verfall werden mit einem Sockelbetrag von 1,5 Mio. Euro als erwartete Einnahmen zugunsten der Staatsanwaltschaften in den Haushalt eingestellt. Bei Einnahmen über 1,5 bis zu 6 Mio. Euro stehen 50 v. H. dem Gesamthaushalt zu, 35 v. H. kommen dem Haushalt der Polizei und 15 v. H. dem Haushalt der Justiz zugute. Von den Einnahmen über 6 Mio. Euro fließen 70 v. H. in den Landeshaushalt, 20 v. H. werden dem Polizei- und 10 v. H. dem Justizhaushalt zur Verfügung gestellt.

Die Einnahmen der Vermögensabschöpfung, d. h. rechtskräftig abgeschöpfte und vereinnahmte Gelder, stellten sich wie folgt dar:

Jahr	**2008** Euro	**2009** Euro	**2010** Euro
Einnahmen	1 434 268,13	6 378 955,04	2 077 141,54
abzüglich Sockelbetrag	1 500 000,00	1 500 000,00	1 500 000,00
zu verteilender Betrag	0,00	4 878 955,04	577 141,54
Anteil Gesamthaushalt	0,00	2 515 268,53	288 570,77
Anteil Polizei	0,00	1 650 791,01	201 999,54
Anteil Justiz	0,00	712 895,50	86 571,23

Tabelle 18-1: Einnahmen durch die Vermögensabschöpfung

Ziel der Vermögensabschöpfung ist es, dem Täter oder Teilnehmer keine monetären Vorteile aus seiner Straftat zu belassen. Kriminalität soll sich finanziell nicht lohnen. Die Vermögensabschöpfung kommt grundsätzlich bei allen Straftaten in Betracht. Ihre Anwendung ist nicht auf bestimmte Verfahrensarten oder Großverfahren beschränkt. Die Staatsanwaltschaft kann bereits im Ermittlungsverfahren unter den Voraussetzungen der §§ 111b ff. Strafprozessordnung Sicherstellungs- und Beschlagnahmeverfahren veranlassen, die neben der Sicherung der Vollstreckung des Verfalls auch der Rückgewinnungshilfe zugunsten der Verletzten dienen können.

18.2

Das Prüfungsamt hat bei vier Staatsanwaltschaften und der Generalstaatsanwaltschaft örtlich erhoben und die statistischen Daten aller neun Staatsan-

waltschaften ausgewertet. Nach den Feststellungen prüften die Staatsanwaltschaften die Vermögensabschöpfung nicht in allen Ermittlungsverfahren zu Straftaten, bei denen sie in Frage kommt. In Dezernaten mit Straftaten, bei denen es typischerweise zur Vermögensabschöpfung kommt (z. B. Organisierte Kriminalität, Betäubungsmitteldelikte, Wirtschaftskriminalität), waren die erforderlichen Kenntnisse vorhanden. In den übrigen Bereichen (z. B. Diebstahl, Umweltdelikte) war die Anwendbarkeit der Vermögensabschöpfung nicht allen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten bekannt.

Fachaufsichtliche Vorgaben der Generalstaatsanwaltschaft zur Vermögensabschöpfung waren nicht feststellbar. Mangels geeigneter Dokumentation konnte nicht belegt werden, ob das in der Koalitionsvereinbarung vom 18. Januar 2009 vereinbarte Ziel einer intensiveren Nutzung der Vermögensabschöpfung tatsächlich erreicht wurde.

Die Staatsanwaltschaften nutzten zur Dokumentation der Vermögensabschöpfungen gemeinsame Statistiken mit der Polizei. Diese gaben keinen Aufschluss über die Fallzahlen der Vermögensabschöpfungen bei den einzelnen Staatsanwaltschaften.

Die vorhandenen Leitfäden gaben lediglich den bundeseinheitlichen Rahmen der Vermögensabschöpfung wieder. Eine hessische Ausgestaltung hinsichtlich der organisatorischen Handhabung, der statistischen Erfassung und des Verfahrensablaufs sowie der Benennung der besonders fachkundigen Ansprechpartner war nicht vorhanden.

Das Fortbildungsangebot bestand in der Hauptsache in einem jährlich angebotenen jeweils dreitägigen Grund- und Aufbaukurs für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte. Auffrischungs- und Erweiterungskurse fehlten.

18.3

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Vermögensabschöpfung als Standardmaßnahme bei allen in Betracht kommenden Ermittlungsverfahren zu verankern und ihre Dokumentation sicherzustellen. Der Verfahrensablauf, die

Dokumentation und die statistische Erfassung der Vermögensabschöpfung sollten definiert werden, um durch einen Soll-/Ist-Abgleich die Fachaufsicht und innerbehördliche Steuerung intensivieren zu können. Der Rechnungshof hat angeregt, auf der Grundlage einer aussagekräftigen Statistik die Anwendungspraxis der Vermögensabschöpfung bei den verschiedenen Staatsanwaltschaften sichtbar zu machen.

Er hat außerdem vorgeschlagen, einen hessischen Leitfaden zu erstellen, in dem z. B. die organisatorische Handhabung, der Verfahrensablauf und die statistische Erfassung geregelt werden. Dieser sollte zentral elektronisch vorgehalten werden. Das Fortbildungsangebot sollte um Auffrischungskurse, Kurzinformationen und weitere Aufbaukurse erweitert und gezielt beworben werden.

18.4

Das Ministerium hatte schon im Rahmen der Erörterung der Prüfungsfeststellungen mitgeteilt, dass weitgehend Einvernehmen mit dem Rechnungshof hinsichtlich seiner Empfehlungen bestehe. Bereits während der Prüfung hatte es in Zusammenarbeit mit der Generalstaatsanwaltschaft, bei der es eine besondere Zuständigkeit für die Vermögensabschöpfung gibt, Maßnahmen ergriffen. So wurde das Fortbildungsangebot erweitert und die Staatsanwaltschaften zur korrekten statistischen Erfassung angehalten. Laut Ministerium werde auch geprüft, einen hessischen Leitfaden zur Vermögensabschöpfung zu erstellen und im Intranet allen Staatsanwaltschaften zugänglich zu machen.

In seiner Stellungnahme hat es außerdem betont, dass die Zahlen der Vermögensabschöpfung starken Schwankungen unterlägen und Großverfahren erheblichen Einfluss auf die Ergebnisse hätten.

18.5

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ministerium bereits mit der Umsetzung von Empfehlungen begonnen hat. Er wird weiter beobachten, ob die ergriffe-

nen Maßnahmen ausreichen, um die Vermögensabschöpfung nachhaltig zu intensivieren.

19 Private Sicherheitsdienste bei hessischen Gerichten
(Kap. 05 04)

Acht von neun Landgerichten und vier Amtsgerichte in Hessen ließen die Zugänge zu ihren Gebäuden durch private Sicherheitsunternehmen kontrollieren. Der Einsatz von Dienstleistern bei der Zugangskontrolle hat sich bewährt, da sie zuverlässig arbeiten und das Personaleinsatzrisiko bei ihnen liegt.

Acht der zwölf geprüften Gerichte haben in der Vergangenheit auf eine Ausschreibung des Auftrags verzichtet und die Zugangskontrolle freihändig an bereits seit Jahren eingesetzte Sicherheitsunternehmen vergeben. Der Rechnungshof hat angemahnt, die Vergabe der Zugangskontrolle ausnahmslos durch Ausschreibung vorzunehmen.

Das Ministerium wird die Vorgehensweise der Gerichte bei der Vergabe der Dienstleistung zukünftig enger begleiten und auf eine Ausschreibung über das Hessische Competence Center achten.

Eine weitere Verlagerung von Aufgaben der Justizwachtmeister, wie z. B. den Aktenumlauf, auf externe Dienstleister sieht der Rechnungshof kritisch. Der Aktenumlauf erfordert einen sensiblen Umgang und ein Höchstmaß an Vertraulichkeit. Das Ministerium hat erklärt, derartige Pläne nicht weiter zu verfolgen.

19.1 Zugangskontrollen bei Gerichten und Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern

19.1.1

Die hessischen Landgerichte, mit Ausnahme des Landgerichts Marburg, sowie die Amtsgerichte Darmstadt, Gießen, Kassel und Offenbach setzten seit rund fünfzehn Jahren vor dem Hintergrund einer veränderten Sicherheitslage in ihren Eingangsbereichen für die Kontrolle der Besucher private Sicherheits-

unternehmen ein. Die Gerichte wendeten hierfür in den Jahren 2006 bis 2010 insgesamt rund 5,3 Mio. Euro auf.

19.1.2

Die Tätigkeit der Sicherheitsunternehmen beschränkte sich auf das konkrete Aufgabenfeld, im Zugangsbereich der Dienstgebäude sicherzustellen, dass z. B. keine bewaffneten Personen in die Gerichte gelangen konnten. Diese Tätigkeit griff nicht in den Geschäftsablauf der Gerichte ein. Das Personaleinsatzrisiko lag bei den Sicherheitsunternehmen.

Der Rechnungshof hat bei der Aufgabenerledigung durch die privaten Sicherheitsunternehmen keine Defizite festgestellt. Er hat keine Bedenken, die Zugangskontrolle weiterhin durch externe Dienstleister wahrnehmen zu lassen.

19.1.3

Das Ministerium hat die vom Rechnungshof vertretene Auffassung geteilt. Es hat in Aussicht gestellt, dass die Gerichte auch künftig die Zugangskontrolle an private Sicherheitsunternehmen vergeben werden.

19.1.4

Der Rechnungshof hält dies für sachgerecht.

19.2 Vergabeverfahren

19.2.1

Acht der zwölf Gerichte, die private Sicherheitsunternehmen engagiert hatten, hatten bei Auslaufen der Verträge darauf verzichtet, eine Ausschreibung durchzuführen. Sie beauftragten die bereits seit Jahren eingesetzten Sicher-

heitsunternehmen wieder. Sie begründeten dies mit dem Bedürfnis nach einer funktionierenden, zuverlässigen und an den örtlichen Gegebenheiten ausgerichteten Dienstleistung. Das Volumen der ohne Ausschreibung vergebenen Aufträge betrug im Jahr 2010 rund 608 000 Euro. Lediglich vier Gerichte ließen das Hessische Competence Center eine Ausschreibung nach den Regeln des Vergaberechts durchführen. Das Volumen dieser Dienstleistungsverträge betrug im Jahr 2010 rund 813 900 Euro.

19.2.2

Der Rechnungshof verkennt nicht das Interesse der Gerichte an einer dauerhaften, vertrauensvollen Zusammenarbeit mit einem langjährigen Vertragspartner. Er hat jedoch darauf hingewiesen, dass die Vorschriften des Vergaberechts bei Auslaufen von derartigen Dienstleistungsverträgen eine neue Ausschreibung vorsehen. Der Rechnungshof hat das Ministerium aufgefordert, die Gerichte anzuhalten, das Hessische Competence Center mit der Durchführung der notwendigen Vergabeverfahren zu beauftragen.

19.2.3

Das Ministerium hat mitgeteilt, dafür zu sorgen, dass zukünftig alle Aufträge an private Sicherheitsunternehmen durch das Hessische Competence Centers ausgeschrieben werden. Das Ministerium wird die Vorgehensweise der Gerichte künftig enger begleiten.

19.2.4

Der Rechnungshof begrüßt dies.

19.3 Verteilung der Aufträge an konkurrierende Sicherheitsdienste

19.3.1

Die geprüften Gerichte hatten im Jahr 2010 insgesamt sechs private Sicherheitsunternehmen beauftragt. Ein einziges Unternehmen erhielt als Auftragnehmer der Gerichte in Darmstadt, Frankfurt am Main, Gießen und Hanau über die Hälfte des gesamten Auftragsvolumens. Das Sicherheitsunternehmen, das mit der Zugangskontrolle der Gerichte in Wiesbaden beauftragt war, folgte mit einem Anteil von rund 20 v. H. des Auftragsvolumens. Auf die übrigen vier Sicherheitsunternehmen an den Einsatzorten Fulda, Kassel, Limburg und Offenbach entfiel nur rund ein Viertel des gesamten Auftragsvolumens.

19.3.2

Der Rechnungshof hat dem Ministerium empfohlen, in Zusammenarbeit mit dem Hessischen Competence Center zu prüfen, ob der Abschluss einer Rahmenvereinbarung gemäß § 4 der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL / A) sinnvoll und möglich ist.

19.3.3

Das Ministerium hat zugesagt, den Abschluss einer Rahmenvereinbarung zu prüfen, um dadurch einen wirtschaftlichen Preis erzielen und mögliche Konsolidierungspotenziale erschließen zu können.

19.3.4

Der Rechnungshof begrüßt die Zusage des Ministeriums.

19.4 Weitere Aufgabenverlagerung auf externe Dienstleister

19.4.1

Im Zuge der Bemühungen der Landesregierung zur Haushaltskonsolidierung hat das Ministerium erwogen, auch den Aktenumlauf vom Justizwachtmeisterdienst auf externe, private Dienstleister zu verlagern.

19.4.2

Der Rechnungshof gibt zu bedenken, dass auch administrative Tätigkeiten wie die Besorgung des Aktenumlaufs einen sensiblen und zuverlässigen Umgang voraussetzen. Gerichtsakten werden aus Gründen der Arbeitsökonomie im justizbehördeninternen Umlauf nur offen transportiert. Damit ist ein Höchstmaß an Vertraulichkeit und Zuverlässigkeit notwendig. Justizwachtmeisterinnen und Justizwachtmeister absolvieren eine fachliche und praktische Ausbildung, die sie besonders qualifiziert, vertrauliche Aufgaben mit der gebotenen Sorgfalt in einem öffentlich rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis auszuführen. Zu den weiteren Aufgaben des Justizwachtmeisterdiensts gehören unter anderem der Dienst in den Terminen und die Bewachung und Vorführung der Gefangenen.

19.4.3

Das Ministerium hat ausgeführt, seine Pläne, weitere Aufgaben von Justizwachtmeistern auf private Dienstleister zu übertragen, derzeit nicht weiter zu verfolgen.

19.4.4

Der Rechnungshof hat keine Einwände gegen die Ausführungen des Ministeriums.

20 Einsparungen durch Schließung von Gerichten
(Kap. 05 04)

Das Ministerium hatte bis zum Jahr 2005 die Zahl der Amtsgerichte von 58 auf 46 verringert und damit Empfehlungen des Rechnungshofs aus dem Jahr 2003 weitgehend umgesetzt. Zum Ende des Jahres 2011 wurden weitere fünf Amtsgerichte, zwei amtsgerichtliche Zweigstellen und eine Außenstelle aufgelöst. Damit sollten einmalig 3,2 Mio. Euro und jährlich 2 Mio. Euro – davon 880 000 Euro Personalkosten sowie rund 1,1 Mio. Euro Mieten und Dienstleistungsentgelte – eingespart und kurzfristig ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung geleistet werden.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die vom Ministerium veranlassten Strukturveränderungen zu Einsparungen geführt haben. Das vom Ministerium errechnete Einsparpotenzial wurde bislang noch nicht im prognostizierten Umfang realisiert. Bei der Berechnung von Einsparpotenzialen sollten immer die Auswirkungen auf den gesamten Landeshaushalt berücksichtigt werden.

20.1

Der Rechnungshof hatte im Jahr 2003 die Struktur der Amtsgerichte untersucht und empfohlen, ihre Anzahl von 58 auf 49 zu verringern.[370] Kleine Amtsgerichte mit bis zu drei Richterstellen, die in unmittelbarer Nähe anderer Amtsgerichte angesiedelt waren, sollten aufgelöst werden. Das Ministerium hatte sechs der Amtsgerichte[371], deren Auflösung der Rechnungshof empfohlen hatte sowie das Amtsgericht Bad Vilbel geschlossen. Zwei Amtsgerichte[372], deren Schließung der Rechnungshof ebenfalls empfohlen hatte sowie drei weitere[373] hatte das Ministerium zu Zweigstellen anderer Amtsgerichte umgewandelt. Insgesamt wurde die Anzahl der Amtsgerichte auf 46 verringert.

370 Vgl. Bemerkungen 2004; Seite 198 ff.
371 Bad Wildungen, Butzbach, Hochheim, Homberg / Efze, Witzenhausen und Wolfhagen.
372 Eltville und Lauterbach.
373 Hadamar, Herborn und Hofgeismar.

Des Weiteren hatte der Rechnungshof im Jahr 2007 unter wirtschaftlichen und organisatorischen Gesichtspunkten die Auflösung der Außenkanzlei des Amtsgerichts Frankfurt am Main in Alsfeld und der Außenstelle des Oberlandesgerichts (OLG) in Lauterbach angeregt. Diese Anregung hatte das Ministerium nicht umgesetzt.

20.2

Eine vom Ministerium im Jahr 2010 gebildete Projektgruppe hat Beiträge der Justiz zur Haushaltskonsolidierung erarbeitet und in einem Abschlussbericht Projekt „Konsolidierung und Kompensation“ (sog. KUK-Bericht) zusammengefasst. Neben flankierenden Maßnahmen im Justizvollzug und in der Arbeits- und Verwaltungsgerichtsbarkeit sollten danach in erster Linie die fünf Amtsgerichte Bad Arolsen, Nidda, Rotenburg, Schlüchtern und Usingen sowie die Zweigstellen Eltville und Lauterbach geschlossen werden. Die Außenstelle des OLG und die Außenkanzlei des Amtsgerichts Frankfurt am Main sollten in Räumen des Amtsgerichts Alsfeld integriert werden.

Durch die Standortreduzierung sollten Personal- und Sachkosten eingespart werden. Das Ministerium hat errechnet, dass durch den Wegfall von 24 Stellen jährlich rund 880 000 Euro Personalkosten eingespart würden. Als Berechnungsgrundlage wurden die Personalkosten im einfachen Dienst mit A 5, im mittleren und Schreibdienst mit A 7, im gehobenen Dienst mit A 10 und im Richterdienst mit R 1 nach der Personalkostentabelle des Jahres 2010 angenommen. Arbeitsplatzkosten waren darin mit jeweils 4 000 Euro enthalten.

Durch den Wegfall der Zahlungen von Mieten und Dienstleistungsentgelten sollten sich im Justizhaushalt zudem Einsparungen bei den Sachkosten ergeben, die sich jährlich bei rund 1,1 Mio. Euro für die aufzulösenden Amtsgerichte bewegen sollten.

Die Gebäude der aufzulösenden Gerichte und Zweigstellen waren überwiegend sanierungsbedürftig. Durch nicht mehr erforderliche Sanierungsmaßnahmen sollte der Justizhaushalt um weitere 3,2 Mio. Euro entlastet werden.

Ende des Jahres 2011 hat das Ministerium die Empfehlungen der Projektgruppe aufgegriffen und die fünf Amtsgerichte sowie die Zweigstellen geschlossen; die Außenstelle des OLG wurde aufgelöst.

20.3

Der Rechnungshof hat die Auswirkungen der Strukturveränderungen in der ordentlichen Gerichtsbarkeit geprüft und dabei festgestellt, dass sich die Empfehlungen der Projektgruppe teilweise mit seinen Empfehlungen aus dem Jahr 2003 decken. Er hat eigene Berechnungen angestellt, um das Einsparvolumen bei den Personal- und Sachkosten festzustellen. Er hat ermittelt, welche Bediensteten bei den zu integrierenden Amtsgerichten durch natürliche Fluktuation (Ruhestandsversetzung, Besetzung freier Stellen bei anderen Justizbehörden) tatsächlich ausscheiden. Nach seinen Berechnungen belaufen sich die jährlichen Einsparungen im Personalbereich bislang auf rund 573 000 Euro.

Bei den Sachkosten wird der Justizhaushalt durch die Aufgabe sanierungsbedürftiger Liegenschaften sowohl von Miet- und Dienstleistungsentgelten als auch von Sanierungskosten entlastet. Damit entfällt aber auch die Zahlung von Mieten und Dienstleistungsentgelten durch die Justiz, was beim Hessischen Immobilienmanagement und damit im Finanzhaushalt zu Mindereinnahmen führt. Soweit Liegenschaften nach Aufgabe durch die Justiz nicht veräußert werden können, sind zudem die zur Gebäudeerhaltung dringend notwendigen Sanierungen durchzuführen.

20.4

Mit der Schließung des Amtsgerichtes Bad Arolsen setzt das Ministerium eine Empfehlung des Rechnungshofs aus dem Jahr 2003 um. Auch die Schließung der Amtsgerichte in Nidda, Rotenburg, Schlüchtern und Usingen erachtet der Rechnungshof im Kontext mit den übrigen Strukturentscheidungen für sachgerecht und folgerichtig. Gleiches gilt für die Auflösung der Zweigstellen und die Bemühungen zur Reduzierung der Betriebskosten der Außenstelle und der Außenkanzlei. Er stimmt mit dem Ministerium darin überein, dass die Auf-

lösung kleiner Gerichtseinheiten auf längere Sicht zu Einsparungen bei den Personalkosten führen wird.

Mit dem Ministerium besteht auch Übereinstimmung, dass die Optimierung der amtsgerichtlichen Struktur nicht von der Vermarktbarkeit und der Höhe möglicher Verkaufserlöse einzelner Liegenschaften abhängig gemacht werden sollte. Geprüft werden sollte, ob Gebäude mit hohen Unterhaltungskosten und hohem Sanierungsaufwand aufgegeben werden können.

Da die Aufgabe von Standorten immer kontrovers diskutiert wird, sollten alle Entscheidungskriterien transparent dargestellt und langfristige Umsetzungszeiträume eingeplant werden. Bei der Berechnung von Einsparpotenzialen sollten einheitliche Kriterien zugrunde gelegt und die Auswirkungen auf den gesamten Landeshaushalt berücksichtigt werden.

Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Epl. 09) und Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 17)

21 Zuwendungen zum Bau von kommunalen örtlichen Hochwasserschutzmaßnahmen

(Kap. 09 21 und 17 41)

Der Rechnungshof stellte wie bereits im Jahr 2006 bei der Festsetzung von Zuwendungen zum Bau von kommunalen örtlichen Hochwasserschutzmaßnahmen Mängel fest. Erneut wurden nicht zuwendungsfähige Ausgaben berücksichtigt, Vorteilsausgleiche nicht angerechnet und überhöhte Förderquoten gewährt. Teilweise wurde das Vergaberecht nicht beachtet.

Das Ministerium hat auch diesmal zugesagt, die Feststellungen des Rechnungshofs zu berücksichtigen und seine Empfehlungen umzusetzen. Werden die Festsetzungsbescheide entsprechend seinen Feststellungen geändert, können Mittel im Umfang von rund 350 000 Euro dem kommunalen Finanzausgleich wieder zugeführt werden. Der Rechnungshof erwartet, dass künftig bei der Festsetzung von Zuwendungen sorgfältiger verfahren wird.

21.1 Vorbemerkungen

Das Land gewährt nach Maßgabe der Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zur Gewässerentwicklung und zum Hochwasserschutz vom 30. Juli 2008 Gemeinden, Wasser- und Bodenverbänden sowie kommunalen Zweckverbänden Zuwendungen. Die Zuwendungen werden grundsätzlich als nicht rückzahlbare Zuschüsse bewilligt. Die Höhe der Zuschüsse ist von der jeweiligen Baumaßnahme und der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinde abhängig. Sie beträgt in der Regel zwischen 65 und 85 v. H. der zuwendungsfähigen Kosten. Bei dem Neubau und der Erweiterung von Leit- und Schutzdeichen beträgt der Fördersatz zwischen 20 und 40 v. H. der zuwendungsfähigen Kosten.

Das Volumen der vom Rechnungshof geprüften Zuschüsse betrug rund 4,5 Mio. Euro.

21.2 Nicht zuwendungsfähige Kosten

21.2.1

Der Rechnungshof hatte bereits im Jahr 2006 Mängel bei der Festsetzung von Zuwendungen zum Bau von kommunalen örtlichen Hochwasserschutzmaßnahmen festgestellt und dies in seinen Bemerkungen 2007 thematisiert. Auch bei der neuen Prüfung wies die Festsetzung der Zuwendungen in zahlreichen Fällen Mängel auf.

So waren bei fast sämtlichen geprüften Maßnahmen in den Verwendungsnachweisen nicht zuwendungsfähige Kosten enthalten. Dabei handelte es sich unter anderen um Ausgaben für die Erstellung von Finanzierungshilfeanträgen und Entschädigungszahlungen. Daneben enthielten die Kostenübersichten Rechnungen für Maßnahmen, die nicht der Fördermaßnahme zuzuordnen waren. Nicht berücksichtigt wurde auch, dass die mehrjährige Entwicklungspflege bei Pflanzmaßnahmen nicht zu den Baukosten, sondern zu den Unterhaltungsmaßnahmen gehörte.

21.2.2

Der Rechnungshof hat dem Ministerium empfohlen, unberechtigt gewährte Zuwendungen in Höhe von rund 14 000 Euro zurückzufordern bzw. sie bei noch ausstehenden Prüfungen der Verwendungsnachweise durch die jeweils zuständige obere Wasserbehörde in Abzug zu bringen.

21.2.3

Das Ministerium hat sich der Auffassung des Rechnungshofs angeschlossen und angekündigt, die Empfehlungen des Rechnungshofs umzusetzen.

21.2.4

Der Rechnungshof begrüßt die vorgesehene Umsetzung seiner Empfehlungen.

21.3 Bau eines Hochwasserrückhaltebeckens

21.3.1

Ein Wasserverband erhielt zum Bau eines Hochwasserrückhaltebeckens eine Zusage für eine Zuwendung in Höhe von bis zu 1,2 Mio. Euro.

In der Kostenrechnung zum Zuwendungsantrag wurde eine Holzbrücke mit einem Betrag von 37 125 Euro angegeben. In der Beschreibung der Maßnahme wurde angeführt, dass der Weg über die Dammkrone als Rad- und Fußweg nutzbar sein sollte. Wie nachfolgende Abbildung zeigt, wurde aus diesem Grund eine 24 m lange Brücke über die Dammscharte vorgesehen.

Abbildung 21-1: Holzbrücke

Weiterhin stellte der Rechnungshof fest, dass bei der Durchführung der Maßnahme ein Wirtschaftsweg verlegt werden musste. Der Wirtschaftsweg war 31 Jahre alt und hatte einen mittleren Erhaltungszustand. Bei dem Neubau wurde eine Wegverbreiterung vorgenommen und der Weg asphaltiert.

Der Wasserverband beauftragte eine Fachfirma mit der Ausführung von Erdarbeiten für den Bau des Hochwasserrückhaltebeckens, bevor das Ministerium die Zuwendung genehmigt hatte.

Vorgelegte Rechnungen enthielten Positionen, die andere Maßnahmen betrafen.

21.3.2

Der Rechnungshof hat dem Ministerium die anteilige Rückforderung der Zuwendung empfohlen.

Zur Begründung wies er darauf hin, dass die Brücke über die Dammscharte weder für den Betrieb noch für die Unterhaltung des Rückhaltebeckens erforderlich sei. Bei der Verlegung des Wirtschaftsweges sei aufgrund der eingetretenen Wertsteigerung ein Vorteilsausgleich (Neu für Alt) vorzunehmen. Durch die Beauftragung der Fachfirma mit der Durchführung der Erdarbeiten vor Erlass des Bewilligungsbescheides läge eine unzulässige Refinanzierung vor.

Die Zuwendung würde sich um insgesamt rund 142 000 Euro reduzieren.

21.3.3

Das Ministerium hat den Feststellungen zugestimmt. Bei den Neufeststellungsbescheiden wird die Zuwendung entsprechend reduziert.

21.3.4

Der Rechnungshof begrüßt die Zusage des Ministeriums.

21.4 Naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen

21.4.1

Beim Bau eines Hochwasserrückhaltebeckens durch einen Gewässerverband betrugen die Ausgaben für die naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen rund 317 000 Euro. Diese Ausgaben wurden mit 75 v. H. gefördert.

21.4.2

Nach der Vorgabe der Richtlinie betrug der Fördersatz für naturschutzrechtliche Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen, die aufgrund von Hochwasserschutzmaßnahmen erforderlich werden, einheitlich 30 v. H. Die mit 75 v. H. gewährte überhöhte Zuwendung ist daher zu korrigieren. Der Rechnungshof hat daher empfohlen, bei der Prüfung des Verwendungsnachweises die Förderung der naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen auf 30 v. H. zu beschränken und entsprechend um rund 143 000 Euro zu reduzieren.

21.4.3

Das Ministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs und hat zugesagt, die Feststellungen des Rechnungshofs bei der Prüfung des Verwendungsnachweises zu berücksichtigen.

21.4.4

Der Rechnungshof hält die beabsichtigte Vorgehensweise des Ministeriums für sachgerecht.

21.5 Ausschreibung und Vergabe

21.5.1

Das Bauamt einer Kommune beauftragte eine Fachfirma mit der Durchführung von Kampfmittelräumarbeiten. Der Auftrag wurde freihändig vergeben. Vergleichsangebote anderer Anbieter wurden nicht eingeholt. Bei einem weiteren Auftrag enthielt das Leistungsverzeichnis in 16 Positionen Marken- und Herstellerbezeichnungen.

In einem anderen Falle wurde die Maschinen- und Elektrotechnik eines Hochwasserrückhaltebeckens öffentlich ausgeschrieben. In dem Leistungsverzeichnis wurde in mehr als 75 v. H. aller Positionen in den technischen Spezifikationen auf Markennamen jeweils mit dem Zusatz „oder gleichwertig“ hingewiesen.

21.5.2

Bei der freihändigen Vergabe gelten die Grundsätze des Vergabeverfahrens, das Wettbewerbsverbot und das Gleichbehandlungsgebot. Vor der freihändigen Vergabe ist daher ein Angebotsvergleich vorzunehmen. Dabei sollten stets mehrere – grundsätzlich mindestens drei – geeignete Unternehmen zur Angebotsabgabe aufgefordert werden.

Die Verwendung von Markennamen mit dem Zusatz „oder gleichwertig“ ist nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB / A) aus Wettbewerbsgründen nur in Ausnahmefällen statthaft.

Nach Auffassung des Rechnungshofes lagen bei der Ausschreibung der Maschinen- und Elektrotechnik keine Gründe vor, die es rechtfertigten auf bestimmte Markennamen zu verweisen. Die geforderten Leistungen hätten durch eine neutrale Beschreibung dem Wettbewerb unterstellt werden können.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Zuwendungsbescheide wegen der VOB-Verstöße teilweise zu widerrufen und die Zuwendungen in Höhe von insgesamt rund 55 400 Euro zurückzufordern.

21.5.3

Das Ministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass in den genannten Fällen Vergabeverstöße vorliegen und eine angemessene Kürzung angezeigt ist.

21.5.4

Der Rechnungshof begrüßt die angekündigte Umsetzung seiner Prüfungsempfehlungen.

21.6

Der Rechnungshof erwartet, dass künftig bei der Festsetzung von Zuwendungen sorgfältiger verfahren wird.

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

22 Vergütung der Tiergesundheitsdienste
(Kap. 09 23)

Zur Tierseuchenprävention sind in Hessen acht Tiergesundheitsdienste eingerichtet, die bei dem Landesbetrieb Hessisches Landeslabor und der Justus-Liebig-Universität angesiedelt sind. Ein Erlass aus dem Jahr 2005 sieht eine leistungsbezogene Vergütung vor.

Die Justus-Liebig-Universität erhielt in den Jahren 2005 bis 2011 eine Sockelpauschale. Erreichte der Wert der erbrachten Leistungen nicht die Sockelpauschale, dann verblieben die Mittel bei der Justus-Liebig-Universität. Überstieg der Wert der Leistung die Sockelpauschale, wurde gesondert abgerechnet.

Der Rechnungshof hat die Sockelpauschale als nicht leistungsbezogen kritisiert. Er hat die Erwartung geäußert, dass das vorgesehene leistungsbezogene Modell erlassgemäß umgesetzt wird.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass die Sockelpauschale ab dem Jahr 2012 entfallen ist.

22.1

Tiergesundheitsdienste wirken bei Vorbeugungs- und Bekämpfungsmaßnahmen gegen Tierseuchen, seuchenartige Erkrankungen und andere Tierkrankheiten mit. Zu ihren weiteren Aufgaben gehört die tierärztliche Beratung zum Tierbestand und zu Fragen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes.

Die Leistungen des Tiergesundheitsdienstes sind für den Tierhalter kostenpflichtig. Nach dem Erlass aus dem Jahr 2005 trägt der Tierhalter 20 v. H. der

Kosten, jeweils 40 v. H. tragen die Tierseuchenkasse und das Land Hessen. Die Hessische Tierseuchenkasse ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts. Sie hat unter anderem die Aufgaben, Entschädigungen für Tierverluste zu leisten und Maßnahmen zur planmäßigen Bekämpfung von übertragbaren Tierkrankheiten zu unterstützen sowie Vorsorgemaßnahmen zur Gesunderhaltung von Tierbeständen zu fördern.

Das Ministerium hat per Erlass im Jahr 2005 die Tiergesundheitsdienste neu organisiert. Dabei hat es der Tierseuchenkasse die Koordination und Organisation der Tiergesundheitsdienste übertragen. Zur Abrechnung für Leistungen der Tiergesundheitsdienste wurde ein Sachleistungsmodell eingeführt, das die bis dahin bestehende pauschale Vergütung abgelöst hat. Bei der Abrechnung von Leistungen tritt die Tierseuchenkasse in Vorleistung und fordert die Kostenanteile vom Land und vom Halter zurück. Die Tiergesundheitsdienste verursachten im Jahr 2009 Kosten in Höhe von rund 611 000 Euro (Landesanteil: rund 250 000 Euro) und im Jahr 2010 in Höhe von rund 560 000 Euro (Landesanteil: rund 229 000 Euro).

22.2

Gemäß eines Verwaltungsratsbeschlusses der Tierseuchenkasse erhielt die Justus-Liebig-Universität (JLU) ab dem Jahr 2006 vierteljährlich eine Sockelpauschale in Höhe von je 22 500 Euro. Nicht damit abgedeckte Leistungen wurden zusätzlich abgerechnet. Erbrachten die Tiergesundheitsdienste weniger Leistungen, verblieben die Mittel bei der JLU. In den Jahren 2006, 2007 und 2010 war die Sockelpauschale höher als der Wert der tatsächlich erbrachten Leistungen.

Den vom Land zu tragendenden Anteil hat im Jahr 2006 die Tierseuchenkasse aus dem Sockelpauschalbetrag nicht anhand der tatsächlich erbrachten Leistungen errechnet. Dies bedeutete eine Mehrausgabe für den Landeshaushalt in Höhe von rund 10 000 Euro.

Außerdem hat ein Tiergesundheitsdienst des Landesbetriebs Hessisches Landeslabor (LHL) Leistungen im Zuständigkeitsbereich der JLU erbracht. Da-

her rechnete der LHL entsprechend dem Sachleistungsmodell Aufträge ab, für die die JLU bereits die Sockelpauschale erhalten hatte.

22.3

Der Rechnungshof erwartet, dass bei der Abrechnung der Tiergesundheitsdienste erlassgemäß verfahren wird und keine Sockelpauschale gezahlt wird. Dadurch würde vermieden, dass Leistungen von einer Einrichtung erbracht und abgerechnet werden, obwohl eine andere Einrichtung hierfür zuständig ist.

22.4

Das Ministerium hat die Feststellungen des Hessischen Rechnungshofs bestätigt. Die Sockelpauschale, die in einzelnen Fällen zu Doppelzahlungen geführt habe, sei im Jahr 2012 entfallen.

Das Ministerium möchte von einer Rückforderung des Landesanteils für das Jahr 2006 Abstand nehmen. Eine Pauschalzahlung zur Überbrückung der Anlaufschwierigkeiten bei der Einführung des Sachleistungsmodells halte es für fachlich gerechtfertigt. Außerdem habe es als Aufsichtsbehörde den der Pauschalzahlung zugrunde liegenden Beschluss des Verwaltungsrats der Tierseuchenkasse nicht beanstandet. Die Tierseuchenkasse genieße daher Vertrauensschutz.

22.5

Der Rechnungshof begrüßt die Abschaffung der Sockelpauschale. Er hält es für vertretbar, von einer Rückforderung der Überzahlung des Jahres 2006 in Höhe von rund 10 000 Euro abzusehen.

23 Staatliche Wildparke
(Kap. 09 60)

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass Tiere in staatlichen Wildparken nicht immer artgerecht gehalten wurden und die Zusammenarbeit zwischen den unteren Veterinärbehörden und den Regierungspräsidien unzureichend war. Auch waren tierschutzrechtliche Genehmigungen uneinheitlich und Kontrollen unzureichend. Die Forstamts- bzw. Wildparkleiter gehörten regelmäßig dem Vorstand der Fördervereine der Wildparke an. Der Rechnungshof hat empfohlen, Regelungen für eine bessere Zusammenarbeit der beteiligten Stellen und eine artgerechte Tierhaltung zu erlassen. Forstamtsleiter sollten wegen möglicher Interessenskollisionen zwischen dienstlicher Tätigkeit und Vereinsarbeit allenfalls beratend für die Fördervereine tätig werden.

Das Ministerium hat die Feststellungen des Rechnungshofs im Wesentlichen bestätigt und Umsetzungsschritte zugesagt. Die Tätigkeit von Forstamtsleitern in den Fördervereinen hält es dagegen für sinnvoll. Der Rechnungshof begrüßt die angekündigte Umsetzung seiner Empfehlungen, hält seine Bedenken bezüglich der Vorstandstätigkeit der Forstamtsleiter in den Fördervereinen aber aufrecht.

23.1 Vorbemerkungen

Anfang der siebziger Jahre richtete die Landesforstverwaltung Wildparke in Hanau Klein-Auheim, in Weilburg und am Edersee ein. Die staatlichen Wildparke sind heute Betriebseinheiten des Landesbetriebs Hessen-Forst.

Sie sind Zoos im Sinne des § 42 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG). Bei ihrem Betrieb sind umfangreiche bundes- und landesrechtliche Vorschriften zu beachten. Neben diesen Rechtsvorgaben sind zahlreiche wissenschaftliche Empfehlungen zur Verbesserung der tierschutz- und artgerechten Tierhaltung zu berücksichtigen.

Die Dienst- und Fachaufsicht über die Wildparke obliegt dem Landesbetrieb Hessen-Forst. Für den Wildpark Edersee, als Einrichtung des Nationalparkamtes, übt das Umweltministerium die Fachaufsicht aus.

Die Erteilung der Betriebserlaubnis nach dem BNatSchG und die Überwachung der Einhaltung artenschutzrechtlicher Bestimmungen obliegen dem örtlich zuständigen Regierungspräsidium. Für die Erteilung von Erlaubnissen nach dem Tierschutzgesetz sind die Veterinärbehörden der Landkreise zuständig.

23.2 Naturschutzrechtliche Genehmigungen

23.2.1

Nach dem Hessischen Naturschutzgesetz bedarf es einer tierschutzrechtlichen Genehmigung des Amtstierarztes, Tiere in einem Zoo zu halten und zur Schau zu stellen. Die tierschutzrechtlichen Genehmigungen sind Bestandteil der jeweiligen Betriebserlaubnis der Wildparke.

Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass die tierschutzrechtlichen Genehmigungen der Veterinärämter nicht nach einem einheitlichen Verfahren erteilt wurden und sich auch in Form und Inhalt, z. B. hinsichtlich der fachlichen Weisungen zur Haltung der Tiere, unterschieden. Die Veterinärbehörden konnten die Erteilung der Genehmigungen nicht ordnungsgemäß prüfen, da weder aktuelle Lagepläne und Tierbestandslisten noch Angaben zu den Gehegegrößen und ordnungsgemäße Futterpläne vorlagen.

Auch fand zwischen den Veterinärämtern und den Regierungspräsidien kein ausreichender Informationsaustausch statt.

23.2.2

Der Rechnungshof hat empfohlen, auf eine einheitliche Anwendung tierschutzrechtlicher Vorgaben hinzuwirken. Der Informationsaustausch zwi-

schen den zuständigen Stellen sollte verbessert und die örtlichen Kontrollen abgestimmt werden.

23.2.3

Das Ministerium hat auf die Verantwortlichkeit der Veterinärbehörden in den Landkreisen und kreisfreien Städten für Erteilung der tierschutzrechtlichen Genehmigungen hingewiesen. Es hat mitgeteilt, dass anlässlich eines Erfahrungsaustausches zwischen den Behörden die Thematik hinsichtlich eines notwendigen Informationsaustausches erörtert worden sei. Weiterhin seien im Qualitätshandbuch für den Artenschutzvollzug Regelungen für Kontrollen aufgenommen worden.

23.2.4

Der Rechnungshof begrüßt die vom Ministerium ergriffenen Maßnahmen.

23.3 Betrieb der Wildparke

23.3.1

In den Wildparken hat der Rechnungshof festgestellt, dass Gehegegrößen nicht bekannt waren, der Tierbesatz teilweise die Haltungsgenehmigungen überschritt und auch mit einem Zugang von Jungtieren nicht erklärbar war. Bei gefährlichen Tierarten gab es keine Separierungsmöglichkeiten, um z. B. Entwurmungsmittel zu verabreichen. Die Folgen sind Abmagerungen, wie bei der Wisentkuh in der nachfolgenden Abbildung.

Abbildung 23-1: Abgemagerte Wisentkuh (links)

Neben unvollständigen Futterplänen hat der Rechnungshof mangelnde Hygiene in Futterlagern festgestellt und Hinweise auf eine unzureichende Futterzusammensetzung gefunden. Tierbestandslisten waren unvollständig und Meldevorschriften bei der Haltung einer streng geschützten Tierart wurden nicht beachtet.

Der Zustand der Aufenthaltsräume und der Sanitärbereiche für das Personal war inakzeptabel.

Obwohl der Rechnungshof bereits im Jahr 2007 eine umfassende Gesamtkonzeption für die Wildparke angeregt hatte, fehlte diese nach wie vor. Als Folge davon lagen auch keine Bedarfsplanungen für künftige Investitionen vor.

Der Rechnungshof hat weiter festgestellt, dass die in seinen Bemerkungen 2008 im Wildpark Edersee aufgezeigten baulichen Mängel teilweise noch nicht beseitigt waren.

23.3.2

Der Rechnungshof hat empfohlen, die aufgezeigten Mängel umgehend zu beseitigen.

23.3.3

Das Ministerium hat die Feststellungen des Rechnungshofs weitgehend bestätigt und dem Landesbetrieb Hessen-Forst Zielvorgaben zum Betrieb von Wildparken gemacht. In einer Geschäftsanweisung mit Gültigkeit ab Juni 2012 hat der Landesbetrieb detailliert die Haltungsbedingungen für Tiere in seinen Wildparken geregelt und Standards festgelegt.

Weiterhin hat das Ministerium zugesichert, maßstabgetreue Lage- und Gehegepläne vorzulegen und eine Gesamtkonzeption zu entwickeln. Die Erneuerungen von Sozial- und Sanitärräumen hat es für das Jahr 2013 angekündigt.

23.3.4

Der Rechnungshof begrüßt die vom Ministerium und von Hessen-Forst eingeleiteten und beabsichtigten Maßnahmen.

23.4 Zusammenarbeit mit Fördervereinen

23.4.1

Alle drei staatlichen Wildparke werden durch eingetragene Fördervereine unterstützt. Diese erhalten durch die Forstamtsleiter jährliche Projektlisten, aus denen Unterstützungsprojekte ausgewählt und in Absprache mit der Wildparkleitung finanziert werden. Nach den Satzungen sind die jeweiligen Amts- bzw. Wildparkleiter Mitglied im Vereinsvorstand.

Die Mitglieder der Fördervereine hatten freien Eintritt in den Wildparken. Die Mitgliedsbeiträge lagen dabei unter den Preisen für Jahreskarten. In einem Wildpark wurden keine Jahreskarten angeboten, so dass nur über eine Mitgliedschaft im Förderverein ein ganzjähriger Eintritt zu erhalten war.

Ein Wildpark wurde in zwei Testamenten mit Vermächtnissen bedacht. Die Gelder wurden vom Forstamt an den Förderverein als Spende weitergeleitet.

23.4.2

Der Rechnungshof sieht in der Vorstandstätigkeit der Amtsleitung eine Verquickung dienstlicher Tätigkeit mit Vereinsarbeit, die zu einer Interessenkollision führen kann. Er hat daher empfohlen, die Tätigkeit der Amtsleitung in den Fördervereinen auf eine Beratungsfunktion zu beschränken.

Der Rechnungshof hat bei der Weiterleitung der Vermächtnisse an den Förderverein auf die Nichtvereinbarkeit mit dem Haushaltsrecht hingewiesen. Weiterhin hat er empfohlen, Eintrittserlöse ausschließlich vom Träger des Wildparks zu vereinnahmen und Fördervereinsmitgliedern einen Rabatt auf den Eintritt zu gewähren.

23.4.3

Das Ministerium teilt die haushaltsrechtliche Bewertung des Rechnungshofs. Eine Vermächtnissumme wurde vom Förderverein zurückgefordert, ein weitere war bereits von dem Verein in ein Projekt des Wildparks investiert worden.

Hinsichtlich der Eintrittsgelder der Fördermitglieder hat das Ministerium zugesagt, eine einheitliche Regelung zu erarbeiten und einen Rabattrahmen für Vereinsmitglieder festzulegen.

Das Mitwirken der Amtsleiter in den Fördervereinen erachtet das Ministerium aus strategischer Sicht für sinnvoll. Werden die Amtsleiter in die Vorstände gewählt, werde diese Tätigkeit als Dienstaufgabe gewertet.

23.4.4

Der Rechnungshof begrüßt das unverzügliche Handeln des Ministeriums und des Landesbetriebs Hessen-Forst. Die Tätigkeit der Amtsleiter im Vorstand der Fördervereine sieht er weiterhin kritisch.

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (Epl. 15)

24 Abfallentsorgung der Universitäten

(Kap. 15 05, 15 07, 15 09, 15 10 (alt bis Hj. 2010) / Anlage 1 (neu) 15 13)

Der Rechnungshof hat die Abfallentsorgung bei den Universitäten geprüft. Dabei hat er erhebliche Optimierungspotenziale festgestellt.

Er hat die Universitäten aufgefordert, entsprechend früherer Zusagen, Abfallentsorgungskonzepte zu erarbeiten und umzusetzen. Damit soll eine Reduzierung insbesondere der kostenpflichtig zu entsorgenden Abfallmenge erzielt werden. Es sollte ein Controlling eingeführt werden, auf dessen Datenbasis gesteuert werden kann.

Die Universitäten haben erneut zugesichert, die notwendigen Entsorgungskonzepte zu erarbeiten oder fortzuschreiben. Bereits während der Prüfung haben sie Maßnahmen zur verstärkten Trennung der einzelnen Abfallarten eingeleitet und umgesetzt.

24.1 Vorbemerkung

Der Rechnungshof hat mit Unterstützung des Prüfungsamts die Abfallentsorgung an den fünf hessischen Universitäten in den Jahren 2006 bis 2008 untersucht. Bereits in seinen Bemerkungen 1997 hatte der Rechnungshof zur Abfallentsorgung der Universitäten Stellung genommen.

Im Betrachtungszeitraum betrugen die jährlichen Gesamtkosten für die in die Untersuchung einbezogenen Abfallarten (Restabfall / gewerblicher Siedlungsabfall und Altpapier) zwischen 1,42 Mio. Euro und 1,65 Mio. Euro.

24.2

24.2.1

Vier Universitäten haben einzelne Entsorgungsleistungen ohne die Einholung von Vergleichsangeboten vergeben. Einzig die Universität Kassel hat sich bei sämtlichen Entsorgungsleistungen an die einschlägigen Vergaberegelungen gehalten und hat Vergleichsangebote eingeholt.

24.2.2

Die Universitäten waren bei ihrer Abfalltrennung unterschiedlich konsequent. Dies führte dazu, dass sich die kostenpflichtig zu entsorgenden Mengen an Restabfall / gewerblichen Siedlungsabfall deutlich unterschieden. So fielen im Jahre 2008 zwischen 16 kg und 32 kg je Beschäftigten / Studierenden an.

24.2.3

Die Entsorgungsunternehmen haben Selbstpresscontainer für Restabfall und Altpapier oftmals kostenpflichtig geleert, obwohl diese nur gering gefüllt waren. Leerungen erfolgten teilweise bis zu fünfmal monatlich. Die entsprechenden Rechnungen wurden bezahlt, weil keine Kontrollmechanismen eingerichtet waren.

24.2.4

Der Rechnungshof hat bei der Überprüfung der Angaben der Universitäten zu den Entsorgungskosten und -mengen wiederholt deutliche Unterschiede zu den von ihm erhobenen Daten festgestellt. Beispielweise gab eine Universität für das Jahr 2006 Entsorgungskosten von 45 238 Euro an. Der Rechnungshof ermittelte Kosten in Höhe von 275 404 Euro. Bei den Entsorgungsmengen des Jahres 2008 gab eine Universität 267 t Papier und Pappe an. Der Rechnungshof ermittelte 658 t.

Aktuelle Entsorgungskonzepte konnten von den Universitäten nicht vorgelegt werden.

24.3

Der Rechnungshof hat die Universitäten aufgefordert, sich der Abfallentsorgung systematisch anzunehmen und Entsorgungskonzepte zu entwickeln oder fortzuschreiben. In dem Entsorgungskonzept sollte der Ist-Zustand dargestellt und mögliche Ansätze zur ökologischen und ökonomischen Optimierung aufgezeigt werden. Außerdem sollte festgelegt werden, wie die Abfallerzeuger für die Abfalltrennung sensibilisiert werden. Im Entsorgungskonzept sollte weiterhin erkennbar werden, wie ein Controlling einzuführen ist.

Entsorgungskonzepte tragen dazu bei, dass Fehler wie z. B überflüssige Leerungen von Containern erkannt und vermieden werden können.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Universitäten gesetzlich zur Abfallvermeidung und -verwertung verpflichtet sind.[374] Insbesondere deswegen kommt der Trennung durch den Abfallerzeuger besondere Bedeutung zu. Außerdem führt konsequente Trennung, z. B. aufgrund der unentgeltlichen Entsorgung der Verkaufsverpackungen („Grüner Punkt“), zu einer Kostenreduzierung.

Der Rechnungshof fordert, dass die Vergabe von Entsorgungsleistungen ausnahmslos nach den einschlägigen Vorschriften vorgenommen wird.

24.4

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hatte bereits in Reaktion auf die Bemerkungen 1997 erklärt, dass Entsorgungskonzepte entwickelt werden sollen.

374 Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG) vom 24. Februar 2012 (BGBl. I Seite 212).

Erneut haben die Universitäten zugesichert, die notwendigen Entsorgungskonzepte zu erarbeiten oder fortzuschreiben. Mit diesen streben sie eine differenziertere Erfassung der Abfallmengen und -kosten an.

Bereits während der Prüfung wurden Maßnahmen zur verstärkten Trennung der einzelnen Abfallarten eingeleitet und umgesetzt.

Das häufige Abholen der gering gefüllten Container sei auf fehlerhafte Anzeigen zurückzuführen. Nach Überprüfung der Messeinrichtungen seien der Universität vom örtlichen Entsorgungsbetrieb rund 14 000 Euro erstattet worden.

Die betreffenden Universitäten haben erklärt, die Vergabevorschriften zukünftig zu beachten.

Das Ministerium hat der Bemerkung grundsätzlich zugestimmt.

24.5

Der Rechnungshof begrüßt, dass seine Empfehlungen weitestgehend schon während der Prüfung umgesetzt wurden.

25 Abwicklung der Landesförderung von Kunst und Kultur
(Kap. 15 50)

Der Rechnungshof hat in den vergangenen Jahren verschiedene Förderverfahren im Bereich Kunst und Kultur geprüft. Dabei stellte er wiederkehrende Verstöße gegen haushalts- bzw. zuwendungsrechtliche Bestimmungen und Mängel bei der Abwicklung der Fördermaßnahmen fest.

Der Rechnungshof hat angemahnt, Mängel im Verfahren auszuräumen. Bereits in seinen Bemerkungen 2004 hat er empfohlen, die operative Abwicklung der Fördermaßnahmen auf den nachgeordneten Bereich zu verlagern. Bei nachfolgenden Prüfungen hat er angeregt, zumindest die Zusammenlegung dieser Aufgabe für alle Förderbereiche des Ministeriums zu erwägen.

Das Ministerium hat nun mitgeteilt, dass es die Kompetenzen bei der Bearbeitung von Fördervorgängen konzentrieren wird.

Der Rechnungshof sieht in der angekündigten Maßnahme eine Chance, dass sich die in der Vergangenheit festgestellten Mängel bei der Abwicklung der Förderung reduzieren.

25.1

Das Land gewährt zur Förderung von Kunst und Kultur jährlich Zuwendungen in Millionenhöhe. Mit der Abwicklung der verschiedenen Fördermaßnahmen sind im Ministerium mehrere Fachreferate betraut.

Der Rechnungshof hat in den vergangenen Jahren verschiedene Fördermaßnahmen geprüft. Dabei hat er zahlreiche wiederkehrende Verstöße gegen haushalts- bzw. zuwendungsrechtliche Vorschriften und Mängel bei der Abwicklung der Förderung festgestellt. Beispielsweise bewilligte das Ministerium Zuwendungen, obwohl die Projekte bereits begonnen bzw. in Einzelfällen bereits abgeschlossen waren (Verbot der Refinanzierung). Es duldete, dass Zuwendungsempfänger die erforderlichen Verwendungsnachweise nicht

oder wiederholt nicht fristgerecht vorlegten. Zudem waren die Nachweise häufig unzureichend und nicht geeignet, die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel nachzuweisen. Das Ministerium wurde seiner Aufgabe, die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel zu prüfen, nicht ausreichend gerecht. Selbst offensichtlichen Mängeln ging es nicht immer in gebotenem Umfang nach.

Der Rechnungshof wies in diversen Prüfungsmitteilungen und Bemerkungen[375] darauf hin, dass die einzelnen Fachreferate in starkem Maße mit der Umsetzung und Begleitung der Förderverfahren befasst sind. Dabei handele es sich regelmäßig um gleichartige, routinemäßige Tätigkeiten, die operative und keine ministeriellen Merkmale tragen.

25.2

Der Rechnungshof hat die Notwendigkeit einer Verbesserung der Sachkompetenz bei der Abwicklung der Förderung aufgezeigt. Zudem wies er darauf hin, dass sich das Ministerium mit angemessenem Personalaufwand seinen eigentlichen leitenden, lenkenden und aufsichtführenden Aufgaben nur dann sachgerecht widmen könne, wenn es sich von solchen Verwaltungsaufgaben frei halte, die nicht zu seinen originären Aufgaben zählen. Der Rechnungshof verwies auf die Handlungsvorschläge zur Modernisierung der hessischen Landesverwaltung („Hessische Landesverwaltung 2000“)[376], die eine Beschränkung der Ministerien auf die zentrale politische Steuerung ihres Geschäftsbereichs und die Funktion als oberste Fach-, Dienst- und Rechtsaufsichtsbehörde vorsehen. Er hat empfohlen, eine Verlagerung der operativen Aufgaben auf den nachgeordneten Bereich der Landesverwaltung zu prüfen, zumindest aber eine Zusammenlegung dieser Aufgaben für alle Förderbereiche des Ministeriums in Erwägung zu ziehen.

375 Vgl. Bemerkungen 2004, Nr. 16 „Musikförderung“, Seite 183 ff., Bemerkungen 2007, Nr. 23 Förderung „Kultureller Aktivitäten“, Seite 216 ff. und Bemerkungen 2012, Nr. 13 „Kulturelle Filmförderung“, Seite 289 ff.

376 Staatsanzeiger für das Landes Hessen 1996, Seite 1 286 ff.

25.3

Das Ministerium hat in mehreren Stellungnahmen angekündigt, eine Verlagerung der operativen Tätigkeiten auf den nachgeordneten Bereich bzw. die Bildung eines zentralen Zuwendungsreferates zu prüfen.

In einer weiteren Stellungnahme im Oktober 2012 hat das Ministerium nun mitgeteilt, es habe verschiedene Optionen einer verbesserten Vorgangsbearbeitung im Förderwesen geprüft. In Abwägung auch der finanziellen und personellen Rahmenbedingungen habe es sich entschieden, dem Vorschlag des Rechnungshofs zu folgen und die Kompetenzen bei der Bearbeitung von Fördervorgängen zu konzentrieren. Damit solle die Qualität der Arbeit gesichert und eine einheitliche Anwendung der rechtlichen Vorgaben garantiert werden. Ziel sei es, entsprechende Strukturen im Jahr 2013 zu etablieren.

25.4

Der Rechnungshof hält es grundsätzlich für sachgerecht, operative Aufgaben auf den nachgeordneten Bereich der Landesverwaltung zu verlagern.

Auch wenn die operative Abwicklung der Förderverfahren im Ministerium verbleibt, sieht der Rechnungshof dennoch in der angekündigten Maßnahme eine Chance, die in der Vergangenheit aufgetretenen Verstöße gegen haushalts- bzw. zuwendungsrechtliche Bestimmungen und Mängel bei der Abwicklung der Förderung zu reduzieren. Er empfiehlt, die mit der Wahrnehmung der operativen Tätigkeiten betrauten Mitarbeiter aufgabenbezogen zu schulen.

26 Einrichtung und Betrieb des Competence Centers Personal beim Hessischen Ministerium für Wissenschaft und Kunst
(Kap. 15 01)

Das Competence Center Personal nimmt seit seiner Einrichtung im Jahr 2006 als Personalservicestelle operative Aufgaben für das Ministerium und nachgeordnete Dienststellen wahr. Seine Personalausstattung kann zurückgeführt werden und die Kosten je betreutem Mitarbeiter sind überprüfungsbedürftig. Inwieweit mit der Einrichtung des Competence Centers und dem Produktivstart der Personalwirtschaft mit SAP-HR verfolgte Ziele erreicht wurden, ist bislang nicht ermittelt worden.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Aufgaben des Competence Centers Personal einer nachgeordneten Dienststelle zu übertragen und entbehrliche Stellen einzusparen. Unter maßgeblicher Beteiligung von Innen- und Finanzministerium sollte ermittelt werden, inwieweit verfolgte Ziele bislang erreicht wurden.

26.1 Aufgaben

26.1.1

Das Competence Center Personal (CCP) nimmt seit dem Jahr 2006 als zentrale Personalservicestelle mit Hilfe der Personalsoftware SAP-HR die operative Verwaltung der Personaldaten für Bedienstete des Ministeriums und zehn nachgeordneter Dienststellen (der Buchungskreise Historisches Erbe, Information und Dokumentation sowie Archivschule Marburg) wahr. Es ist beim Ministerium angesiedelt und seit dem Jahr 2010 gesonderter Teil des Personalreferats. Einzelheiten regelt eine Vereinbarung zwischen dem Ministerium und den Dienststellen. Ziel seiner Einrichtung war es, erhöhten Mehraufwand infolge der Einführung und Pflege der Personalsoftware SAP-HR bei der Vielzahl kleinerer Dienststellen im genannten Geschäftsbereich zu vermeiden. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen betreuten die rund 16,5 Mitarbeiter des CCP 1 170 Bedienstete der o. g. Dienststellen.

26.1.2

Der Rechnungshof hält die Aufgabenbündelung beim CCP grundsätzlich für sachgerecht. Er hat angeregt, weitere Möglichkeiten zu untersuchen, Aufgaben und ggf. Dienststellen im Ressort zusammenzuführen, um fachlichen und administrativen Mehraufwand zu vermeiden.

26.1.3

Das Ministerium hat in diesem Zusammenhang auf seine Zentralisierungsbemühungen im Bereich der Archivverwaltung und im Bereich des Mandanten Historisches Erbe hingewiesen.

26.1.4

Der Rechnungshof begrüßt die Ankündigung und erwartet eine zeitnahe Umsetzung. Hinsichtlich der Möglichkeiten zur Verbesserung von Organisationsstrukturen verweist er beispielhaft auf seinen Bemerkungsbeitrag zur Aufgaben- und Organisationsstruktur der Archivverwaltung aus dem Jahr 2008.

26.2 Organisatorische Zuordnung zum Ministerium

26.2.1

Das CCP nimmt operative Aufgaben wahr.

26.2.2

Der Rechnungshof sieht in der Arbeit des CCP keine ministerielle Aufgabe und hat angeregt, sie einer nachgeordneten Dienststelle zu übertragen.

26.2.3

Das Ministerium hat dem grundsätzlich nicht widersprochen. Die räumliche Ansiedlung im Ministerium sei reinen Praktikabilitätserwägungen gefolgt. Im Geschäftsbereich böten sich keine größeren nachgeordneten Behörden zur Aufgabenübernahme an. Das CCP habe sein Personal im Jahr 2006 zu einem Großteil aus PVS-gemeldeten Bewerbern / -innen oder aus dem nachgeordneten Bereich rekrutiert. Dabei habe die Stellenstruktur des Ministeriums als Anreiz fungiert.

26.2.4

Der Rechnungshof hält an dem Grundsatz fest, dass die Wahrnehmung nichtministerieller operativer Aufgaben dem nachgeordneten Bereich vorbehalten sein sollte. Die derzeitige räumliche Unterbringung des CCP im Ministerium steht einer sachgerechten organisatorischen Zuordnung nicht entgegen. Eine neue Möglichkeit, die Aufgaben dem nachgeordneten Bereich zu übertragen, könnte die Einrichtung eines Landesarchivs mit sich bringen. Nach Ansicht des Rechnungshofs sollte es aber auch nicht ausgeschlossen bleiben, ggf. ressortübergreifende Aufgabenbündelungen zu prüfen.

26.3 Personalbedarf und Stellenausstattung

26.3.1

Das CCP gliedert sich in die Bereiche Organisationsmanagement und Personaladministration. Gutachter hatten in einer Vorstudie zur Einführung von SAP-HR Annahmen zur Personalbedarfsermittlung für beide Bereiche vorgelegt, die sich bei der Personaladministration an der Zahl der mindestens zu betreuenden Bediensteten orientieren.

Die aktuelle Personalausstattung im Bereich Organisationsmanagement überschreitet den danach erforderlichen Bedarfsansatz um rund 2,5 Stellen.

Im Bereich Personaladministration ist sie zurückgeführt und gemessen an den Mindestanforderungen grundsätzlich plausibel. Die Gutachter hatten jedoch aufgezeigt, dass aufgrund von Praxiserfahrungen deutlich größere Arbeitsmengen zu bewältigen sind.

26.3.2

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Personalausstattung des CCP unter Beachtung seiner Hinweise zu überprüfen und weiter zurückzuführen. Entbehrliche Stellen sollten ersatzlos wegfallen.

26.3.3

Das Ministerium hat angekündigt, es werde der Empfehlung folgen, die Personalausstattung des CCP überprüfen und tendenziell weiter abbauen. Bisherige Stellengewinne seien bereits abgebaut bzw. anderen Verwendungen im Ministerium zugeführt worden.

26.3.4

Der Rechnungshof begrüßt die beabsichtigten Maßnahmen beim Personalabbau und erwartet eine zeitnahe Umsetzung. Er geht davon aus, dass verzichtbare Stellen grundsätzlich beim Ministerium wegfallen bzw. mit k. w.-Vermerken versehen werden und nur bei hinreichend begründetem Bedarf anderen Verwendungen zugeführt werden.

26.4 Kosten im Vergleich zu anderen Personalserviceeinheiten

26.4.1

Das CCP weist deutlich höhere Kosten je betreuten Mitarbeiter auf als z. B. entsprechend der Angaben in den Landeshaushaltsplänen die Personalverwaltung in der Staatlichen Schulaufsicht bei den Staatlichen Schulämtern.

26.4.2

Der Rechnungshof hat angeregt, unter Berücksichtigung ggf. ressortspezifischer Besonderheiten die Kosten des CCP vergleichend zu analysieren und mit dem Ziel zu überprüfen, sie deutlich zu senken.

26.4.3

Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde der Empfehlung folgen. Konkrete Aufgabenstrukturen von Einheiten wie dem Kompetenzcenter Personal der Hessischen Straßen- und Verkehrsverwaltung, den Staatlichen Schulämtern oder dem Verwaltungs-Competence-Center im hessischen Justizvollzug seien noch nicht bekannt. Es werde gemäß Beschluss des CCP-Beirats vom 15. Mai 2012 eine breitere Evaluation unter Befragung dieser Serviceeinheiten durchführen.

26.4.4

Der Rechnungshof begrüßt die Ankündigung. Er geht davon aus, dass ressortübergreifende Betrachtungen und regelmäßiger Austausch Grundlage verbesserter Aufgabenwahrnehmung sein werden. Ob die Arbeitsmengen des CCP ausreichen, um dauerhaft eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung zu gewährleisten, wird zu prüfen sein.

26.5 Evaluation

26.5.1

Seit dem Jahr 2006 besteht der selbstgegebene Auftrag, die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Dienststellen und dem CCP zu evaluieren. Eine Untersuchung hat bislang nicht stattgefunden.

26.5.2

Der Rechnungshof hat aufgefordert, dieses nachzuholen. Er hat auch empfohlen, unter Beteiligung von Innen- und Finanzministerium zu ermitteln, ob und inwieweit mit der Einrichtung des CCP und dem Produktivstart der Personalwirtschaft mit SAP-HR verfolgte Ziele bislang erreicht wurden.

26.5.3

Das Ministerium hat erklärt, nach dem Beschluss des CCP-Beirats vom 15. Mai 2012 solle eine Evaluation im engeren Sinne durchgeführt werden. Die genaueren Prüfungsbereiche würden in der ständigen Arbeitsgruppe des Beirats unter Berücksichtigung der vorliegenden Prüfungsmitteilung festgelegt werden. Zu der Empfehlung, unter maßgeblicher Beteiligung von Innen- und Finanzministerium zu ermitteln, ob und inwieweit mit Einrichtung des CCP und Produktivstart der Personalwirtschaft mit SAP-HR verfolgte Ziele bislang erreicht wurden, hat es sich nicht gesondert geäußert.

26.5.4

Der Rechnungshof begrüßt die vorgesehene Maßnahme. Er hält es allerdings für erforderlich, dass ressortübergreifend im Bereich der Landesverwaltung ermittelt wird, ob und inwieweit die mit Einführung der Personalwirtschaft mit SAP-HR verfolgten Ziele erreicht wurden.

Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 17)

27 Festsetzung und Erhebung von Vollstreckungskosten (Kap. 17 01)

Bei der Beitreibung von Steuerrückständen durch die Vollstreckungsstellen der Finanzämter entstehen Vollstreckungskosten. Bei der Festsetzung und Erhebung dieser Kosten waren sowohl beim Vollstreckungsaußen- als auch beim -innendienst Defizite festzustellen. Die Vollstreckungsstellen überwachten die Kostenfestsetzung und -erhebung ausschließlich manuell.

Zur Beseitigung der Mängel empfahl der Rechnungshof insbesondere die Einführung einer maschinellen Unterstützung der Kostenfestsetzung und -erhebung.

Das Ministerium hat Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel ergriffen.

27.1 Vorbemerkungen

Die Vollstreckungsstellen der Finanzämter haben die Aufgabe, Steuerrückstände beizutreiben. In diesen Vollstreckungsverfahren werden Kosten erhoben, die regelmäßig mit dem Hauptanspruch beizutreiben sind. Dabei wird zwischen Gebühren (z. B. die Pfändungsgebühr) und Auslagen (z. B. die Entgelte für Zustellungen durch die Post) unterschieden. Die Pfändungsgebühr beträgt 20 Euro. Die Auslagen richten sich grundsätzlich nach ihrer tatsächlichen Höhe.

Das Aufkommen der Vollstreckungskosten steht dem Land Hessen zu. Es betrug im Kalenderjahr 2010 rund 2 Mio. Euro.

Der Rechnungshof prüfte im Jahr 2011 bei vier Finanzämtern insgesamt 200 Vollstreckungsvorgänge im Hinblick auf festgesetzte und gezahlte Vollstreckungskosten. Bei 89 Vollstreckungsvorgängen wurden die Kosten vollstän-

dig festgesetzt und beglichen. Dies entspricht einer durchschnittlichen Quote von 44,5 v. H. Die Beitreibungsquoten der geprüften Finanzämter lagen zwischen 22,73 v. H. und 71,43 v. H.

27.2 Maßnahmen durch den Vollstreckungsinnendienst

27.2.1

Für jede zugestellte Pfändungs- und Einziehungsverfügung fällt eine Pfändungsgebühr an. Bei der Zustellung mit Postzustellungsurkunde entstehen Auslagen.

27.2.2

Der Rechnungshof stellte fest, dass diese Kosten häufig ganz oder teilweise noch nicht beglichen waren. Bei einigen Vollstreckungsvorgängen gab der Vollstreckungsinnendienst in den Pfändungs- und Einziehungsverfügungen die Höhe der entstandenen Kosten nicht korrekt an. Bei anderen hob er die Pfändungs- und Einziehungsverfügungen auf, obwohl die Kosten noch nicht beglichen waren. Bei keinem der geprüften Vollstreckungsvorgänge war eine Niederschlagung der Kosten in den Akten vermerkt.

27.2.3

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Bediensteten des Vollstreckungsinnendienstes zur Höhe der in eine Pfändungs- und Einziehungsverfügung aufzunehmenden Kosten zu schulen. Weiterhin sollten Regeln bei der Aufhebung bzw. Einschränkung der Pfändungs- und Einziehungsverfügungen aufgestellt werden. Daneben sollten die Kostenfestsetzung und -erhebung maschinell unterstützt werden.

27.2.4

Das Ministerium will die Empfehlungen des Rechnungshofs aufgreifen. Auch wenn in einschlägigen Fällen vielfach die gesetzlichen Regelungen zur Niederschlagung der Kosten griffen, werde die Oberfinanzdirektion die Bediensteten des Vollstreckungsinnendienstes in Amtsfortbildungen zur Gesetzes- und Weisungslage der Vollstreckungskosten schulen. Zudem werde sie auf einheitliche Regeln bei der Aufhebung bzw. Einschränkung der Pfändungs- und Einziehungsverfügungen und deren Umsetzung hinwirken.

27.3 Maßnahmen durch den Vollstreckungsaußendienst

27.3.1

Vollziehungsbeamte sind an die Weisungen des Vollstreckungsinnendienstes gebunden. Sie ergreifen Vollstreckungsmaßnahmen aufgrund von Vollstreckungsaufträgen des Vollstreckungsinnendienstes. Sobald Vollziehungsbeamte nach außen wirkende Handlungen zur Ausführung des Vollstreckungsauftrags unternehmen, entstehen Pfändungsgebühren.

27.3.2

Bei mehr als der Hälfte der geprüften Vollstreckungshandlungen wurden diese Gebühren von Vollziehungsbeamten nicht bzw. nicht vollständig beigetrieben. Ursache hierfür war unter anderem die nicht optimale Zusammenarbeit zwischen Vollstreckungsaußen- und Vollstreckungsinnendienst.

27.3.3

Der Rechnungshof hat empfohlen, eine maschinelle Unterstützung der Kostenfestsetzung und -erhebung einzuführen sowie die Zusammenarbeit zwischen Vollstreckungsaußen- und Vollstreckungsinnendienst zu optimieren.

27.3.4

Das Ministerium hat mitgeteilt, möglicherweise seien auch in den geprüften Vollstreckungsvorgängen des Vollstreckungsaußendienstes die Voraussetzungen für die Niederschlagung der Pfändungsgebühr erfüllt gewesen. Zur Sicherstellung der Kostenfestsetzung und -erhebung bei der Rückgabe des Vollstreckungsauftrags vom Außen- zum Innendienst plane die Oberfinanzdirektion die Änderung eines Vordrucks.

27.4 Organisation in der Vollstreckungsstelle

27.4.1

Die Vollstreckungsstellen überwachten die Kostenfestsetzung und -erhebung ausschließlich manuell unter Einsatz eines Kostenvorblatts. Eine maschinelle Sollstellung der Vollstreckungskosten war nicht vorhanden. Die oberste Landesfinanzbehörde kann nach § 62 der Buchungsordnung für die Finanzämter die maschinelle Sollstellung anordnen.

27.4.2

Die Feststellungen des Rechnungshofs ergaben, dass auch unter Einsatz eines Kostenvorblatts die Kostenfestsetzung und -erhebung nicht sichergestellt war.

27.4.3

Der Rechnungshof hat die Organisation der Überwachung der Kostenfestsetzung und -erhebung beanstandet und empfohlen, eine maschinelle Sollstellung für die Vollstreckungskosten einzuführen. Bis dahin sollten die bei einem Finanzamt erfolgreich eingesetzten Maßnahmen zur Beitreibung der Vollstreckungskosten, wie z. B. eine effektive Zusammenarbeit zwischen Vollstreckungsstelle und Finanzkasse, in allen Finanzämtern umgesetzt werden.

27.4.4

Das Ministerium hat sich der Empfehlung des Rechnungshofs uneingeschränkt angeschlossen, eine maschinelle Sollstellung der Vollstreckungskosten einzuführen. Der Einsatz sei mit einem bundeseinheitlichen Verfahren für 2014 geplant. Für die Zwischenzeit werde die Oberfinanzdirektion die Übernahme der bei einem Finanzamt erfolgreich eingesetzten Maßnahmen auf alle hessischen Finanzämter prüfen.

27.5

Der Rechnungshof begrüßt die vom Ministerium geplanten Maßnahmen. Er erwartet, dass die geplanten Verbesserungen zügig umgesetzt und die festgestellten Mängel beseitigt werden.

28 Vollstreckung in Großrückstandsfällen
(Kap. 17 01)

Die Finanzämter bearbeiteten Großrückstände zu zögerlich. Vollstreckungsmöglichkeiten blieben unerkannt, weil Informationsquellen nicht ausgeschöpft wurden. Ferner wurden nicht alle erforderlichen Vollstreckungsmaßnahmen ergriffen. Die Vollziehungsbeamten ließen oft Pfändungsmöglichkeiten ungenutzt. Die Vollstreckungsstellen gewährten häufig Vollstreckungsaufschub, ohne die gesetzlichen Voraussetzungen geprüft zu haben.

Schätzungen von Besteuerungsgrundlagen, die zu Großrückständen führten, wären in einigen Fällen durch Anwendung von Zwangsmitteln vermeidbar gewesen.

Der Rechnungshof hat gefordert, die Mängel abzustellen und empfohlen, die Bearbeiter zu schulen.

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

28.1 Vorbemerkungen

Die Vollstreckungsstellen verfolgen das Ziel, Steuerrückstände abzubauen oder sie auf einem möglichst niedrigen betragsmäßigen Niveau zu halten. Dies kann bei einem hohen Arbeitsanfall nur dann erreicht werden, wenn bei der Bearbeitung von Großrückständen Prioritäten gesetzt und sie intensiv, konsequent und mit dem Ziel einer schnellen Fallbeendigung bearbeitet werden.

Als Großrückstand gelten die gesamten Steuerrückstände eines Steuerpflichtigen, soweit diese einen bestimmten Betrag überschreiten. In Verwaltungsanweisungen ist die Vorgehensweise bei der Bearbeitung von Großrückstandsfällen geregelt. Der Bearbeiter hat sich zunächst einen Überblick über die

Vollstreckungsmöglichkeiten zu verschaffen. Anschließend sind grundsätzlich sämtliche Maßnahmen zu ergreifen.

Der Rechnungshof prüfte die Bearbeitung von Großrückständen bei vier Finanzämtern. Ziel der Untersuchung war, die Qualität der Vollstreckung in Großrückstandsfällen zu beurteilen. Dabei hat er auch die Organisation und Arbeitsweise der Vollstreckungsstellen einbezogen und Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt. Der Rechnungshof prüfte 79 Steuerfälle mit Großrückständen in Höhe von insgesamt rund 6,9 Mio. Euro.

28.2 Ermittlung von Vollstreckungsmöglichkeiten

28.2.1

Bei mehr als zwei Dritteln der Fälle nutzten die Vollstreckungsstellen entgegen den Verwaltungsanweisungen zur Ermittlung von Vollstreckungsmöglichkeiten weder die Veranlagungsakten noch vorhandene Abfragemöglichkeiten als Informationsquelle. So wurden die im Finanzamt über den Vollstreckungsschuldner gespeicherten Daten nicht ausgewertet. Auch die Abfrage von Freistellungsaufträgen oder der Abruf von Kontoinformationen beim Bundeszentralamt für Steuern unterblieben in mehr als der Hälfte der Fälle.

Die durchschnittliche Dauer von der Kenntnis des Großrückstands durch die Vollstreckungsstelle bis zu ihrer ersten Ermittlungshandlung betrug rund 100 Kalendertage.

Nach Feststellungen des Rechnungshofs ermittelten die Vollstreckungsstellen bei einem Viertel der eingesehenen Fälle keine Vollstreckungsmöglichkeiten.

28.2.2

Der Rechnungshof hat die unzureichende Ermittlung von Vollstreckungsmöglichkeiten beanstandet. Er hat darauf hingewiesen, dass alle Informationsquellen – insbesondere die Veranlagungsakten – zu nutzen sind. Er hat empfohlen,

Checklisten zur vollständigen Ermittlung von Vollstreckungsmöglichkeiten einzusetzen.

Der Rechnungshof hat die verzögerte Ermittlung von Vollstreckungsmöglichkeiten kritisiert. Dadurch können erfolgversprechende Vollstreckungsmöglichkeiten entfallen. Die Ermittlungen sollten deshalb zeitnah zur Entstehung des Großrückstands beginnen.

28.2.3

Das Ministerium hat die Auffassung des Rechnungshofs geteilt. Das Thema Ermittlungshandlungen werde im Rahmen der Amtsfortbildung behandelt. Zur besseren Umsetzung der Verwaltungsanweisungen sei den Vollstreckungsstellen bereits eine Checkliste zur Verfügung gestellt worden.

28.3 Anwendung von Vollstreckungsmaßnahmen

28.3.1

Der Rechnungshof stellte weiterhin fest, dass die Vollstreckungsstellen in zwei Dritteln der Fälle entgegen den Verwaltungsanweisungen nicht sämtliche Vollstreckungsmaßnahmen ergriffen. In vielen Fällen unterblieben Vollstreckungsmaßnahmen, obwohl nach Aktenlage erfolgversprechende Vollstreckungsmöglichkeiten gegeben waren. In der überwiegenden Zahl der Fälle mit Grundvermögen der Vollstreckungsschuldner leiteten die Vollstreckungsstellen keine Immobiliarvollstreckung ein. In Fällen mit Forderungen – zum Teil erhebliche Mietforderungen – brachten die Vollstreckungsstellen überwiegend keine Forderungspfändungen aus. Die Pfändung von Bankkonten unterblieb in rund einem Zehntel der Fälle. In der Hälfte der Fälle mit Kontopfändung beschränkten sich die Vollstreckungsstellen auf die Pfändung der im Finanzamt gespeicherten Bankverbindung, ohne weitere Bankverbindungen des Vollstreckungsschuldners zu ermitteln. Die Pfändung von Arbeitseinkommen oder Kapitalanlagen nahmen die Vollstreckungsstellen nur in einem Drittel der betroffenen Fälle, die Pfändung von Gesellschaftsbeteiligungen in rund

einem Zehntel der Fälle vor. Vollstreckungsmaßnahmen wurden erst mit erheblicher Verzögerung ergriffen. Bis zur Ausbringung der ersten Maßnahme verstrichen durchschnittlich rund 130 Kalendertage.

28.3.2

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass unvollständige und zögerliche Vollstreckungsmaßnahmen zu Steuerausfällen führen können. Er hat empfohlen, alle Vollstreckungsmaßnahmen zeitnah zu ergreifen.

28.3.3

Das Ministerium hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt. Die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main werde die festgestellten Mängel zum Gegenstand von Schulungsmaßnahmen machen. Vermutlich sei die Zeitspanne bis zur ersten Vollstreckungsmaßnahme in einigen der geprüften Fälle darauf zurückzuführen, dass der Vollstreckungsfall erst im Laufe der Zeit zu einem Großrückstandsfall angewachsen sei.

28.4 Maßnahmen des Vollstreckungsaußendienstes

28.4.1

Das Finanzamt führt die Vollstreckung in bewegliche Sachen durch Vollziehungsbeamte aus. Diese werden aufgrund eines Auftrags der Vollstreckungsstelle tätig. Sie sollen mit der Bearbeitung von Großrückstandsfällen erst beauftragt werden, nachdem die im Finanzamt vorhandenen Unterlagen nach Vollstreckungsmöglichkeiten ausgewertet wurden und die sich daraus ergebenden Vollstreckungsmaßnahmen nicht oder nicht vollständig zur Tilgung der Rückstände geführt haben.

Nach Feststellungen des Rechnungshofs waren bei der überwiegenden Zahl der Fälle nicht alle Innendienstmaßnahmen ausgeschöpft.

In rund einem Drittel der Fälle, in denen Vollziehungsbeamte beauftragt wurden, ergriffen diese nicht alle Pfändungsmöglichkeiten. So unterließen sie es beispielsweise, vorhandene Sachwerte zu ermitteln und zu pfänden.

Die Vollziehungsbeamten machten von ihrer Befugnis, die Geschäfts- und Buchführungsunterlagen des Vollstreckungsschuldners einzusehen, um pfändbare Forderungen festzustellen, nur vereinzelt Gebrauch. Selbst wenn sie in ihren Protokollen Forderungen erwähnten, machten sie jedoch keine Angaben zu der Höhe der Forderungen und der Person der Debitoren. Diese Forderungen konnte der Vollstreckungsinnendienst nicht pfänden.

28.4.2

Vollziehungsbeamte sollten entsprechend der Weisungslage erst eingesetzt werden, nachdem alle Vollstreckungsmöglichkeiten des Innendiensts ausgeschöpft sind. Die Vollziehungsbeamten sollten angehalten werden, mehr Sachpfändungen vorzunehmen. In Fortbildungsveranstaltungen sollten den Vollziehungsbeamten die notwendigen Kenntnisse im Umgang mit Geschäfts- und Buchführungsunterlagen vermittelt werden, um Forderungen und andere Vermögensrechte festzustellen.

28.4.3

Das Ministerium hat die Auffassung des Rechnungshofs grundsätzlich geteilt. Der zielorientierte Einsatz von Vollziehungsbeamten schließe Sachpfändungen und die Feststellung von Forderungen ein. Die Feststellungen des Rechnungshofs werde die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main in Dienstbesprechungen und Fortbildungsmaßnahmen behandeln.

28.5 Gewährung von Vollstreckungsaufschub

28.5.1

Soweit im Einzelfall die Vollstreckung dem Vollstreckungsschuldner einen unverhältnismäßigen Nachteil bringen würde, kann die Vollstreckungsbehörde sie einstweilen einstellen, beschränken oder eine Vollstreckungsmaßnahme aufheben. Der Vollstreckungsschuldner hat die gesetzlichen Voraussetzungen für den Vollstreckungsaufschub darzulegen und erforderlichenfalls nachzuweisen. Wird er gewährt, ist die Einhaltung der vereinbarten Bedingungen zu überwachen. Der Vollstreckungsaufschub ist aufzuheben, sobald die damit verbundenen Bedingungen nicht eingehalten werden.

In mehr als einem Drittel der Fälle gewährten die Vollstreckungsstellen Vollstreckungsaufschub ohne Prüfung der Voraussetzungen. Auch überwachten sie in rund einem Viertel der Fälle nicht die Einhaltung der mit dem Vollstreckungsaufschub bzw. einer Ratenvereinbarung verbundenen Bedingungen.

28.5.2

Der Rechnungshof hat die Gewährung von Vollstreckungsaufschub ohne Prüfung der gesetzlichen Voraussetzungen und die unzureichende Überwachung der Bedingungen beanstandet. Er hat gefordert, Vollstreckungsmaßnahmen erst einzuschränken oder auszusetzen, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen. Die Vollstreckungsstellen sollten die Einhaltung der mit dem Vollstreckungsaufschub verbundenen Bedingungen konsequent überwachen. Bei Nichteinhaltung sollte der Vollstreckungsaufschub aufgehoben werden.

28.5.3

Das Ministerium hat den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt. Die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main werde entsprechende Dienstbesprechungen durchführen.

28.6 Inanspruchnahme von Haftungsschuldnern

28.6.1

Nach der Abgabenordnung können dritte Personen unter bestimmten Voraussetzungen für die Steuerrückstände des Vollstreckungsschuldners in Haftung genommen werden. Sobald die Vollstreckungsstelle erkennt, dass die von ihr gegenüber dem Steuerschuldner getroffenen Maßnahmen nicht erfolgversprechend sind, hat sie nach den Verwaltungsanweisungen unverzüglich die für die Erteilung des Haftungsbescheids zuständige Veranlagungsstelle über die Haftungssituation zu unterrichten und zur Prüfung der Voraussetzungen für die Haftung zu veranlassen. Die Nutzung von Haftungsmöglichkeiten führt nach Erfahrungen der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main zu Steuereinnahmen, die ohne die Heranziehung des Haftungsschuldners endgültig ausfallen würden.

Der Rechnungshof stellte 13 Fälle mit Haftungstatbestand fest. In sechs Fällen veranlassten die Vollstreckungsstellen keine Prüfung der Haftung.

28.6.2

Der Rechnungshof hat auf die unzureichende Inanspruchnahme von Haftungsschuldnern hingewiesen. Die Bearbeiter der Vollstreckungsstellen sollten im Erkennen von Haftungstatbeständen geschult werden und in den einschlägigen Fällen die Veranlagungsstellen zur Prüfung der Haftung auffordern.

28.6.3

Das Ministerium hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt. Die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main werde den Vollstreckungsstellen einen Überblick über die gängigen Haftungsnormen geben.

28.7 Absehen von der Steuerfestsetzung

28.7.1

Die Festsetzung von Steuern kann nach der Abgabenordnung unter anderem unterbleiben, wenn feststeht, dass die Einziehung keinen Erfolg haben wird oder wenn die Kosten der Einziehung einschließlich der Festsetzung außer Verhältnis zu dem Betrag der Steuer stehen. Dies kommt insbesondere in Betracht, wenn bereits Abgabenrückstände aus früheren Veranlagungszeiträumen nicht beigetrieben werden konnten.

Der Rechnungshof fand 14 Fälle mit nicht beitreibbaren Steuerrückständen vor. In neun Fällen setzten die Veranlagungsstellen weitere Steuern – meist im Wege der Schätzung – fest.

28.7.2

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Festsetzung von Steuerbeträgen, die voraussichtlich nicht eingezogen werden können, unnötigen Verwaltungsaufwand verursacht.

Er hat empfohlen, die Bearbeiter auf die Möglichkeit des Absehens von der Steuerfestsetzung hinzuweisen. Die Veranlagungsstellen sollten in den einschlägigen Fällen gemeinsam mit der Vollstreckungsstelle prüfen, ob die Voraussetzungen für ein Absehen von der Steuerfestsetzung vorliegen.

28.7.3

Das Ministerium hat die Empfehlung des Rechnungshofs aufgegriffen. Die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main werde sie in Dienstbesprechungen thematisieren.

28.8 Schätzung von Besteuerungsgrundlagen

28.8.1

Soweit die Veranlagungsstelle die Besteuerungsgrundlagen nicht ermitteln kann, hat sie diese nach der Abgabenordnung zu schätzen. Kommt der Steuerpflichtige seinen Erklärungspflichten nicht nach, soll er vor der Schätzung durch das Zwangsverfahren zur Abgabe seiner Erklärungen bewegt werden.

Nach Feststellungen des Rechnungshofs schätzten die Veranlagungsstellen in knapp einem Viertel der Fälle die Besteuerungsgrundlagen, ohne vorher das Zwangsverfahren einzusetzen. Zu einem besonders starken Anstieg der Rückstände kam es in einigen Fällen durch die gleichzeitige Schätzung der Besteuerungsgrundlagen mehrerer Veranlagungszeiträume ohne vorherige Anwendung von Zwangsmitteln.

28.8.2

Der Rechnungshof hält die Schätzung von Besteuerungsgrundlagen ohne vorherige Ausschöpfung des Zwangsverfahrens für nicht sachgerecht. Durch die Schätzungsveranlagung können hohe Rückstände entstehen, die in den Vollstreckungsstellen erheblichen administrativen Aufwand verursachen, der möglicherweise fruchtlos bleibt. Wiederholt hat der Rechnungshof darauf aufmerksam gemacht, dass der Einsatz von Zwangsmitteln die effektivere Maßnahme ist, den Steuerpflichtigen zur Abgabe seiner Steuererklärungen zu bewegen.[377] Dadurch könnten einige der auf Schätzungen beruhenden Großrückstände vermieden werden.

28.8.3

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass das Thema Zwangsmittel seit längerem Gegenstand von Fortbildungsveranstaltungen und Dienstbesprechungen sei und bleiben werde. Dies habe bei den Veranlagungsstellen bereits zu einer

377 Vgl. Bemerkungen 2007 Nr. 27, Seite 235.

Veränderung ihrer Vorgehensweise geführt. Die seit kurzem bestehende Möglichkeit, Zwangsgelder auch maschinell festzusetzen, werde zu einem weiteren Rückgang von Schätzungen der Besteuerungsgrundlagen führen.

Der Rechnungshof begrüßt die vom Ministerium bisher veranlassten und geplanten Maßnahmen. Er erwartet, dass auch die geplanten Verbesserungen zügig umgesetzt und die festgestellten Mängel beseitigt werden.

29 Kontrollprüfung „Berechnung der Investitionsaufwendungen öffentlich geförderter Altenpflegeeinrichtungen“

(Kap. 17 32 und Hessischer Investitionsfonds – Abteilung A)

Altenpflegeeinrichtungen können mit Zustimmung der zuständigen Landesbehörde den nicht durch öffentliche Förderung gedeckten Kostenanteil ihrer betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen den Heimbewohnern gesondert berechnen. Prüfungsfeststellungen des Jahres 2008 zufolge lagen aufgrund fehlender Überwachung durch die jeweils zuständige Landesbehörde die erforderlichen Zustimmungen nur in wenigen Fällen vor. Sie entsprachen zumeist weder den rechtlichen Vorgaben noch ergingen sie rechtzeitig. Der Rechnungshof hatte seinerzeit die Sicherstellung angemessener Kontrollmaßnahmen angemahnt. Im Rahmen des Bemerkungsverfahrens 2008 hatte das Sozialministerium die Umsetzung der Empfehlungen des Rechnungshofs zugesagt.

Nach der im Jahr 2012 durchgeführten Kontrollprüfung hat das Regierungspräsidium Gießen als zuständige Landesbehörde ein funktionierendes Überwachungssystem installiert und nimmt seine Aufgaben ordnungsgemäß wahr.

Die Umsetzung und Anwendung der Empfehlungen des Rechnungshofs zur Einrichtung eines angemessenen Überwachungsverfahrens hat sich nach Aussage des Ministeriums bewährt. Die dem Parlament im Rahmen des Bemerkungsverfahrens 2008 gegebene Zusage hat das Sozialministerium erfüllt.

29.1 Prüfungsfeststellungen im Jahr 2008

Das Sozialministerium (Ministerium) hat seit dem Jahr 1996 Investitionen in rund 200 Altenpflegeeinrichtungen gefördert und hierfür fast eine halbe Milliarde Euro eingesetzt. Ziel dieser öffentlichen Förderung sollte sein, die den Pflegebedürftigen und somit subsidiär auch den Sozialhilfeträgern regelmäßig gesondert in Rechnung gestellten betriebsnotwendigen Investitionsauf-

wendungen niedrig zu halten. Diese können den Pflegebedürftigen zusätzlich zu einer leistungsgerechten Vergütung und einem angemessenen Entgelt für Unterkunft und Verpflegung berechnet werden.

Die gesonderte Berechnung der Investitionsaufwendungen durch die Heimträger bedarf gemäß § 82 Absatz 3 SGB XI der Zustimmung der zuständigen Landesbehörde. Für die Zustimmungen war von 1996 bis 2003 das Ministerium zuständig. Seitdem liegt die Zuständigkeit beim Regierungspräsidium Gießen (Regierungspräsidium). Die Zustimmung soll der präventiven Kontrolle dienen und verhindern, dass Kostenanteile abgerechnet werden, die bereits durch die investive Förderung abgedeckt sind.

Der Rechnungshof hatte das Verfahren bei der Erteilung dieser Zustimmungen in seiner Prüfungsmitteilung vom 21. Januar 2008 untersucht. Nach den Prüfungsfeststellungen lagen die erforderlichen Zustimmungen nur vereinzelt vor, weil die jeweils zuständige Landesbehörde nicht überwacht hatte, ob die geförderten Heimträger diese beantragten. Die wenigen bis zum Jahr 2007 erteilten Zustimmungen wichen zudem überwiegend von den rechtlichen Vorgaben ab und ergingen zumeist erst nach Inbetriebnahme der geförderten Einrichtungen. Der Rechnungshof hatte das passive Verhalten der Verwaltung bemängelt und das Ministerium aufgefordert, eine angemessene Kontrollfunktion sicherzustellen.

Im Rahmen des Bemerkungsverfahrens 2008 hatte der Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung einen zwischen Ministerium und Rechnungshof abgestimmten Bericht angefordert. In dem Bericht vom 18. Dezember 2009 hatte das Ministerium seine zunächst ablehnende Auffassung revidiert. Es hatte zugesagt, sicherzustellen, dass künftig den Pflegebedürftigen und den Sozialhilfeträgern keine unberechtigten Leistungen in Rechnung gestellt werden.

29.2 Kontrollprüfung im Jahr 2012

29.2.1

Nach den Feststellungen der im Jahr 2012 durchgeführten Kontrollprüfung wird die erforderliche Zustimmung nunmehr durch das Regierungspräsidium sichergestellt. Hierzu übergibt das Ministerium dem Regierungspräsidium Ausfertigungen von Bescheiden über die Förderung der Altenpflegeeinrichtungen. Eine Wiedervorlage zum voraussichtlichen Fertigstellungstermin ermöglicht es dem Regierungspräsidium, zu überwachen, ob die Träger der Einrichtungen ihren Antragspflichten nachkommen. Auch die Sozialhilfeträger werden in das Verfahren zur Festlegung der gesondert berechenbaren Aufwendungen einbezogen. Die rechtlichen Vorgaben der Verordnung über die Planung und Förderung von Pflegeeinrichtungen sowie die aktuelle Rechtsprechung werden beachtet. Insoweit erfolgt eine enge Abstimmung zwischen dem Ministerium und dem Regierungspräsidium. Dieses erteilt seine Zustimmungen zu den gesondert berechenbaren Aufwendungen jetzt vor der Inbetriebnahme der Einrichtungen.

Mehrere neuere Urteile des Bundessozialgerichts[378] werden künftig erhebliche Auswirkungen auf den Umfang der berücksichtigungsfähigen gesondert berechenbaren Investitionsaufwendungen haben. Insbesondere wird von Pauschalwerten auf eine Spitzabrechnung der jährlich tatsächlich angefallenen Investitionsaufwendungen für die Pflegeinfrastruktur umzustellen sein. Das Gericht hat eine Übergangsfrist zur Anpassung des Landesrechts bis zum 31. Dezember 2012 gesetzt. Um nach Vorliegen der Entscheidungsgründe die künftige Rechtslage bewerten zu können, hat das Ministerium die zum 31. Dezember 2011 auslaufende Verordnung über die Planung und Förderung von Pflegeeinrichtungen um ein Jahr verlängert.

Der Rechnungshof hat im Rahmen des Prüfungsverfahrens Hinweise zu den sich nach seiner Auffassung aus den Urteilen ergebenden Folgen erteilt.

378 Urteile des 3. Senats des BSG vom 8. September 2011: B3 P 2 / 11 R, B3 P 3 / 11 R, B3 P 4 / 10 R, B3 P 6 / 10 R.

29.2.2

Die Kontrollprüfung hat erbracht, dass das Regierungspräsidium entsprechend den Empfehlungen des Rechnungshofs ein angemessenes Überwachungsverfahren installiert hat, mit dem es eine ordnungsgemäße, aktive Kontrollfunktion wahrnimmt. Indem nunmehr die rechtlichen Vorgaben beachtet und die Festsetzungsbescheide rechtzeitig vor Inbetriebnahme der Einrichtungen erteilt werden, wird für die Pflegebedürftigen, die Heimträger und die Sozialhilfeträger die erforderliche Rechtssicherheit geschaffen. Gleichzeitig wird gewährleistet, dass Pflegebedürftigen und Sozialhilfeträgern keine unberechtigten Leistungen berechnet werden.

29.2.3

Das Ministerium hat die Feststellungen des Rechnungshofs als zutreffend bestätigt. Die Umsetzung und Anwendung seiner Empfehlungen hätten sich bereits bewährt. So sei durch das eingerichtete Überwachungsverfahren aktuell ein Fall aufgedeckt worden, bei dem der Zuwendungsempfänger die Zustimmung zur gesonderten Berechnung nicht beantragt hatte und den Heimbewohnern offensichtlich bereits durch öffentliche Förderung gedeckte Kosten berechnet wurden.

29.3 Ergebnis und Ausblick

Mit der Umsetzung der Empfehlungen des Rechnungshofs wurden die dem Parlament im Rahmen des Bemerkungsverfahrens 2008 gegebenen Zusagen eingehalten.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Verwaltung ihre Kontrollaufgaben unter Berücksichtigung der künftig veränderten Rechtslage weiterhin aktiv wahrnimmt.

Teil IV Berichte und Stellungnahmen an Landtag und Landesregierung

Der Rechnungshof informiert in Teil IV der Bemerkungen über ausgewählte Berichte (§§ 88 Absatz 2 und 99 LHO) und Stellungnahmen (insbesondere nach den §§ 71a, 102 Absatz 3 und 103 Absatz 1 LHO) an Landtag und Landesregierung, soweit die Themen nicht in Teil III behandelt sind. Im Jahre 2012 hat der Rechnungshof in insgesamt 42 Fällen Berichte und Stellungnahmen abgegeben. Einen Einblick in das Spektrum seiner Tätigkeit vermitteln die nachfolgenden Beispiele.

1 Bericht nach § 88 Absatz 2 LHO zu dem neuen Dienstgebäude für die Vertretung des Landes Hessen bei der Europäischen Union

Auf Bitte des Hessischen Landtags prüfte der Rechnungshof im Jahr 2012 die vertraglichen Vereinbarungen, die die Landesregierung über eine neue Landesvertretung in Brüssel getroffen hat, unter anderem unter den Aspekten der Wirtschaftlichkeit und des Haushaltsrechts.

Der Rechnungshof bewertete in seinem Bericht nach § 88 Absatz 2 LHO die derzeitige Unterbringung der Landesvertretung als unzureichend. Die für die Arbeit der Landesvertretung notwendigen Räume standen weder in erforderlicher Anzahl und Größe zur Verfügung, noch hatten sie – den Brüsseler Verhältnissen entsprechend – einen ausreichend repräsentativen Charakter.

Unter den Prämissen, kein Eigentum im Ausland erwerben zu wollen und kein geeignetes Mietobjekt vorgefunden zu haben, war die Entscheidung, das neue Dienstgebäude im Rahmen eines PPP-Projekts zur Anmietung erstellen zu lassen, für den Rechnungshof nachvollziehbar. Der Rechnungshof hielt jedoch wegen des von Anfang an vorgesehenen Ausschlusses der Eigenbauvariante die Ausweisung von Eigenbaukosten im Einzelplan 18 nicht für folgerichtig. Stattdessen wäre eher eine Ausweisung der voraussichtlichen Miethöhe im Einzelplan 05 in Betracht zu ziehen gewesen.

Die aus Gründen der Erreichbarkeit und Sicherheit getroffene Entscheidung für den neuen Standort war nachvollziehbar. Dass das neue Gebäude über eine größere Hauptnutz- und Mietfläche verfügte als in der Bedarfsanmeldung abgebildet, hielt der Rechnungshof im Hinblick auf die städtebauliche Situation der benachbarten Häuser für vertretbar. Durch die baurechtlich bedingte größere Hauptnutz- und Mietfläche wurden die Baukosten für die Erstellung des neuen Gebäudes für die Landesvertretung entsprechend höher. Daraus ergab sich die für die Nutzung anfänglich zu zahlende jährliche Vergütung von rund 2,87 Mio. Euro. Nach Sichtung der begründenden Unterlagen sowie des Gutachtens der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PricewaterhouseCoopers (PwC) hielt der Rechnungshof die Vergütung für gerade noch vertretbar.

Der Vertrag wurde am 29. Dezember 2011 geschlossen, da ein späterer Vertragsschluss den Neubau um rund 500 000 Euro verteuert hätte. Dieser Betrag wäre als Konventionalstrafe an die mit dem Bau beauftrage Firma zu zahlen gewesen. Einen zeitgleich abgeschlossenen Kaufvertrag über Sonderausstattungen aus den Bereichen Multimedia, Möbel und Caterer-Küchen in Höhe von rund 2,66 Mio. Euro betrachtete der Rechnungshof kritisch, da die Ausstattung während des Vergabeverfahrens aus dem mietvertraglichen Teil des Angebots herausgenommen worden war. Inwieweit diese Lösung auf die Vertragslaufzeit bezogen kostengünstiger wäre, wurde nicht belegt.

Die Konzeption eines Mehr-Regionen-Hauses (Repräsentanz der Partnerregionen sowie der Kooperationspartner in der Landesvertretung), mit dem Hessen ein Alleinstellungsmerkmal in Brüssel hat, hatte sich über die Jahre bewährt. Der Rechnungshof empfahl, beim Abschluss der Untermietverträge mit den Partnerregionen und weiteren Institutionen für die von ihnen genutzten Räume in dem neuen Gebäude einen den geänderten Bedingungen entsprechenden Mietzins zu vereinbaren. Um das Risiko für das vertraglich auf 30 Jahre gebundene Land zu minimieren, sollten für die Untervermietungen längere als die bislang üblichen fünfjährigen Laufzeiten angestrebt werden.

Aufgrund der Komplexität und des Volumens der Vermietungs- und Bewirtschaftungsdienstleistungen hielt der Rechnungshof ein fachkundiges Vertragscontrolling für geboten. Es bestand Einvernehmen mit dem Ministerium, dass

sich der Expertise und der Erfahrungen des Hessischen Immobilienmanagements bei PPP-Projekten bedient werden sollte.

2 Stellungnahme nach § 102 LHO zu Strukturmaßnahmen in der ordentlichen Gerichtsbarkeit

Die Prüfung „Einsparungen durch Schließung von Gerichten“ (Teil III der Bemerkungen 2012) hat den Rechnungshof bewogen, über den Prüfungsansatz hinaus weitere Untersuchungen zur Struktur der ordentlichen Gerichtsbarkeit durchzuführen. Dabei wurden insbesondere die möglichen Auswirkungen des sich abzeichnenden demografischen Wandels und der sich in der Diskussion befindlichen Zuständigkeitskonzentrationen betrachtet.

Neben der fachlichen Konzentration im Bereich Handelsregister sowie bei Insolvenz- und Familiengerichten haben rückläufige Beschäftigtenzahlen und die Nutzung der elektronischen Kommunikationsmöglichkeiten zwischen Rechtsuchenden und Gerichten (eJustice) die Justiz bereits verändert.

Der Rechnungshof hat angeregt, einen „Masterplan“ zu entwickeln, der die Weichen für eine auch in der Zukunft tragfähige Gerichtsstruktur stellen sollte. Unter Berücksichtigung der bis zum Jahr 2030 zu erwartenden Abnahme der Zahl der Gerichtseingesessenen, der zunehmenden Mobilität der Bevölkerung sowie der Weiterentwicklung der Anwendungen im eJustice-Bereich und Zuständigkeitszentralisierungen sollten entsprechend ausgerichtete strukturelle Maßnahmen eingeleitet werden.

Nach seit Jahren vertretener Auffassung des Rechnungshofs passen gerichtliche Zweigstellen nicht in eine moderne und leistungsfähige Gerichtslandschaft. Er hat deshalb empfohlen, langfristig die Integration der noch vorhandenen drei Zweigstellen Hadamar, Herborn und Hofgeismar in Angriff zu nehmen.

Die Zukunftsfähigkeit der Amtsgerichte Frankenberg, Idstein und Schwalmstadt hat der Rechnungshof eher kritisch beurteilt. Er hat angeregt, ihre im KUK-Bericht bereits angedachte Integration unter Berücksichtigung der Entwicklung der Unterbringungsmöglichkeiten bei den aufnehmenden Amtsge-

richten vorzubereiten. Um auf lange Sicht zu verhindern, dass weitere kleine Gerichte zu ineffizienten Kleinstgerichten werden, deren Bestand später in Frage zu stellen wäre, hat der Rechnungshof vorgeschlagen, bei beabsichtigten Zentralisierungen bzw. Veränderungen im Aufgabenzuschnitt zu erwägen, kleinere Einheiten durch die Übertragungen von Aufgaben zu stärken.

Das Ministerium hat in den Untersuchungen des Rechnungshofs interessante Ansatzpunkte für künftige Strukturüberlegungen gesehen und würde die in der Stellungnahme enthaltenen wertvollen Feststellungen und Überlegungen im Rahmen etwaiger künftiger Planungen in besonderem Maße berücksichtigen.

3 Zuständigkeiten im Wohngeldbereich

In Teil IV seiner Bemerkungen 2009 hatte der Rechnungshof auf einen Beratungsbeitrag an das Ministerium des Innern und für Sport im Wohngeldbereich hingewiesen. Er vertrat die Auffassung, die Zahl von 87 Wohngeldstellen könne in Städten ab 20 000 Einwohnern und in den Landkreisen z. B. durch eine interkommunale Zusammenarbeit erheblich reduziert werden. Von den 87 Wohngeldstellen lagen 46 in Kommunen mit bis zu 40 000 Einwohnern. In 16 Städten betrieben Gemeinden und Kreise jeweils eigenständige Wohngeldstellen. Im Hinblick auf beträchtliche Einsparmöglichkeiten hatte der Rechnungshof angeregt, die seit 1970 unveränderte Zuständigkeitsverordnung für die Gewährung von Wohngeld anzupassen.

Das für die Änderung der Verordnung zuständige Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung hat im Entwurf einer Neufassung der Verordnung die Anregung des Rechnungshofs für eine Reduzierung der Wohngeldstellen aufgegriffen. Den kommunalen Spitzenverbänden wurde die abschließende Entwurfsfassung zur Stellungnahme übersandt. Während sich der Städte- und Gemeindebund mit der geplanten Neufassung einverstanden erklärte, setzte sich der Städtetag für den Erhalt der Wohngeldstellen in den Sonderstatusstädten ein. Der Landkreistag sprach sich gegen die Aufgabenwahrnehmung durch die Sonderstatusstädte aus. Von den sieben mit in die Abstimmung einbezogenen Sonderstatusstädten wollte nur die Stadt Gießen keine eigene Wohngeldstelle aufrechterhalten.

Die von der Landesregierung am 30. Oktober 2012 beschlossene Neufassung der Verordnung wurde am 13. November 2012 im Gesetz- und Verordnungsblatt veröffentlicht. Durch die neugefasste Wohngeldzuständigkeitsverordnung, die am 1. Juli 2013 in Kraft tritt, wurde dem Anliegen des Rechnungshofs entsprochen. Es werden künftig 32 Wohngeldstellen – in den 21 Landkreisen, den fünf kreisfreien Städten und in sechs Sonderstatusstädten – bestehen.

4 Anhörungen nach § 102 LHO vom 27. Juli 2012 und 25. September 2012 zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuregelung des Archivwesens und des Pflichtexemplarrechts

Das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst und der Hessische Landtag haben jeweils eine schriftliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuregelung des Archivwesens und des Pflichtexemplarrechts durchgeführt.

Der Rechnungshof hatte in den Bemerkungen 2008 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen, Teil II, Epl. 15, Nr. 14 „Aufgaben- und Organisationsstruktur der Archivverwaltung“ u. a. straffere Organisationsstrukturen angeregt. Insbesondere sollten die Staatsarchive in Wiesbaden, Marburg und Darmstadt in einem Landesarchiv zusammengelegt werden.

Die Landesregierung ist dieser Forderung gefolgt und hat die notwendige Organisationsreform in den § 3 des Gesetzentwurfs aufgenommen. Der Rechnungshof hat in seinen Stellungnahmen diese Neuregelung begrüßt.

Der Hessische Landtag hat den Gesetzentwurf in seiner Sitzung am 22. November 2012 beschlossen.

5 Stellungnahme zur Förderrichtlinie der „Stiftung Miteinander in Hessen“

Das Land gründete im Jahr 2011 die Landesstiftung „Miteinander in Hessen“ als rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts und stattete sie mit einem Stiftungskapital von 3,7 Mio. Euro aus. Zweck der Stiftung ist die Förderung bürgerschaftlichen Engagements und privater Initiative zugunsten mildtätiger und kirchlicher Zwecke. Die Stiftung soll einen Beitrag zur Stärkung von Gemeinsinn und gesellschaftlichem Miteinander in Hessen leisten. Zur Umsetzung dieser Ziele soll sie auch Projekte Dritter fördern. Dazu hat die Landesstiftung Richtlinien beschlossen und sie mit Schreiben vom 5. September 2012 dem Rechnungshof zur Stellungnahme übersandt.

Der Rechnungshof hat in seiner Stellungnahme vom 30. November 2012 unter Hinweis auf die §§ 105, 111 LHO Ausführungen zu den grundsätzlichen Anforderungen an Förderrichtlinien gemacht. Dabei hat er insbesondere die Beachtung des Grundsatzes der Gleichbehandlung im Hinblick auf die Antragsteller sowie Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit angemahnt. Die Förderrichtlinie sollte hinreichende Informationen für Antragsteller und mögliche Zuwendungsempfänger enthalten und eine spätere effektive Erfolgskontrolle gewährleisten. Die in der Satzung der Stiftung festgelegten Förderzwecke sollten mit der Förderrichtlinie in Einklang stehen. Fördervoraussetzungen wie „Bezug zum Land Hessen und seiner Bevölkerung“ sollten konkretisiert und die Finanzierungsart vorgegeben werden. Auch hinsichtlich seiner Prüfungsrechte bei Zuwendungsempfängern hat er eine Präzisierung der Förderrichtlinie vorgeschlagen.

Darmstadt, den 22. März 2013

Prof. Dr. Eibelshäuser Freiherr von Gall

Wallis Doetschmann Dr. Nowak

Dr. Breidert Dr. Wallmann Brillmann

HESSISCHER RECHNUNGSHOF

DER PRÄSIDENT

Darmstadt, den 30. Januar 2013

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 2011 ohne Beanstandungen abgeschlossen worden.

Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser