



HESSISCHER RECHNUNGSHOF

Bemerkungen 2014

Bericht zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen

Hessischer Landtag
Eingegangen am 18. Mai 2015

19. Wahlperiode

Drucksache 19 / 1809
Ausgegeben am 19. Mai 2015

| Verschuldungskennzahlen | 2012 Ist Mio. Euro | 2013 Ist Mio. Euro |
|-------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Nettokreditaufnahme | 1 536,1 | 1 030,0 |
| Finanzierungsdefizit | 1 590,6 | 498,5 |
| Haushaltsschulden | 41 422,5 | 42 422,6 |
| Pro-Kopf-Verschuldung | 6 792,8 | 7 064,2 |

| Strukturdaten | | 2012 Ist | 2013 Ist |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Personalausgaben / Einwohner | unbereinigt | 1 343,1€ | 1 387,3€ |
| | bereinigt | 1 517,9€ | 1 561,5€ |
| Zins-Steuer-Quote* | unbereinigt | 9,6 % | 7,9 % |
| | bereinigt | 9,7 % | 8,0 % |
| Personal-Ausgaben-Quote** | unbereinigt | 39,6 % | 39,4 % |
| | bereinigt | 44,9 % | 44,5 % |
| Zins-Ausgaben-Quote** | unbereinigt | 6,9 % | 6,0 % |
| | bereinigt | 6,9 % | 6,0 % |
| Investitions-Ausgaben-Quote** | unbereinigt | 10,1 % | 9,2 % |
| | bereinigt | 11,0 % | 10,1 % |

* Steuereinnahmen nach LFA

** Bereinigte Ausgaben ohne LFA

| Kennzahlen Gesamtabschluss des Landes | 2012 Mio. Euro | 2013 Mio. Euro |
|---|-------------------|-------------------|
| Bilanzsumme | 118 045,0 | 123 556,5 |
| Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag | -81 254,2 | -87 346,4 |
| Jahresergebnis | -10 634,2 | -6 092,2 |

Bemerkungen 2014

des Hessischen Rechnungshofs

zur

Haushalts- und Wirtschaftsführung

des

Landes Hessen

(einschließlich Feststellungen zur
Haushaltsrechnung 2013)

Darmstadt, den 27. März 2015

Vorwort

Die als weiterhin günstig eingeschätzten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen spiegeln sich im Berichtsjahr 2013 in einem weiteren Rückgang der Zinsausgaben und in höheren Steuereinnahmen wider. So stiegen die Steuereinnahmen gegenüber dem Vorjahr um 1 158 Mio. Euro oder um 7 Prozent auf 17 543 Mio. Euro. Gleichzeitig sanken die Zinsausgaben um 9 Prozent auf 1 274 Mio. Euro und die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich um 23 Prozent auf 1 322 Mio. Euro. Diese positive Entwicklung wurde jedoch nicht zur Reduzierung der Nettokreditaufnahme genutzt. Die Haushaltsschulden des Landes stiegen im Berichtsjahr 2013 um 1 000 Mio. Euro auf 42 423 Mio. Euro an. Damit hat sich der Schuldenstand des Landes wiederum erhöht. Schon allein dies verdeutlicht, dass das Land mit Blick auf die Schuldenbremse vor großen finanzwirtschaftlichen Aufgaben steht.

Weitere Herausforderungen ergeben sich aus der Verantwortung des Landes für die Kommunen. Der kommunale Finanzausgleich wird im Jahr 2016 auf eine Bedarfsorientierung umgestellt. Aber bereits heute wird mit den Instrumenten der Finanzaufsicht sowie dem Kommunalen Schutzschild auf die Haushaltslage der Kommunen Einfluss genommen. Darüber hinaus ist beabsichtigt, mit der Einrichtung einer Beratungsstelle den Kommunen Hilfe zur Selbsthilfe zu geben. Der Rechnungshof begrüßt diese Maßnahmen.

Auf europäischer Ebene wird derzeit über die Einführung einer standardisierten Rechnungslegung in Europa (EPSAS) diskutiert. Der Rechnungshof hat Vertretern aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft durch eine Veranstaltungsreihe eine Plattform für Diskussionen geboten. In diesem Zusammenhang erweist es sich als Vorteil, dass Hessen zu den Bundesländern gehört, die bereits die doppische Rechnungslegung (Doppik) eingeführt haben. Eine Entwicklung übrigens, die der Hessische Rechnungshof in den vergangenen Jahren konstruktiv als Berater von Parlament und Verwaltung begleitet hat.

Ohne die hohe fachliche Kompetenz und das Engagement aller am Verfahren Beteiligten wäre die Vorlage der aktuellen Bemerkungen nicht denkbar gewesen. Ich danke allen für die vertrauensvolle und konstruktive Zusammenarbeit.

Darmstadt, im März 2015

Dr. Walter Wallmann
Präsident des Hessischen Rechnungshofs

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Abkürzungsverzeichnis | 10 |
| Feststellungen nach Artikel 144 Satz 1 HV, §97 Absatz 2 Nr. 1 LHO | 13 |
| 0 Vorbemerkung | 14 |

Teil I Bemerkungen allgemeiner Art

| | |
|---|-----|
| 1 Haushaltsrechnung 2013 | 19 |
| 1.1 Verfassungs- und Gesetzeskonformität | 20 |
| 1.2 Entwicklung der Einnahmen | 42 |
| 1.3 Entwicklung der Ausgaben | 54 |
| 2 Gesamtabschluss des Landes Hessen zum 31. Dezember 2013 | 71 |
| 2.1 Analyse des Gesamtabschlusses | 71 |
| 2.2 Künftiger Regelungsrahmen in Hessen | 96 |
| 2.3 Novellierung der Landeshaushaltsordnung | 99 |
| 3 Produkthaushalt 2013 | 101 |
| 3.1 Gesetzliche Grundlagen | 101 |
| 3.2 Abrechnung des Produkthaushalts | 103 |
| 3.3 Überleitung vom Leistungsergebnis zum Jahresergebnis der Er- gebnisrechnung | 109 |
| 3.4 Überleitung des Jahresergebnisses von der Haushaltsrechnung zum Gesamtabschluss des Landes | 113 |
| 4 Länderfinanzausgleich | 115 |
| 4.1 Bundesstaatlicher Finanzausgleich | 115 |
| 4.2 Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich | 116 |



| | |
|---|-----|
| 4.3 Bundesergänzungszuweisungen | 120 |
| 4.4 Reform des Länderfinanzausgleichs | 121 |
| 5 Kommunaler Finanzausgleich | 125 |
| 5.1 Steuerverbund- und Finanzausgleichsmasse | 125 |
| 5.2 Verwendung der Finanzausgleichsmasse | 129 |
| 5.3 Kommunaler Finanzausgleich ab dem Jahr 2016 | 133 |
| 5.4 Kommunalfinanzen und europäischer Fiskalvertrag | 136 |

Teil II Bemerkungen zu den Einzelplänen

Einzelplan 01: Hessischer Landtag

| | |
|--|-----|
| 6 Vorbemerkung zum Einzelplan 01 | 141 |
|--|-----|

Einzelplan 02: Hessischer Ministerpräsident

| | |
|--|-----|
| 7 Vorbemerkung zum Einzelplan 02 | 145 |
|--|-----|

Einzelplan 03: Hessischer Ministerium des Innern und für Sport

| | |
|--|-----|
| 8 Vorbemerkung zum Einzelplan 03 | 149 |
| 9 Kommunale Finanzaufsicht: Feststellungen, die das Ministerium betreffen | 153 |
| 10 Kommunale Finanzaufsicht: Feststellungen, die Landräte betreffen | 163 |
| 11 Regelungen zur Korruptionsprävention | 171 |
| 12 Hessische Landesfeuerwehrschule | 175 |
| 13 Unfallfürsorgeleistungen Hessischer Polizeipräsidien | 181 |

Einzelplan 04:

Hessisches Kultusministerium

| | | |
|----|--|-----|
| 14 | Vorbemerkung zum Einzelplan 04 | 185 |
| 15 | Kleines Schulbudget | 191 |

Einzelplan 05:

Hessisches Ministerium der Justiz

| | | |
|----|--|-----|
| 16 | Vorbemerkung zum Einzelplan 05 | 203 |
| 17 | Einnahmen der Justizbehörden | 209 |
| 18 | Personalausgaben der Vollzugsanstalten | 213 |

Einzelplan 06:

Hessisches Ministerium der Finanzen

| | | |
|----|--|-----|
| 19 | Vorbemerkung zum Einzelplan 06 | 215 |
| 20 | Studienzentrum der Finanzverwaltung und Justiz Rotenburg a. d. Fulda | 221 |

Einzelplan 07:

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung

| | | |
|----|---|-----|
| 21 | Vorbemerkung zum Einzelplan 07 | 227 |
| 22 | Organisation der Informationssicherheit | 233 |
| 23 | Veranschlagung des Förderprodukts „Länderübergreifende Regionalmanagementaktivitäten“ | 239 |
| 24 | Zuwendungen zum Bau einer Draisinenbahn | 247 |

Einzelplan 08:

Hessisches Ministerium für Soziales und Integration

| | | |
|----|--|-----|
| 25 | Vorbemerkung zum Einzelplan 08 | 255 |
|----|--|-----|



Einzelplan 09:

Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

| | | |
|----|---|-----|
| 26 | Vorbemerkung zum Einzelplan 09 | 261 |
| 27 | Stiftung Natura 2000 | 269 |
| 28 | Kompetenzzentrum HessenRohstoffe (HeRo) e.V. | 275 |
| 29 | Hessisches Integriertes Agrarumweltprogramm | 281 |
| 30 | Holzverkauf „auf dem Stock“ | 287 |
| 31 | Waldläden des Landesbetriebes Hessen-Forst | 291 |

Einzelplan 10:

Staatsgerichtshof

| | | |
|----|--|-----|
| 32 | Vorbemerkung zum Einzelplan 10 | 295 |
|----|--|-----|

Einzelplan 15:

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst

| | | |
|----|--|-----|
| 33 | Vorbemerkung zum Einzelplan 15 | 299 |
| 34 | Personalausgaben für Präsidiumsmitglieder an Hochschulen | 305 |
| 35 | Sigmund-Freud-Institut in Frankfurt | 309 |
| 36 | Von-Behring-Röntgen-Stiftung | 311 |
| 37 | Personal in Hochschulbibliotheken | 315 |

Einzelplan 17:

Allgemeine Finanzverwaltung

| | | |
|----|---|-----|
| 38 | Vorbemerkung zum Einzelplan 17 | 319 |
| 39 | Konjunkturprogramme des Bundes und des Landes | 323 |
| 40 | Vermarktung von Grundstücken in geförderten Gewerbegebieten | 327 |
| 41 | Zuwendungen an Kommunen für Bauten auf Bahngrundstücken | 331 |
| 42 | Pauschale Zuweisungen für Unterhaltungsmaßnahmen an Gewässern | 337 |

Einzelplan 18:

Staatliche Hochbaumaßnahmen

| | | |
|----|--|-----|
| 43 | Vorbemerkung zum Einzelplan 18 | 343 |
|----|--|-----|

Teil III Berichte und Stellungnahmen

| | | |
|----|---|-----|
| 44 | Elektromobilität in Handwerksbetrieben | 349 |
| 45 | Überarbeitung der Brandschutzförderrichtlinie | 349 |
| 46 | Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung | 350 |
| 47 | ESF-Rahmenrichtlinie des Landes Hessen und Fördergrundsätze zur Hessischen Arbeitsmarktförderung | 351 |

**Teil IV Ergebnisse von Prüfungen
 aus vergangenen Jahren**

| | | |
|----|--|-----|
| 48 | Sonderprojekt des Landesprogramms zur Erneuerung hessischer Dörfer – Dorferneuerungsprogramm –, Bemerkungen 2006, Nr. 26 – Einzelplan 09 | 355 |
| 49 | Verwendung von Zuwendungen für den Bau von Stationen an Eisenbahnstrecken | 356 |
| 50 | Prüfung „Kompetenzzentrum für hochkontagiöse lebensbedrohliche Erkrankungen“ | 358 |

Anlage

| | | |
|--|--|-----|
| | Erklärung als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung | 361 |
|--|--|-----|

Anhang

| | | |
|--|--|-----|
| | Prüfungen im Rundfunkbereich | 363 |
|--|--|-----|



Abkürzungsverzeichnis

| | |
|----------|--|
| Abs. | Absatz |
| Art. | Artikel |
| bzw. | beziehungsweise |
| EFRE | Europäischer Fonds für regionale Entwicklung |
| ELER | Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums |
| Epl. | Einzelplan |
| EU | Europäische Union |
| ESF | Europäischer Sozialfonds |
| f. / ff. | folgende Seite / n |
| GG | Grundgesetz |
| ggf. | gegebenenfalls |
| GmbH | Gesellschaft mit beschränkter Haftung |
| GVBl. | Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen |
| HG | Haushaltsgesetz |
| HGO | Hessische Gemeindeordnung |
| HGr | Hauptgruppe |
| HGrG | Haushaltsgrundsätze-gesetz |
| HV | Hessische Verfassung |
| HVwVfG | Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz |
| HWG | Hessisches Wassergesetz |
| KAG | Gesetz über kommunale Abgaben |
| Kap. | Kapitel |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|--------|---|
| KFA | Kommunaler Finanzausgleich |
| LFA | Länderfinanzausgleich |
| LHO | Hessische Landeshaushaltsordnung |
| Mio. | Million(en) |
| Mrd. | Milliard(en) |
| Nr. | Nummer |
| ÖPNV | Öffentlicher Personennahverkehr |
| PPP | Public Private Partnership (Öffentlich Private Partnerschaft) |
| SAP | Systeme, Anwendungen und Produkte in der Datenverarbeitung (Herstellername) |
| SGB | Sozialgesetzbuch |
| sog. | sogenannt |
| usw. | und so weiter |
| u. a. | unter anderem |
| ÜPKKG | Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen |
| v. a. | vor allem |
| vgl. | vergleiche |
| VV | Verwaltungsvorschrift |
| WIBank | Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen |
| z. B. | zum Beispiel |

HINWEIS:

Alle Personen- und Funktionsbezeichnungen in den Bemerkungen gelten für die männliche und weibliche Form gleichermaßen.

Die Zahlen in den einzelnen Beiträgen sind aus Gründen der Übersichtlichkeit gerundet. Den Rechenoperationen liegen ungerundete Zahlen zugrunde, so dass bei den Berechnungen rundungsbedingte Abweichungen auftreten können.

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

Die in der Haushaltsrechnung 2013 nachgewiesenen Beträge stimmen mit den Kassenrechnungen und Büchern überein, die der Rechnungshof und sein Prüfungsamt bestimmungsgemäß stichprobenweise geprüft haben. Alle Einnahmen und Ausgaben waren ordnungsgemäß belegt. Die Haushaltsrechnung wird damit festgestellt (Art. 144 Satz 1 HV).

Darmstadt, den 27. März 2015

Dr. Wallmann

Dr. Cuny

Doetschmann

Dr. Nowak

Dr. Breidert

Brillmann

Balk

Dr. Keilmann



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 nicht auf ein Haushaltsjahr beschränkt. In die Bemerkungen können auch Feststellungen über spätere oder frühere Haushaltsjahre aufgenommen werden (§ 97 Abs. 3 Landeshaushaltsordnung – LHO).

Die Feststellungen zur Haushaltsrechnung des Landes beziehen sich auf das Haushaltsjahr 2013. Sie sind Gegenstand von Teil I der Bemerkungen (Bemerkungen allgemeiner Art). In Teil II wird über Ergebnisse von Prüfungen sowie über Beratungen aus besonderem Anlass berichtet. Teil III informiert über ausgewählte Berichte und Stellungnahmen des Rechnungshofs an den Landtag und die Landesregierung (z. B. nach §§ 88 Abs. 2, 102 und 103 LHO) sowie Institutionen. Mit den Beiträgen in Teil IV berichtet der Rechnungshof über Maßnahmen, die geprüfte Stellen aufgrund von Prüfungsfeststellungen vergangener Jahre ergriffen haben. Die Beiträge in den Teilen III und IV wurden dem Ministerium der Finanzen zur Kenntnis gegeben. Die Ministerien hatten Gelegenheit, sich vor den Beratungen durch das Kollegium des Rechnungshofs zum Teil I sowie den Beiträgen in Teil II der Bemerkungen, die ihre Geschäftsbereiche berühren, zu äußern.

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. Insofern hält es der Rechnungshof für geboten, hierüber oder über die Umsetzung derartiger Entscheidungen zu berichten.

0.2 Prüfungsrechte und Prüfungsumfang

Die Prüfung des Rechnungshofs erstreckt sich auf alle Einzelpläne des Landeshaushalts, Sondervermögen, landesunmittelbare und sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts des Landes Hessen sowie dessen Betätigung 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 Kommunen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs zufließen.

Vorbemerkungen

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 Abs. 1 Nr. 3 LHO) oder wenn diese nicht Unternehmen sind und in ihrer Satzung mit Zustimmung des Rechnungshofs eine Prüfung vorgesehen ist (§ 104 Abs. 1 Nr. 4 LHO).

Mit der grundlegenden Reform der Landesverwaltung („Neue Verwaltungssteuerung“) hat der Rechnungshof die Aufgabe erhalten, die Eröffnungs- und Schlussbilanzen der obersten Landesbehörden festzustellen (§ 1 Abs. 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 Abs. 2 LHO).

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

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.

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

Neben seinen Prüfungsaufgaben berät der Rechnungshof den Landtag und die Landesregierung (§ 88 Abs. 2 LHO, § 1 Abs. 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.

Darüber hinaus können Landtag oder Landesregierung den Rechnungshof um eine gutachtliche Stellungnahme zu für die Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln bedeutsamen Fragen ersuchen (§ 88 Abs. 3 LHO). Über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung kann der Rechnungshof den Landtag und die Landesregierung jederzeit unterrichten (§ 99 Satz 1 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 überört-



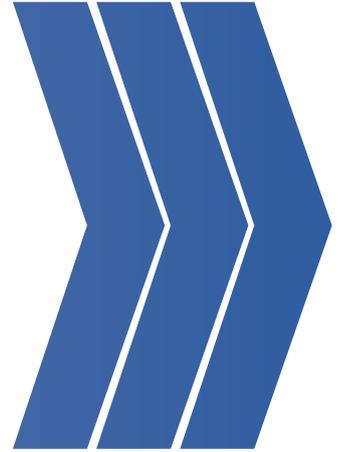
lichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen – ÜPKKG) ist der Rechnungshof zu hören.

0.4 Haushaltsrechnung 2012

Die Feststellungen des Rechnungshofs in seinen Bemerkungen 2013 zur Haushaltsrechnung 2012 wurden als Landtagsdrucksache 19/370 am 27. Juni 2014, die Stellungnahme der Landesregierung als Landtagsdrucksache 19/871 am 17. September 2014 ausgegeben.

Teil I





Teil I Bemerkungen allgemeiner Art

1 Haushaltsrechnung 2013

Die Differenz zwischen bereinigten Einnahmen und Ausgaben – der sog. Finanzierungssaldo – verringerte sich im Jahr 2013 von –1 591 Mio. Euro um 69 Prozent auf –498 Mio. Euro. Die positive Entwicklung war auf einen Anstieg der Steuereinnahmen (7 Prozent) sowie auf einen Rückgang der Ausgaben für Investitionen (–5 Prozent), Zinsen (–9 Prozent) und den Länderfinanzausgleich (–23 Prozent) zurückzuführen.

Die Nettokreditaufnahme belief sich auf 1 030 Mio. Euro. Sie lag über dem Finanzierungsdefizit, da sie Zuführungen an Rücklagen in Höhe von 528 Mio. Euro netto beinhaltete. Im Haushaltsplan wurde die an der Höhe der Investitionen orientierte weite Kreditobergrenze um 329 Mio. Euro unterschritten. Die enge Kreditobergrenze – bei der Investitionszuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs abgezogen werden – wurde um 124 Mio. Euro überschritten. Die Haushaltsschulden erhöhten sich trotz des positiven wirtschaftlichen Umfeldes sowie des niedrigen Zinsniveaus auf 42 423 Mio. Euro.

Mit 56 Prozent stellten die Einnahmen aus Steuern die wichtigste Einnahmeart dar. Gegenüber dem Vorjahr stiegen sie um 1 158 Mio. Euro auf 17 543 Mio. Euro (7 Prozent).

Innerhalb der Ausgabearten entfiel mit 8 359 Mio. Euro der höchste Anteil auf Personalausgaben (26 Prozent). Sie stiegen um 296 Mio. Euro (4 Prozent). Des Weiteren wurden für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen 4 992 Mio. Euro, den Kommunalen Finanzausgleich 3 758 Mio. Euro, den Länderfinanzausgleich 1 322 Mio. Euro sowie für Investitionen ohne investiven Kommunalen Finanzausgleich 1 418 Mio. Euro verausgabt. Während sich die Zahlungen in den Kommunalen Finanzausgleich um 183 Mio. Euro (5 Prozent) erhöhten, sanken die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich um 404 Mio. Euro (–23 Prozent) und die Investitionsausgaben um 5 Prozent auf 1 954 Mio. Euro. Die Finanzplanung sieht unter Hinweis auf die notwendige Haushaltskonsolidierung weitere Kürzungen bei den Investitionsausgaben vor.

Aus Sicht des Rechnungshofs sollte die Nettokreditaufnahme konsequent reduziert und auf die Bildung kreditfinanzierter allgemeiner Rücklagen verzichtet werden. Ohne die im Haushaltsplan nicht vor-



gesehene, zusätzliche Rücklagenzuführung hätte die Nettokreditaufnahme im Jahr 2013 halbiert werden können.

Da zu erwarten ist, dass eine Senkung der Investitionen wachstumshemmende Wirkungen entfalten wird, empfiehlt der Rechnungshof, mittelfristig zur Haushaltskonsolidierung stärker eine Senkung der konsumtiven Ausgaben in Betracht zu ziehen.

Die Stärken der doppelten Rechnungslegung werden beispielsweise bei der Abbildung der Verpflichtungen des Landes im Rahmen des Kommunalen Schutzschirms offensichtlich. Während in der kameraleen Rechnungslegung im Jahr 2013 noch keine Ansätze für Entschuldungshilfen und Zinsdiensthilfen enthalten sind, werden im doppelten Gesamtabschluss die gesamten vertraglich eingegangenen Verpflichtungen in Höhe von 3 242 Mio. Euro ausgewiesen.

1.1 Verfassungs- und Gesetzeskonformität

1.1.1 Hessische Verfassung

1.1.1.1 Investitionsorientierte Verschuldungsbegrenzung

In Hessen wurde nach einer Volksabstimmung am 27. März 2011 in Art. 141 und 161 HV eine neue Verschuldungsregel eingeführt. Art. 161 HV sieht eine Übergangsregel bis zum Jahr 2019 vor.¹ Aus diesem Grund stellt Art. 141 Satz 1 HV in seiner bisherigen Fassung (im Folgenden vereinfachend: Art. 141 HV a. F.) für das Haushaltsjahr 2013 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 Art. 141 Satz 1 HV a. F. 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.²

Der nicht eindeutig definierte Investitionsbegriff hat zu unterschiedlichen Berechnungen der Kreditobergrenze geführt. Seit dem Jahr 2005 wird vom Ministerium der Finanzen zwischen einer engen Grenze und einer weiten

¹ Vgl. Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse) vom 29. April 2011, GVBl. I S. 182.

² Vgl. Zinn / Stein, Verfassung des Landes Hessen, Kommentar, Art. 141, IV, 1.

Grenze differenziert. Bei der Berechnung der weiten Grenze werden die Investitionszuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs nicht abgezogen. Die enge Grenze sieht die Landesregierung seitdem als freiwillige politische Selbstbeschränkung, die verfassungsrechtlich nicht vorgegeben sei.³

Nachfolgend werden die enge und die weite Grenze sowie deren Einhaltung bzw. Überschreitung dargestellt. Für die Beurteilung der Verfassungskonformität ist – im Gegensatz zur Schuldenbremse nach Art. 141 HV n. F. (siehe Abschnitt 1.1.1.2) – für die noch geltende Schuldenbegrenzung nach Art. 141 HV a. F. der Haushaltsplan maßgebend. Die Nettokreditaufnahme belief sich im Haushaltsplan des Jahres 2013 auf 1 299,5 Mio. Euro sowie im Haushaltsvollzug auf 1 030,0 Mio. Euro (Tabelle 1-1). Sowohl im Haushaltsplan als auch im Haushaltsvollzug wurde die weite Grenze der Nettokreditaufnahme eingehalten. Im Haushaltsplan betrug die weite Grenze 1 628,6 Mio. Euro; sie wurde um 329,0 Mio. Euro (–20,2 Prozent) unterschritten. Die enge Grenze von 1 175,2 Mio. Euro wurde im Haushaltsplan hingegen um 124,3 Mio. Euro (10,6 Prozent) überschritten.

| Nettokreditaufnahme und Kreditobergrenze 2013 | Haushaltsplan (Soll) Mio. Euro | Haushaltsvollzug (Ist) Mio. Euro |
|--|-----------------------------------|-------------------------------------|
| Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt | 6 368,6 | 6 799,1 |
| Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt | 5 069,1 | 5 769,1 |
| Nettokreditaufnahme | 1 299,5 | 1 030,0 |
| Enge Kreditobergrenze: Investitionsvolumen nach Abzug der Investitionszuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs | 1 175,2 | 1 051,4 |
| Überschreitung (+)/Unterschreitung (–) der engen Grenze | +124,3 | –21,4 |
| Weite Kreditobergrenze: Investitionsvolumen ohne Abzug der Investitionszuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs | 1 628,6 | 1 444,7 |
| Überschreitung (+)/Unterschreitung (–) der weiten Grenze | –329,0 | –414,7 |

Tabelle 1-1: Nettokreditaufnahme und Kreditobergrenze 2013

In dem im Juli 2014 verabschiedeten Nachtragshaushalt für das Jahr 2014⁴ betrug die Nettokreditaufnahme 960,0 Mio. Euro und nach Angaben des Ministeriums der Finanzen 890,0 Mio. Euro im Vollzug. Damit wurde die weite Grenze (1 492,0 Mio. Euro) im Haushaltsplan mit einem Abstand von –532,0 Mio. Euro eingehalten.

³ Vgl. Bemerkungen 2013, S. 76.

⁴ Vgl. Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2013/2014 vom 17. Juli 2014, GVBl. I S. 180.

1.1.1.2 Schuldenbremse

Entwicklung des Schuldenstands

Die Schulden des Landes Hessen sind trotz der Begrenzungsregel in Art. 141 HV a. F. in den letzten zehn Jahren kontinuierlich weiter gestiegen (Abbildung 1-1).

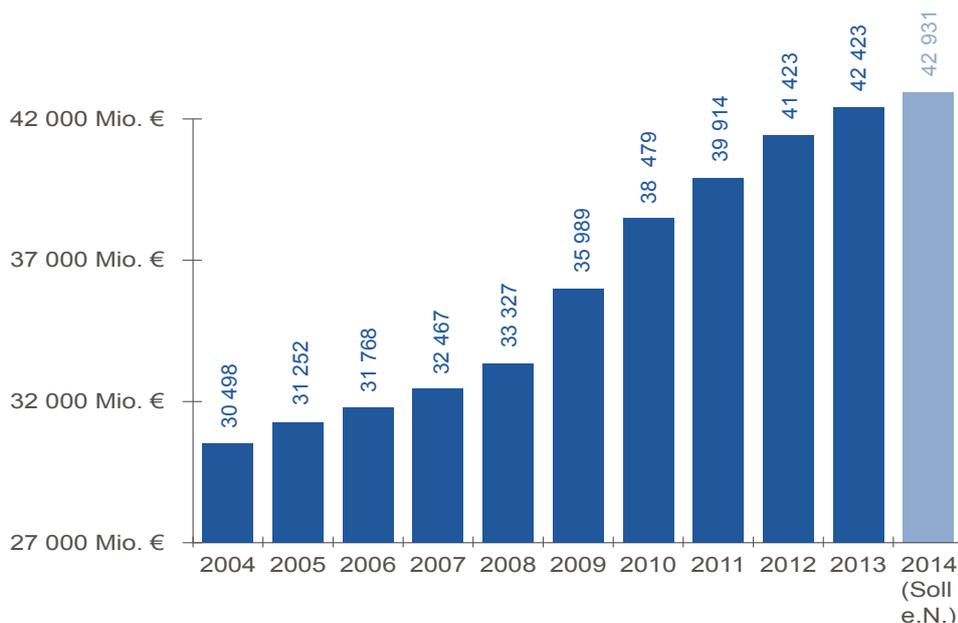


Abbildung 1-1: Haushaltsschulden 2004 bis 2014

Die Haushaltsschulden umfassen Schulden am Kreditmarkt und Schulden bei öffentlichen Haushalten. Zusätzlich bestanden bis zum Schluss des Haushaltsjahres⁵ 2013 Bürgschaften, Garantien und Sicherheitsleistungen (Eventualverbindlichkeiten) in Höhe von 2 078,9 Mio. Euro. Die finanziellen Verpflichtungen des Landes werden durch die Kameralistik nicht vollständig abgebildet. Die implizite Verschuldung wird nur in der Doppik transparent dargestellt. Dazu zählen im Wesentlichen bestehende Pensions- und Beihilfeverpflichtungen in Höhe von 59 363,9 Mio. Euro.⁶

Im Zehnjahresvergleich erreichte die **Pro-Kopf-Verschuldung** des Landes zum 31. Dezember 2013 erneut einen Höchstwert mit 7 064 Euro (Abbildung 1-2). Wird die Verschuldung der hessischen Kommunen mit berücksichtigt, ergibt sich eine Pro-Kopf-Verschuldung von 10 066 Euro. Im Betracht-

⁵ In den letzten Jahren wurden nach dem 31. Dezember regelmäßig Kredite zum kameralen Ausgleich des vorangegangenen Haushaltsjahres aufgenommen. In der kameralen Rechnungslegung endeten das Haushaltsjahr 2012 am 8. Februar 2013 und das Haushaltsjahr 2013 am 20. Juni 2014.

⁶ Vgl. Geschäftsbericht 2013 des Landes Hessen, S. 73.

tungszeitraum ist die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes um 31 Prozent, die der Kommunen um 62 Prozent gestiegen.



Abbildung 1-2: Pro-Kopf-Verschuldung Land und Kommunen 2004 bis 2013 (inkl. Kassenkrediten)

Im Rahmen des Kommunalen Schutzschirms sind kommunale Schulden auf die Wirtschafts- und Infrastrukturbank (WIBank) übergegangen. Da die WIBank nicht zum öffentlichen Gesamthaushalt zählt, werden diese kommunalen Schulden nicht mehr in der Finanzstatistik abgebildet. Im Jahr 2013 beliefen sich die von der WIBank abgelösten Schulden auf 1 990 Mio. Euro. Folglich sank die Pro-Kopf-Verschuldung der hessischen Kommunen im Jahr 2013. Würden die von der WIBank übernommenen Schulden berücksichtigt, läge die Pro-Kopf-Verschuldung um 329 Euro höher (roter Balken). Insgesamt werden im Rahmen des Kommunalen Schutzschirms 2 800 Mio. Euro Schulden auf die WIBank übergehen.

Einführung der Schuldenbremse

Als Reaktion auf die steigende Staatsverschuldung sowie die faktische Wirkungslosigkeit der bestehenden Schuldenbegrenzungsregeln wurde im Jahr 2009 in Deutschland die sog. Schuldenbremse eingeführt.⁷ Gemäß der neuen verfassungsrechtlichen Regel sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Für den Bund wird diesem Grundsatz auch dann noch entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 Prozent im Verhältnis zum nominalen Brut-

⁷ Vgl. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29. Juli 2009, BGBl. I S. 2248.



toinlandsprodukt (BIP) nicht überschreiten.⁸ Im Gegensatz dazu gilt für die Länder ein grundsätzliches Nettoneuverschuldungsverbot.

In Hessen wurde die Schuldenbremse nach einer Volksabstimmung am 27. März 2011 in der Hessischen Verfassung verankert.⁹ Nach Art. 141 HV n. F. ist der Haushalt grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen. Ausnahmen hiervon sind – entsprechend der Regelung des Grundgesetzes – bei einer von der Normallage abweichenden negativen wirtschaftlichen Entwicklung sowie bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, zulässig. Die Kreditaufnahme ist jedoch zwingend mit einer Tilgungsregel zu verbinden, die die Rückführung der aufgenommenen Kredite sicherstellt.

Sowohl das Grundgesetz als auch Art. 161 HV sehen eine Übergangsfrist bis zum Haushaltsjahr 2020 vor. Allerdings ist mit dem Abbau des bestehenden Defizits bereits im Haushaltsjahr 2011 zu beginnen. Die Haushalte sind so aufzustellen, dass im Jahr 2020 die Schuldenbremse eingehalten wird. Bis dahin gilt die bisherige Kreditbegrenzungsregel nach Art. 141 HV a. F. weiter fort.

Ausführungsgesetz zur Schuldenbremse

Zur Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Regelungen ist am 1. Januar 2015 ein Ausführungsgesetz zur Schuldenbremse (Artikel-141-Gesetz)¹⁰ in Kraft getreten. Das Gesetz legt insbesondere das Verfahren zur Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme fest. Analog zur Regelung auf Bundesebene wird die Nettokreditaufnahme um sog. finanzielle Transaktionen – z. B. Beteiligungserwerb und -veräußerungen sowie Darlehensvergabe und -rückflüsse – bereinigt. Zusätzlich werden auch Rücklagenbewegungen beim Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“ berücksichtigt.

Des Weiteren werden die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung im Fall von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen definiert. Eine wesentliche Veränderung im Vergleich zur „alten“ Schuldenbegrenzung liegt darin, dass nicht nur die Haushaltsplanung, sondern auch der Haushaltsvollzug der Schuldenbegrenzung unterliegt. Aus diesem Grund wurde ein Kontrollkonto eingeführt, das die

⁸ Vgl. Art. 2 des Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform vom 10. August 2009, BGBl. I S. 2702, 2704.

⁹ Vgl. Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse) vom 29. April 2011, GVBl. I S. 182.

¹⁰ Vgl. Gesetz zur Ausführung von Art. 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel-141-Gesetz) sowie zur Änderung der Hessischen Landeshaushaltsordnung vom 26. Juni 2013, GVBl. I S. 447.

Einhaltung der Schuldenbremse im Haushaltsvollzug sowie bei Nachtrags Haushalten überwacht.

Das **Konjunkturbereinigungsverfahren** wird ebenfalls im Artikel-141-Gesetz festgelegt. Für die Länder ist kein bestimmtes Verfahren zur Konjunkturbereinigung vorgeschrieben. Das in Hessen gewählte Verfahren orientiert sich grundsätzlich an dem des Bundes¹¹, das auch von der Europäischen Kommission sowie den Konsolidierungshilfelandern¹² eingesetzt wird.

Die Verfassung fordert, dass das Konjunkturbereinigungsverfahren in Auf- und Abschwungphasen symmetrisch sein soll. Um die Symmetrie überprüfen zu können, wurde in Hessen ein Konjunkturausgleichskonto eingeführt, auf dem die jährlichen Konjunkturkomponenten ausgewiesen werden.

Weiterer Bestandteil des Ausführungsgesetzes ist ein verbindlicher **Abbaupfad** der strukturellen Nettokreditaufnahme. Ausgangswert des Abbaupfads ist die im Jahr 2014 vorgesehene strukturelle Nettokreditaufnahme in Höhe von 544,8 Mio. Euro. Dieser Wert soll in den Jahren 2015 bis 2018 linear jeweils um ein Fünftel abgebaut werden. D. h. der Wert der strukturellen Nettokreditaufnahme im Jahr 2015 darf vier Fünftel des Ausgangswertes des Jahres 2014 nicht übersteigen.

Um die tatsächliche Nettokreditaufnahme zu berechnen, werden zur strukturellen Nettokreditaufnahme die Ex-ante Konjunkturkomponente für das Jahr 2015, der Saldo der finanziellen Transaktionen sowie der Saldo der Zu- und Abführungen zum Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“ addiert. Die resultierende maximal zulässige Grenze für die Nettokreditaufnahme im Jahr 2015 in Höhe von 733,1 Mio. Euro war Ausgangsgröße für die Haushaltsplanung 2015 (Abbildung 1-3). Die im Haushaltsgesetz 2015 geplante Nettokreditaufnahme in Höhe von 730,0 Mio. Euro liegt somit knapp unter der nach dem Artikel-141-Gesetz verbindlichen Grenze.

¹¹ Vgl. Art. 2 des Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform (Gesetz zur Ausführung von Art. 115 des Grundgesetzes – Art. 115-Gesetz) vom 10. August 2009, BGBl. I S. 2702, 2704 f. Die genaue Ausgestaltung des Verfahrens regelt eine Rechtsverordnung des Bundesministeriums der Finanzen. Vgl. „Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes“ vom 9. Juni 2010, BGBl. I S. 790.

¹² Vgl. die Verwaltungsvereinbarungen zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen, die zwischen dem Bund und den einzelnen Konsolidierungshilfelandern (Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein) geschlossen wurden.

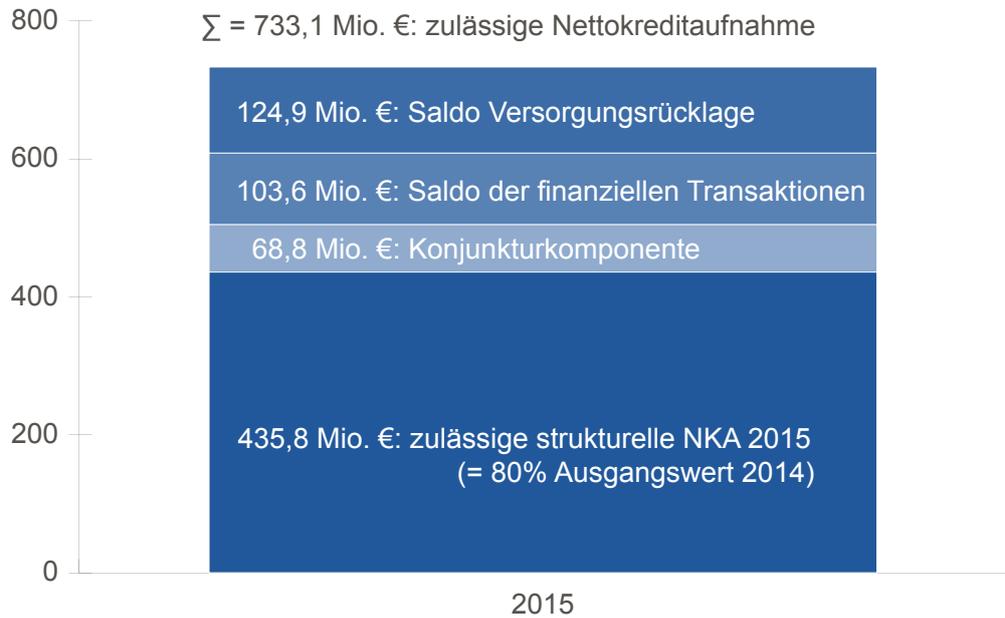


Abbildung 1-3: Ableitung der zulässigen Nettokreditaufnahme im Jahr 2015

In Abbildung 1-4 sind der Abbaupfad der strukturellen Nettokreditaufnahme, die maximal zulässige Nettokreditaufnahme nach dem Ausführungsgesetz sowie die im Finanzplan vorgesehene Nettokreditaufnahme abgebildet.

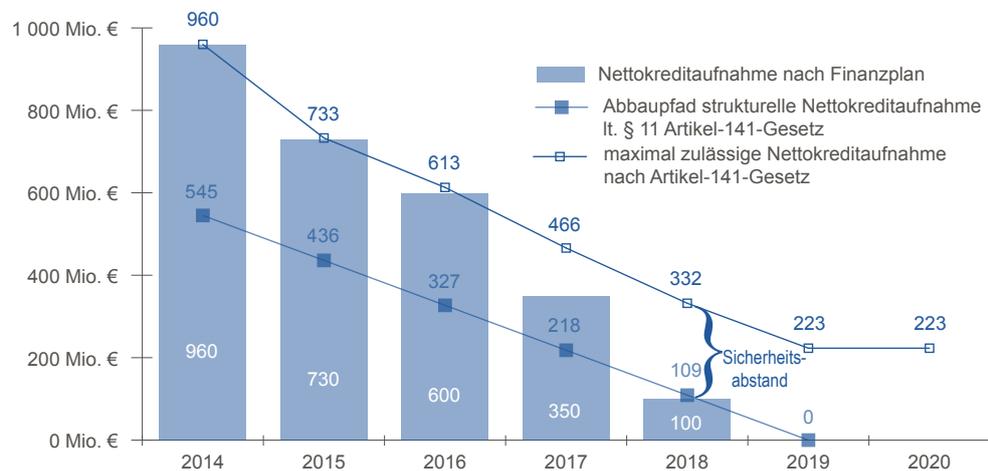


Abbildung 1-4: Nettokreditaufnahme und Abbau der strukturellen Nettokreditaufnahme

Die im Haushaltsgesetz 2015 sowie im Finanzplan vorgesehene Nettokreditaufnahme muss unterhalb der zulässigen Grenze nach dem Artikel-141-Ge-

setz¹³ liegen. Der Sicherheitsabstand zwischen zulässiger Grenze und der Nettokreditaufnahme des Finanzplans – den auch der Rechnungshof empfohlen hatte¹⁴ – steigt im Planungszeitraum auf 232,0 Mio. Euro im Jahr 2018. Es wird angestrebt, bereits im Jahr 2019 – ein Jahr früher als nach der Verfassung erforderlich – ohne Nettokreditaufnahme einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.

1.1.1.3 Formaler und materieller Haushaltsausgleich

Für den Bund ist nach Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG der Haushaltsplan in Einnahme und Ausgabe auszugleichen. Im Land sorgt nach Art. 139 Abs. 1 HV der Landtag durch Bewilligung der erforderlichen laufenden Mittel für die Deckung des Staatsbedarfs. Der Deckungsgrundsatz verpflichtet den Landtag zum Haushaltsausgleich im Sinne einer ausgeglichenen Einnahmen- und Ausgabenbilanz.¹⁵ Hierbei ist der Haushaltsausgleich im formalen Sinne gemeint. Der formale Haushaltsausgleich ist in der Kameralistik erreicht, wenn der Gesamtbetrag der Einnahmen dem Gesamtbetrag der Ausgaben entspricht. Charakteristisch für den formalen Haushaltsausgleich ist, dass auch Einnahmen aus Krediten zu den Einnahmen gezählt werden und damit die Ausgeglichenheit des Haushalts sicherstellen können. Im Gegensatz dazu gilt ein materieller Haushaltsausgleich im kameralen Haushalts- und Rechnungswesen als erreicht, wenn der Gesamtbetrag der Einnahmen – ohne Einnahmen aus Krediten – ausreicht, um die gesamten Ausgaben zu decken.¹⁶

Nach dem Wortlaut des Art. 139 Abs. 1 HV gilt der Deckungsgrundsatz für die Bewilligung erforderlicher Mittel, d.h. lediglich für den Haushaltsplan. Da der Haushaltsplan für die Verwaltung verbindlich ist (siehe § 2 Satz 2, § 3 Abs. 1, § 34, § 45 Abs. 1 Satz 1 LHO) wirkt das Gebot des Haushaltsausgleichs jedoch auch auf den Haushaltsvollzug.¹⁷

Die Einnahmen und Ausgaben waren im Jahr 2013 sowohl im Haushaltsplan als auch im Haushaltsvollzug formal ausgeglichen. In der Haushaltsrechnung stiegen sie gegenüber dem Jahr 2012 um 5,9 Prozent auf 31 566,7 Mio. Euro.

¹³ Berechnungen des Ministeriums der Finanzen mit Stand: Oktober 2014. Die tatsächliche Höhe kann in Abhängigkeit von der bei Haushaltsaufstellung vorherrschenden konjunkturellen Entwicklung davon abweichen.

¹⁴ Vgl. Stellungnahme des Hessischen Rechnungshofs zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Ausführung von Art. 141 der Verfassung des Landes Hessen sowie zur Änderung der Landeshaushaltsordnung, Landtagsdrucksache 18 / 7253 vom 27. Mai 2013.

¹⁵ Vgl. Zinn / Stein, Verfassung des Landes Hessen, Kommentar, Art. 139, II, 3.

¹⁶ Vgl. Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 440.

¹⁷ Vgl. Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 439 f.



Die Differenz zwischen bereinigten Einnahmen¹⁸ und bereinigten Ausgaben¹⁹ wird als **Finanzierungssaldo** bezeichnet (Anlage 10 zur Haushaltsrechnung). Ist der Wert negativ, liegt ein Finanzierungsdefizit vor. Der Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2013 (Ziffer 4.3) erläutert gemäß § 84 LHO die Berechnung des Finanzierungssaldos. Im Jahr 2013 konnten die bereinigten Einnahmen nicht die bereinigten Ausgaben decken, so dass ein Finanzierungsdefizit bestand:

| | |
|---------------------------|---------------------------------|
| Bereinigte Einnahmen | 22013,8 Mio. Euro |
| Bereinigte Ausgaben | <u>-22512,2 Mio. Euro</u> |
| Finanzierungssaldo | <u>-498,5 Mio. Euro*</u> |

* Abweichung in der Summe ist rundungsbedingt.

Nach einem Anstieg des Finanzierungsdefizits im Vorjahr sank es im Jahr 2013 um 1092,1 Mio. Euro bzw. 68,7 Prozent. Im Haushaltsvollzug konnte das Finanzierungsdefizit im Vergleich zum Haushaltsplan um 981,7 Mio. Euro bzw. 66,3 Prozent reduziert werden. Maßgeblich hierfür waren höhere Steuereinnahmen sowie niedrigere Ausgaben für den Länderfinanzausgleich, Investitionen und Zinsen. Jedes Haushaltsjahr im Zeitraum von 2004 bis 2014 wurde mit Finanzierungsdefiziten abgeschlossen (Abbildung 1-5).

¹⁸ Einnahmen abzüglich Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, kassenmäßigen Überschüssen aus Vorjahren und Haushaltstechnischen Verrechnungen.

¹⁹ Ausgaben abzüglich Tilgung von Kreditmarktmitteln, Zuführung an Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren und Haushaltstechnischen Verrechnungen.

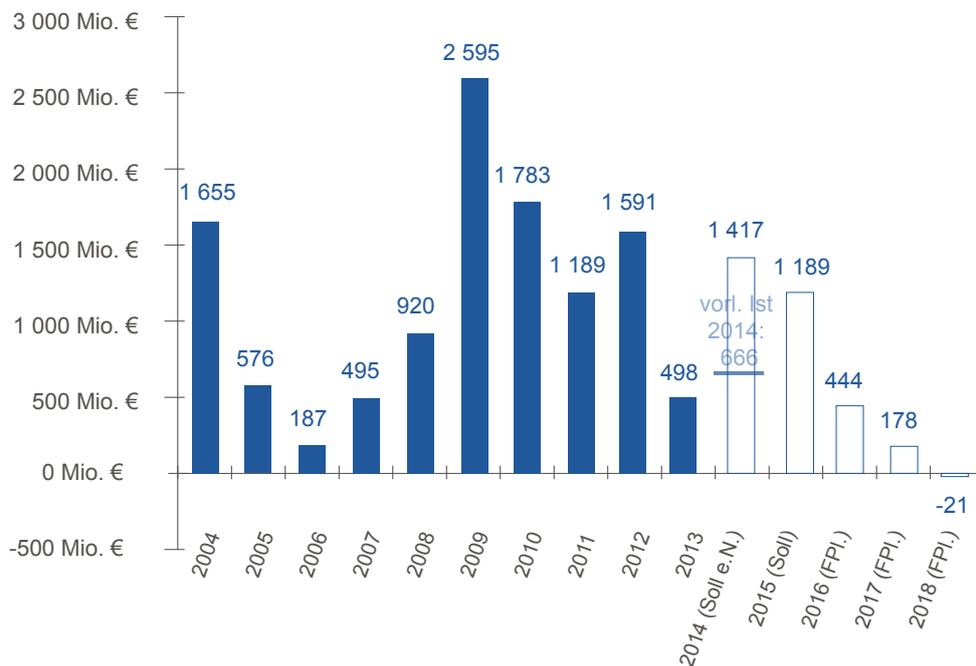


Abbildung 1-5: Entwicklung des Finanzierungsdefizits 2004 bis 2018

Im Nachtragshaushalt 2014 wurde ein Finanzierungssaldo von -1 417,3 Mio. Euro veranschlagt, der im Haushaltsvollzug nach Angaben des Ministeriums der Finanzen voraussichtlich mit -666,0 Mio. Euro um 751,3 Mio. Euro unterschritten wurde. Für die Folgejahre enthält der Haushaltsplan 2015 sowie der Finanzplan²⁰ abnehmende Finanzierungsdefizite. Am Ende des Planungszeitraums, im Jahr 2018, wird ein Finanzierungsüberschuss von 21,0 Mio. Euro angestrebt.

| Nettokreditaufnahme und Finanzierungsdefizit in Mio. Euro | 2009 | | 2010 | | 2011 | | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------|----------------|-----------|------|-----|------|--|
| | Ist | Ist | Ist | Ist | Ist | Ist | Soll | Ist | Soll e.N. | vorl. Ist | Soll | | | |
| Nettokreditaufnahme | 2 693,6 | 2 526,4 | 1 480,1 | 1 536,1 | 1 299,5 | 1 030,0 | 960,0 | 890,0 | 730,0 | | | | | |
| Abwicklung der Vorjahre (Saldo) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | |
| Netto-Zuführungen an Rücklagen | -92,5 | -739,8 | -288,5 | 55,0 | 180,7 | -528,1 | 457,3 | -218,9 | 458,9 | | | | | |
| Haushaltstechn. Verrechn. (Saldo) | -6,4 | -3,3 | -2,5 | -0,6 | 0,0 | -3,4 | 0,0 | -5,1 | 0,0 | | | | | |
| Finanzierungsdefizit | 2 594,7 | 1 783,3 | 1 189,1 | 1 590,6 | 1 480,2 | 498,5 | 1 417,3 | 666,0 | 1 188,9 | | | | | |

Quellen: Haushaltsrechnungen (Ist), Haushaltspläne (Soll), vorl. Ist 2014: Angaben HMdF; eigne Darstellung.

Tabelle 1-2: Nettokreditaufnahme und Finanzierungsdefizit 2009 bis 2015

Liegt ein Finanzierungsdefizit vor müssen, um den erforderlichen formalen Haushaltsausgleich zu erreichen, Rücklagen aufgelöst – sofern für diesen Zweck vorhanden – oder Kredite aufgenommen werden. Die **Nettokreditaufnahme** des Landes stellt den Saldo aus der Aufnahme (Bruttokredit-

²⁰ Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, Finanzplan Hessens für die Jahre 2014 bis 2018, Stand: Oktober 2014, S. 28.



aufnahme) und der Tilgung von Schulden am Kreditmarkt dar. Sie berechnete sich im Haushaltsjahr 2013 wie folgt:

| | |
|--|--------------------------|
| Aufnahme von Kreditmarktmitteln (brutto) | 6 799,1 Mio. Euro |
| Tilgung von Kreditmarktmitteln (brutto) | -5 769,1 Mio. Euro |
| Nettokreditaufnahme | 1 030,0 Mio. Euro |

Die Nettokreditaufnahme lag um -269,5 Mio. Euro (-20,7 Prozent) unter dem Haushaltsansatz. Sie sank gegenüber dem Vorjahr um 506,1 Mio. Euro bzw. 32,9 Prozent.

Im zurückliegenden Zehnjahreszeitraum (Abbildung 1-6) erreichte die Nettokreditaufnahme im Jahr 2009 mit 2 693,6 Mio. Euro ihren Höchststand. Nach einem starken Absinken im Jahr 2011 stieg sie im Vorjahr an. Im Jahr 2013 blieb sie weiterhin über dem Niveau der Jahre 2005 bis 2008. Nach vorläufigen Angaben des Ministeriums der Finanzen sank die Nettokreditaufnahme im Jahr 2014 auf 890,0 Mio. Euro. Im Haushaltsplan für das Jahr 2015 ist eine Nettokreditaufnahme von 730,0 Mio. Euro vorgesehen.

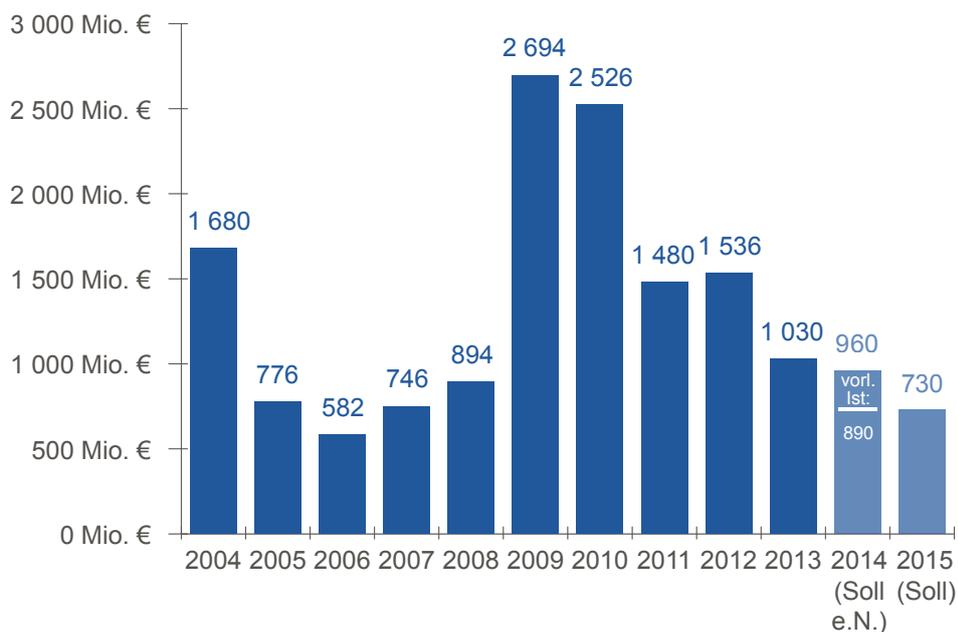


Abbildung 1-6: Nettokreditaufnahme von 2004 bis 2015

Die Verbesserung des Finanzierungssaldos um 981,7 Mio. Euro im Haushaltsvollzug 2013 gegenüber dem Plan wurde nicht zur Reduktion der Nettokreditaufnahme in gleichem Umfang genutzt. Trotz des insgesamt positiven wirtschaftlichen Umfeldes sowie des historisch niedrigen Zinsniveaus haben die Kreditschulden weiter zugenommen.

Im Jahr 2013 wurden Rücklagen in Höhe von netto 528,1 Mio. Euro gebildet. Im Vergleich zum Haushaltsplan wurden 510,2 Mio. Euro zusätzlich den Rücklagen zugeführt.²¹ Ohne diese Rücklagenzuführung hätte die Nettokreditaufnahme von 1 030,0 Mio. Euro auf 519,8 Mio. Euro halbiert werden können.

Aus Sicht des Rechnungshofs sollten die derzeit günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen konsequent zur Reduzierung der Nettokreditaufnahme genutzt werden. Es besteht weiterhin erheblicher Konsolidierungsbedarf, damit der verfassungsrechtlich vorgeschriebene Haushaltsausgleich im Jahr 2020 erreicht wird. Der Rechnungshof empfiehlt, auf die Bildung kreditfinanzierter allgemeiner Rücklagen – auch im Hinblick auf das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit – zu verzichten.²²

Die verfassungsrechtliche Schuldenbremse schreibt vor, den Haushalt grundsätzlich ohne die Aufnahme von Krediten auszugleichen. Wird von der Konjunkturbereinigung und den Ausnahmen abgesehen, wurde somit der materielle Haushaltsausgleich verpflichtend eingeführt.

1.1.2 Europäische Fiskalregeln

Neben den nationalen bestehen auch internationale Fiskalregeln, deren Ziel es ist, die Verschuldung zu begrenzen und die Auswirkungen auf das Land haben. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt fordert von EU-Mitgliedsstaaten ihre Haushaltsdefizite und Verschuldungen zu begrenzen. Die Höhe des jährlichen Haushaltsdefizits darf 3 Prozent ihres BIP und der Stand der öffentlichen Verschuldung 60 Prozent des BIP nicht überschreiten. Diese Anforderungen waren auch schon Teil der Maastricht-Konvergenzkriterien.

Mit dem Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion („Fiskalvertrag“) wurden die bestehenden Fiskalregeln verschärft. Er wurde am 2. März 2012 von 25 EU-Staaten – mit Ausnahme Großbritanniens und Tschechiens – unterzeichnet. Der Fiskalvertrag verpflichtet die Vertragsparteien zur Einführung einer Schuldenbremse im nationalen Recht. Der öffentliche Gesamthaushalt muss

²¹ Es wurden zusätzliche Rücklagen für Vorsorge LFA / KFA in Höhe von 200 Mio. Euro und für Sonstiges (u. a. Asyl und Kinderbetreuung) in Höhe von 202 Mio. Euro gebildet sowie 108 Mio. Euro der sog. „Weimar-Rücklage“ (Sondervermögen Versorgungsrücklage des Landes Hessen) zugeführt. Vgl. Ministerium der Finanzen, Pressemitteilung vom 7. Februar 2014 zum vorläufigen Haushaltsabschluss 2013, Präsentation, Folie 5.

²² Vgl. auch Stellungnahme des Hessischen Rechnungshofs zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Ausführung von Art. 141 der Verfassung des Landes Hessen sowie zur Änderung der Landeshaushaltsordnung, Landtagsdrucksache 18 / 7253 vom 27. Mai 2013.



annähernd ausgeglichen sein. Dies ist erfüllt, wenn das strukturelle Finanzierungsdefizit den Wert von 0,5 Prozent des BIP nicht übersteigt. Des Weiteren verpflichten sich die Vertragsparteien, die Schuldenstandsquote auf die zulässige Grenze von 60 Prozent des BIP zurückzuführen.

In Deutschland ist der Fiskalvertrag am 1. Januar 2013 und das Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags²³ am 19. Juli 2013 in Kraft getreten. Mit dem Gesetz wird – den Vorgaben des Fiskalvertrags entsprechend – die Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit im Haushaltsgrundsätzegesetz auf 0,5 Prozent des BIP festgeschrieben.

Der Stabilitätsrat wurde mit der Überwachung der Einhaltung der strukturellen gesamtstaatlichen Defizitobergrenze beauftragt. Er überprüft zweimal jährlich die Einhaltung der Obergrenze für das laufende Jahr und die vier folgenden Jahre. Wird die Obergrenze überschritten, empfiehlt er geeignete Maßnahmen. Zur Unterstützung des Stabilitätsrates wurde ein unabhängiger Beirat eingerichtet, der zur Einhaltung der Obergrenze Stellung nimmt und ggf. Maßnahmen zur Beseitigung eines überhöhten Defizits empfiehlt. Der Beirat hat sich am 5. Dezember 2013 konstituiert.

Mit der Änderung des Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetzes²⁴ wird die innerstaatliche Aufteilung der mit der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts neu eingeführten Sanktionen zur Sicherung der Haushaltsdisziplin geregelt. Hiernach wird der Bund bis zum Jahr 2019 das Risiko möglicher Sanktionszahlungen tragen.

Die verfassungsrechtliche Schuldenbremse und der Fiskalvertrag stellen Fiskalregeln dar, die eine Begrenzung der Neuverschuldung zum Ziel haben. Die beiden Begrenzungsregeln unterscheiden sich in einigen Aspekten (Tabelle 1-3) und müssen beide eingehalten werden.

| | Schuldenbremse | Fiskalvertrag |
|------------------|---|---|
| Kennzahlen | strukturelle Nettokreditaufnahme | strukturelles Finanzierungsdefizit |
| numerische Regel | Bund: 0,35% des BIP Länder: 0% des BIP | 0,5% des BIP |
| Startzeitpunkt | Bund: 2016 Länder: 2020 | 2013 |
| Geltungsbereich | Bund, Länder | öffentlicher Gesamthaushalt: Bund, Länder, Kommunen, Sozialversicherungen |

Tabelle 1-3: Unterschiede zwischen Schuldenbremse und Fiskalvertrag

²³ Vgl. Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags vom 15. Juli 2013, BGBl. I S. 2398.

²⁴ Vgl. Gesetz zur innerstaatlichen Aufteilung von Sanktionszahlungen zur Sicherstellung der Haushaltsdisziplin in der Europäischen Union (Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz – SZAG) vom 5. September 2006, BGBl. I S. 2098, 2104, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 15. Juli 2013, BGBl. I S. 2398.

Insbesondere der unterschiedliche Geltungsbereich ist zu berücksichtigen. Im Gegensatz zur Schuldenbremse schließt der Fiskalvertrag auch die Kommunen und Sozialversicherungen mit ein. In der Begründung zum Fiskalvertragsumsetzungsgesetz wird ausgeführt, dass die Länder im Rahmen des Fiskalvertrags für ihre Kommunen verantwortlich seien.²⁵ Auch im Rahmen der Verpflichtung aus Art. 126 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) sind die Länder für die Defizite ihrer Kommunen verantwortlich. Das Sanktionszahlungen-Aufteilungsgesetz rechnet den Ländern daher die Finanzierungssalden der Gemeinden und Gemeindeverbände zu.

Das Land hat somit nicht nur selbst die genannten Schuldenbegrenzungsregeln einzuhalten, sondern hat auch die Einhaltung der Haushaltsdisziplin durch die Kommunen sicherzustellen. Abbildung 1-7 zeigt, dass der Schuldenstand des Landes und seiner Kommunen in Relation zum hessischen BIP in den letzten zehn Jahren von 20,8 Prozent auf 25,4 Prozent des BIP gestiegen ist. Somit haben sich die Schulden des Landes im Verhältnis zum BIP seit dem Jahr 2004 um 19 Prozent, die der Kommunen um 30 Prozent erhöht.



Abbildung 1-7: Schuldenstand des Landes und der Kommunen in Relation zum hessischen BIP, 2004 - 2013

Mit den Instrumenten der Kommunalaufsicht sowie dem Kommunalen Schutzschirm soll hinsichtlich der Haushalts- und Verschuldungssituation den Kommunen Hilfe zur Selbsthilfe gegeben werden. In Anbetracht der

²⁵ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags, BT-Drucks. 17 / 12058 vom 15. Januar 2013, S. 9.



Entwicklung der kommunalen Schulden und der dem Land qua Gesetz zugewiesenen Verantwortung auch für die Kommunen empfiehlt der Rechnungshof weitere Maßnahmen, um die kommunale Verschuldung wirksam zu begrenzen.

1.1.3 Landeshaushaltsordnung

Haushaltsrechnung

Nach Art. 144 Satz 2 HV in Verbindung mit § 80 Abs. 2 LHO hat die Landesregierung über die Einnahmen und Ausgaben sowie den Produkthaushalt des Landes für das jeweilige Haushaltsjahr Rechnung zu legen. Gemäß § 81 Abs. 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 2013 mit Datum vom 1. September 2014 aufgestellt und mit Schreiben vom 20. September 2014 dem Rechnungshof übersandt.

Abschlussbericht

Die Haushaltsrechnung des Landes für das Jahr 2013 beginnt mit dem Abschlussbericht, in dem der kassenmäßige Abschluss sowie der Haushaltsabschluss erläutert werden (§ 84 LHO). Im kassenmäßigen Abschluss werden das kassenmäßige Jahresergebnis und das kassenmäßige Gesamtergebnis sowie der Finanzierungssaldo nachgewiesen (§ 82 LHO). Im Haushaltsabschluss werden das rechnungsmäßige Jahresergebnis und das rechnungsmäßige Gesamtergebnis dargestellt (§ 83 LHO). Des Weiteren 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 über- und außerplanmäßigen Einnahmen und Mehrausgaben, die Kreditaufnahme, die Rücklagen, die Rechnungslegung über den Produkthaushalt sowie die über- und außerplanmäßigen Gesamtkosten.

Ausgabereste

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 (§§ 19, 45 LHO). Die Ausgabereste des Jahres 2012 erhöhten und die Vorgriffe verminderten

das Rechnungssoll des Jahres 2013. Dabei wurden die vom Ministerium der Finanzen in der „Zusammenstellung der verbliebenen Ausgabereste und Vorgriffe 2012“²⁶ benannten Änderungen der Buchungsstellen in das Jahr 2013 übernommen.

Im Haushaltsjahr 2013 entstanden ebenfalls Ausgabereste sowie Vorgriffe, die in das Jahr 2014 übertragen wurden. Die Ausgabereste betragen 782,3 Mio. Euro und die Vorgriffe 11,2 Mio. Euro.²⁷ Die Ausgabereste lagen um 43,3 Mio. Euro über denen des Vorjahres. Im zurückliegenden Zehnjahreszeitraum war dies der höchste Wert. Wie in den Vorjahren wurde der größte Teil der Ausgabereste für Ausgaben des Kommunalen Finanzausgleichs gebildet (389,6 Mio. Euro bzw. 49,8 Prozent, Vorjahr: 338,9 Mio. Euro bzw. 45,8 Prozent).

Da Ausgabereste anders als die Bildung von Rücklagen nicht im laufenden Jahr kassenwirksam werden, sind sie im Fall ihrer Beanspruchung im Folgejahr zu finanzieren. Die Ausgabereste und Vorgriffe, die zum Abschluss des Haushaltsjahres 2013 ausgewiesen werden, wirken auf das folgende Haushaltsjahr. Die Ausgabereste erhöhen und die Vorgriffe verringern die Ausgabeermächtigungen des Jahres 2014:

| | |
|--|----------------------------------|
| Haushaltsbetrag der Ausgaben 2014 | 31 679,4 Mio. Euro |
| Ausgabereste 2013 (Buchungsstellen 2014) | +782,3 Mio. Euro |
| Vorgriffe 2013 (Buchungsstellen 2014) | -11,2 Mio. Euro |
| Rechnungssoll der Ausgaben 2014 | <u>32 450,5 Mio. Euro</u> |

Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen

Maßnahmen, die das Land zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, sind nur mit haushaltsrechtlicher Ermächtigung zulässig (§ 38 Abs. 1 LHO). Daher haben Verpflichtungsermächtigungen vor dem Eingehen von Rechtsverpflichtungen zu Lasten des Landes vorzuliegen. Ausnahmen sind zulässig für Verpflichtungen für laufende Geschäfte wie Beihilfe, Geschäftsausstattungen und Mietverträge unterhalb festgelegter Wertgrenzen (§ 38 Abs. 4 LHO), für Verpflichtungen aus Staatsverträgen (§ 38 Abs. 5 LHO) sowie für unvorhergesehene und unabweisbare Bedürfnisse von höchstens 5,0 Mio. Euro (§ 11 Abs. 1 HG).

Im Haushaltsplan für das Jahr 2013 wurden Verpflichtungsermächtigungen von 1 464,0 Mio. Euro veranschlagt. Hinzu kamen Verpflichtungsermächtigungen von 103,0 Mio. Euro aufgrund von Haushaltsvermerken in den Einzelplänen 07 (Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung)

²⁶ Vgl. Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 4. März 2013, Zusammenstellung der verbliebenen Ausgabereste und Vorgriffe 2012.

²⁷ Vgl. Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 19. Mai 2014, Zusammenstellung der verbliebenen Ausgabereste und Vorgriffe 2013.



und 17 (Allgemeine Finanzverwaltung). Insgesamt ermächtigte somit der Gesetzgeber dazu, Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren in Höhe von 1 567,0 Mio. Euro (Vorjahr: 1 886,3 Mio. Euro) einzugehen.

Im Haushaltsjahr 2013 wurden von diesen Verpflichtungsermächtigungen 879,3 Mio. Euro (Vorjahr: 914,9 Mio. Euro) in Anspruch genommen (Zusagen). Somit wurden 56,1 Prozent der Ermächtigungen genutzt. Diese im Jahr 2013 gegebenen Zusagen belasten folgende Haushaltsjahre (Anlage 8 zur Haushaltsrechnung):

| | |
|--------------------------|-------------------------------|
| Haushaltsjahr 2014 | 361,6 Mio. Euro |
| Haushaltsjahr 2015 | 184,1 Mio. Euro |
| Haushaltsjahr 2016 | 170,4 Mio. Euro |
| spätere Haushaltsjahre | <u>163,2 Mio. Euro</u> |
| Zusagen insgesamt | <u>879,3 Mio. Euro</u> |

Seit dem Haushaltsjahr 2012 werden auch die finanziellen Verpflichtungen aus Zusagen in Vorjahren ausgewiesen. Im Jahr 2013 betrug der Gesamtbestand der Zusagen 1 854,8 Mio. Euro.

Bisher werden für Miet- und Pachtverträge keine Verpflichtungsermächtigungen ausgebracht, auch wenn sie die Voraussetzungen für laufende Geschäfte im Sinne des § 38 Abs. 4 LHO (VV Nr. 4.1.1) nicht erfüllen. Ab dem Haushaltsjahr 2015 sollen bis zu einer Neuregelung der VV zu § 38 LHO für neu abzuschließende Miet- und Pachtverträge mit einer Jahresmiete über 100 000 Euro Verpflichtungsermächtigungen ausgebracht werden. Verträge mit geringeren Jahresmieten stellen laufende Geschäfte dar. Diese Regelung gilt allerdings nicht für Mietverträge von Landesdienststellen mit dem Hessischen Immobilienmanagement (HI).

PPP-Projekte

Ein weiteres Novum der Haushaltsrechnung 2012 war die Abbildung der finanziellen Verpflichtungen aufgrund von PPP-Projekten (Anlage 15). Für die im Jahr 2013 bestehenden acht PPP-Projekte wurden die Gesamtausgaben, der Finanzierungsverlauf sowie die Vertragslaufzeit abgebildet. Im Vergleich zum Vorjahr ist in der Haushaltsrechnung 2013 das PPP-Projekt „Mehrregionenhaus der Hessischen Landesvertretung in Brüssel“ hinzugekommen. Die voraussichtlichen Ausgaben im Jahr 2013 betragen insgesamt 18,8 Mio. Euro. Zum Zeitpunkt des Haushaltsabschlusses lagen die Nebenkostenabrechnungen noch nicht vor. Mit dieser Begründung wurden die Ausgaben des Jahres 2013 mit dem Zusatz „voraussichtlich“ gekennzeichnet. Dieser Zusatz kann nach Ansicht des Rechnungshofs entfallen, da nach Abschluss des Haushaltsjahres am 20. Juni 2014 keine Ausgaben mehr dem Haushaltsjahr zugeordnet werden können.

Ab dem Haushaltsplan 2015 werden Baumaßnahmen, die im Rahmen eines PPP-Projekts verwirklicht werden sollen, als Eigenbau im Einzelplan 18 (wie bisher mit einem Leertitel) und zusätzlich als PPP-Projekt beim Vertragspartner mit entsprechenden Querverweisen veranschlagt. Für PPP-Projekte werden Verpflichtungsermächtigungen beim Vertragspartner (in der Regel Hessisches Immobilienmanagement) ausgebracht. Über deren Inanspruchnahme soll in der Anlage 8 zur Haushaltsrechnung berichtet werden.

Verfügun gsmittel

Der Präsident des Rechnungshofs hat die ihm durch Haushaltsvermerk („Prüfungsvermerk Hessischer Rechnungshof“) übertragene Prüfung der „Jahresrechnung über die Verwendung der Mittel zur Verfügung des Ministerpräsidenten für Zwecke des Informationswesens“ von Kapitel 0201 Titel 531 vorgenommen und über den Abschluss des Prüfungsverfahrens die diesen Bemerkungen beigefügte Erklärung (vgl. Anlage) als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung abgegeben.

Über- und außerplanmäßige Ausgaben sowie Kosten und Mengen

Die Haushaltsrechnung enthält in Anlage 1 eine Übersicht der **über- und außerplanmäßigen Ausgaben** im kameralen Haushalt einschließlich der Vorgriffe und ihre Begründung (§ 85 Nr. 1 LHO). Im Haushaltsjahr 2013 wurde der Haushaltsplan um 1 038,7 Mio. Euro überschritten. Das entspricht 3,3 Prozent des Haushaltsvolumens. Die Überschreitungen setzen sich wie folgt zusammen:

| | |
|-----------------------------|---------------------------------|
| Überplanmäßige Ausgaben | 1 024,8 Mio. Euro |
| Außerplanmäßige Ausgaben | + 2,7 Mio. Euro |
| Vorgriffe | + 11,2 Mio. Euro |
| Gesamtüberschreitung | <u>1 038,7 Mio. Euro</u> |

Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen der Zustimmung des Ministers der Finanzen (Art. 143 Abs. 1 HV), die nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden darf. Der Minister der Finanzen informierte den Landtag in quartalsbezogenen Mitteilungen über die Haushaltsüberschreitungen, die den Betrag von 50 000 Euro überschritten (§ 37 Abs. 4 LHO i. V. m. § 11 Abs. 3 HG). Die entsprechenden Landtagsdrucksachen datieren auf den 26. August 2013 für das erste Quartal 2013, auf den 8. Oktober 2013 für das zweite Quartal 2013, auf den 6. November 2013 für das dritte Quartal 2013 und auf den 8. April 2014 für das vierte Quartal 2013.²⁸

²⁸ Vgl. Landtagsdrucksachen 18/7672, 18/7741, 18/7767 und 19/316.



Um seine Kontrollfunktion erfüllen zu können, ist der Landtag auf eine regelmäßige und zeitnahe Berichterstattung zu den über- und außerplanmäßigen Haushaltsüberschreitungen angewiesen. Der Rechnungshof wiederholt seine Empfehlung aus dem Vorjahr, den Landtag zeitnäher zu unterrichten.

Im Laufe des folgenden Haushaltsjahres hat die Landesregierung die Genehmigung des Landtags (Art. 143 Abs. 2 HV / § 114 Abs. 6 LHO) für die Haushaltsüberschreitungen einzuholen, die nicht auf Ermächtigungen im Haushaltsgesetz oder in der LHO zurückgehen. Diese Haushaltsüberschreitungen sind unabhängig von der Betragshöhe genehmigungspflichtig. Der Landtag erteilt die Genehmigung vorbehaltlich der späteren Beschlussfassung über die Bemerkungen des Rechnungshofs.

Für 1 013,2 Mio. Euro der Gesamtüberschreitung von 1 038,7 Mio. Euro lagen Ausgabeermächtigungen vor: 11,2 Mio. Euro dienten zur Vorfinanzierung von Zuweisungen der Europäischen Union bei Förderprogrammen und von Zuweisungen des Bundes zum Ausgleich der Belastungen nach dem Kommunalen Optionsgesetz (§ 11 Abs. 2 HG). Auf die vorzeitige Darlehenstilgung (§ 13 Abs. 5 HG) entfielen 700,0 Mio. Euro. Weitere 302,0 Mio. Euro betrafen die Zuführung zu allgemeinen Rücklagen (§ 13 Abs. 4 HG). Die verbleibenden Mehrausgaben von 25,5 Mio. Euro bedurften einer Genehmigung durch den Landtag. Diese Beträge sind in der Zusammenstellung zu Anlage 1 und unter Ziffer 5.3 des Abschlussberichts der Haushaltsrechnung 2013 aufgeführt.

Im Produkthaushalt stellen **über- und außerplanmäßige Gesamtkosten** bzw. Mengen ebenfalls Haushaltsüberschreitungen dar, auf die § 37 LHO entsprechend anzuwenden ist (§ 2 Abs. 5 und 6 HG). Die Überschreitungen der Gesamtkosten je Buchungskreis sowie die über- und außerplanmäßigen Mengenüberschreitungen, ihre jeweilige Begründung und ggf. vorhandene Einsparungen sind in Anlage 5 zur Haushaltsrechnung dargestellt.

Im Haushaltsjahr 2013 wurden die Gesamtkosten um insgesamt 554,4 Mio. Euro überschritten.²⁹ In Höhe von 501,4 Mio. Euro bestanden haushaltsrechtliche Ermächtigungen. Danach verblieben überplanmäßige Gesamtkosten in Höhe von 48,9 Mio. Euro und außerplanmäßige Gesamtkosten in Höhe von 4,0 Mio. Euro, die der Genehmigung des Landtags bedurften. In den Buchungskreisen, für die Menge und Preis verbindlich sind (§ 2 Abs. 6 HG), lagen 16 genehmigungspflichtige Mengenüberschreitungen vor.

Mit der Drucksache 19/926 vom 24. September 2014 beantragte die Landesregierung die Genehmigung der Haushaltsüberschreitungen, außerplanmäßigen Ausgaben sowie der über- und außerplanmäßigen Ge-

²⁹ Vgl. Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2013, Nr. 9.

samtkosten bzw. Mengen. Der Antrag der Landesregierung wurde nach Sitzungen des Unterausschusses für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung am 8. Oktober 2014 und des Haushaltsausschusses am 19. November 2014 durch den Landtag am 27. November 2014 vorbehaltlich der späteren Beschlussfassung über die Bemerkungen des Rechnungshofs genehmigt.

1.1.4 Haushaltsgesetz: Ermächtigungsrahmen für Kredite, Bürgschaften und Garantien

Gemäß Art. 139 Abs. 2 Satz 2 HV ist der Haushaltsplan vor Beginn des Rechnungsjahres durch ein förmliches Gesetz festzustellen. Der Haushaltsrechnung liegt das Haushaltsgesetz 2013/2014 (HG) vom 14. Dezember 2012³⁰ zugrunde. Der Haushaltsplan 2013 weist ein Haushaltsvolumen in Höhe von 31 101,6 Mio. Euro aus. Das Soll der Einnahmen und der Ausgaben lag um jeweils 4,6 Prozent über den entsprechenden Beträgen des Vorjahres. Mit dem Nachtragshaushalt für das Jahr 2014 stieg das Haushaltsvolumen um 1,9 Prozent auf 31 679,4 Mio. Euro.³¹

Kreditermächtigungen

Die Aufnahme von Krediten bedarf nach Art. 141 Satz 2 HV a.F. in Verbindung mit § 18 Abs. 2 LHO einer gesetzlichen Grundlage. Durch die Bestimmung in § 13 Abs. 1 Satz 1 HG wurde das Ministerium der Finanzen ermächtigt, die im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2013 vorgesehenen Kredite aufzunehmen.

Die Kreditermächtigungen ergaben sich aus den entsprechenden Ansätzen im Haushaltsgesetz. Sie betragen insgesamt 7 368,6 Mio. Euro (Tabelle 1-4). Mit Kreditaufnahmen von 6 799,1 Mio. Euro wurden die Kreditermächtigungen zu 92,3 Prozent ausgeschöpft. Die nicht genutzten Kreditermächtigungen erweiterten den Ermächtigungsrahmen des Haushaltsjahres 2014.³² Das Ausführungsgesetz zur Schuldenbremse beschränkt das Fortgelten von Kreditermächtigungen auf Zeiten der vorläufigen Haushalts-

³⁰ Vgl. Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für die Haushaltsjahre 2013 und 2014 (Haushaltsgesetz 2013/2014 – HG 2013/2014) vom 14. Dezember 2012, GVBl. I S. 631.

³¹ Vgl. Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2013/2014 vom 17. Juli 2014, GVBl. I S. 180.

³² Gemäß § 13 Abs. 6 HG sind Ermächtigungsreste aus dem Vorjahr auf den Höchstbetrag von 500,0 Mio. Euro begrenzt. Vgl. Haushaltsgesetz 2013/2014 vom 14. Dezember 2012, GVBl. I S. 631.



führung und auf Kassenkredite. Restkreditermächtigungen sind daher im Haushaltsgesetz 2015 nicht mehr enthalten.³³

| Kreditermächtigungen nach Haushaltsgesetz (HG) und Kreditaufnahmen im Jahr 2013 | | Mio. Euro |
|---|---|----------------|
| § 13 Abs. 1 HG | Im Haushaltsplan (Einzelplan 17) vorgesehene Kreditaufnahmen. | 6 368,6 |
| § 13 Abs. 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 Abs. 5 HG | Erhöhung durch zusätzliche Tilgungsausgaben kurzfristiger Kredite | 600,0 |
| § 13 Abs. 6 HG | Ermächtigungsrest aus dem Vorjahr (bis zur im Gesetz festgelegten Höhe von 500,0 Mio. Euro) | 400,0 |
| Kreditermächtigungen | | 7 368,6 |
| Anrechenbare Kreditaufnahmen | | - 6 799,1 |
| Differenz zwischen Kreditermächtigungen und -aufnahmen | | 569,5 |

Tabelle 1-4: Kreditermächtigungen und Kreditaufnahmen im Jahr 2013

Des Weiteren war das Ministerium der Finanzen ermächtigt, zur Verstärkung der Betriebsmittel kurzfristige Kredite (Kassenkredite) bis zur Höhe von 8 Prozent des Haushaltsvolumens (2 488,1 Mio. Euro) aufzunehmen. Vorübergehend konnten weitere Kassenkredite aufgenommen werden, soweit von der Kreditermächtigung nach § 13 Abs. 1 HG kein Gebrauch gemacht wurde (§ 15 Satz 2 HG). Der Höchstbetrag der Kassenkredite belief sich auf 2 925 Mio. Euro. Zwar wurde der Wert nach § 15 Satz 1 HG – d. h. die 8 Prozent-Grenze – überschritten, die Ermächtigungsgrenze zur Aufnahme von Kassenkrediten gemäß § 15 Satz 2 HG wurde jedoch zu jedem Zeitpunkt eingehalten. Zusätzlich durften für die Stellung von Sicherheiten im Rahmen des Collateral-Managements Kassenkredite in unbeschränkter Höhe aufgenommen werden (§ 15 Satz 1 HG).

Eventualverbindlichkeiten

Die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Sicherheitsleistungen, die im Sinne des Art. 141 HV a. F. zu Ausgaben führen können, bedarf nach Art. 141 Satz 2 HV a. F. in Verbindung mit § 39 Abs. 1 LHO einer gesetzlichen Grundlage.

Nach § 14 Abs. 1 bis 4 HG war das Ministerium der Finanzen ermächtigt, im Haushaltsjahr 2013 Bürgschaften und Garantien (Eventualverbindlichkeiten) in Höhe von 1 628,4 Mio. Euro (insbesondere für die gewerbliche

³³ Vgl. Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2015 (Haushaltsgesetz 2015) vom 4. Februar 2015, GVBl. I S. 42.

Wirtschaft und für den Wohnungsbau) zu übernehmen.³⁴ Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst war nach § 14 Abs. 5 HG ermächtigt, zur Absicherung überlassener Leihgaben der dort benannten Einrichtungen Garantien bis zu einer Höhe von insgesamt 300,0 Mio. Euro einschließlich der in den Vorjahren in Anspruch genommenen Ermächtigungen zu übernehmen. Im Jahr 2013 übernahm das Land erstmals die Gewährträgerschaft für eine Garantie des Universitätsklinikums Frankfurt (§ 14 Abs. 6 Satz 3 HG). Das Universitätsklinikum kann mit Zustimmung des Ministeriums der Finanzen eine Ausstattungsgarantie zugunsten der Orthopädischen Universitätsklinik Friedrichsheim gGmbH bis zu 50,0 Mio. Euro übernehmen.

Insgesamt wurden von den Eventualverbindlichkeiten im Haushaltsjahr 276,2 Mio. Euro bzw. 14,0 Prozent bewilligt. Unter Einbeziehung der Zusagen aus früheren Jahren hatte das Land zum 31. Dezember 2013 nach § 14 Abs. 1 bis 6 HG Eventualverbindlichkeiten und Sicherheitsleistungen von insgesamt 1 107,3 Mio. Euro übernommen. In der Anlage 9 zur Haushaltsrechnung wurden lediglich 1 057,3 Mio. Euro ausgewiesen, da die Gewährträgerschaft für die Garantie des Universitätsklinikums Frankfurt in Höhe von 50,0 Mio. Euro nicht abgebildet wurde.

Die Übernahme von Sicherheitsleistungen kann bei einem Ausfall des Schuldners zu Zahlungsverpflichtungen des Landes führen. Im Jahr 2013 betragen die Ausfallzahlungen für Eventualverbindlichkeiten 12,8 Mio. Euro. Sie entstanden nahezu ausschließlich bei Bürgschaften und Garantien für Wirtschaftsförderungsmaßnahmen. Insgesamt lag die Ausfallquote bei 1,2 Prozent.

Seit dem Haushaltsjahr 2011 wird das Ministerium der Finanzen durch § 13 Abs. 5 Satz 6 HG ermächtigt, Sicherheiten in Form verzinsster Barmittel zu stellen sowie entgegenzunehmen. Dabei handelt es sich um die Besicherung von Derivategeschäften (Collateral-Management) des Landes im Rahmen des Schuldenmanagements. Zur Begrenzung des Ausfallrisikos wird täglich der jeweilige Saldo der Barwerte aller Derivate mit einem Geschäftspartner ermittelt und als Sicherheit gestellt oder entgegengenommen. Zum 31. Dezember 2013 belief sich die Summe der aus Landessicht negativen Barwerte auf 971,5 Mio. Euro (Anlage 9 zur Haushaltsrechnung). Für die erforderliche Liquidität zur Stellung von Barsicherheiten kann das Land auf eine unbegrenzte Kassenkreditermächtigung zurückgreifen.

Das Derivatevolumen darf nach § 13 Abs. 5 Satz 5 HG den Gesamtbestand an Kreditmarktschulden des vorangegangenen Haushaltsjahres nicht übersteigen. Der Derivatebestand zum 31. Dezember 2013 betrug 19 187,0 Mio. Euro, während sich die Kreditmarktschulden des Jahres 2012

³⁴ Hinzu kommt die endgültige Übernahme von Bürgschaften, die in früheren Jahren für soziale Wohnraumförderung im Rahmen des festgelegten Bürgschaftsrahmens bewilligt wurden (§ 14 Abs. 2 Satz 2 HG).



auf 40940,6 Mio. Euro beliefen. Somit wurde die Begrenzung des Haushaltsgesetzes eingehalten.

1.2 Entwicklung der Einnahmen

1.2.1 Struktur der Einnahmen des Landes

Die Einnahmen des Landes umfassen:

- Steuereinnahmen und steuerähnliche Abgaben,
- Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.,
- Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen sowie
- Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen und besondere Finanzierungseinnahmen.³⁵

Die Einnahmen des Landes stiegen gegenüber dem Jahr 2012 um 5,9 Prozent auf 31 566,7 Mio. Euro. Um aussagekräftigere Angaben zu erhalten, werden bundeseinheitlich bereinigte Einnahmen durch Abzug der Schuldenaufnahme sowie der besonderen Finanzierungsvorgänge berechnet (Tabelle 1-5).

| Berechnung der bereinigten Einnahmen | 2013 Ist |
|---|-----------------|
| Ist-Einnahmen | 31 566,7 |
| – Einnahmen aus Schuldenaufnahme am Kreditmarkt | 6 799,1 |
| – Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken | 104,5 |
| – Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen | 0,0 |
| – Haushaltstechnische Verrechnungen | 2 649,4 |
| = Bereinigte Einnahmen | 22 013,8 |

Abweichung in der Summe ist rundungsbedingt.

Tabelle 1-5: Berechnung der bereinigten Einnahmen im Jahr 2013

Die bereinigten Einnahmen stiegen um 7,5 Prozent (1 536,0 Mio. Euro) auf 22 013,8 Mio. Euro. Sie erreichten damit den höchsten Wert im Zehnjahresvergleich (Abbildung 1-8).

³⁵ Besondere Finanzierungseinnahmen beinhalten Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken, Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre, Globale Mehr- und Mindereinnahmen sowie Haushaltstechnische Verrechnungen.

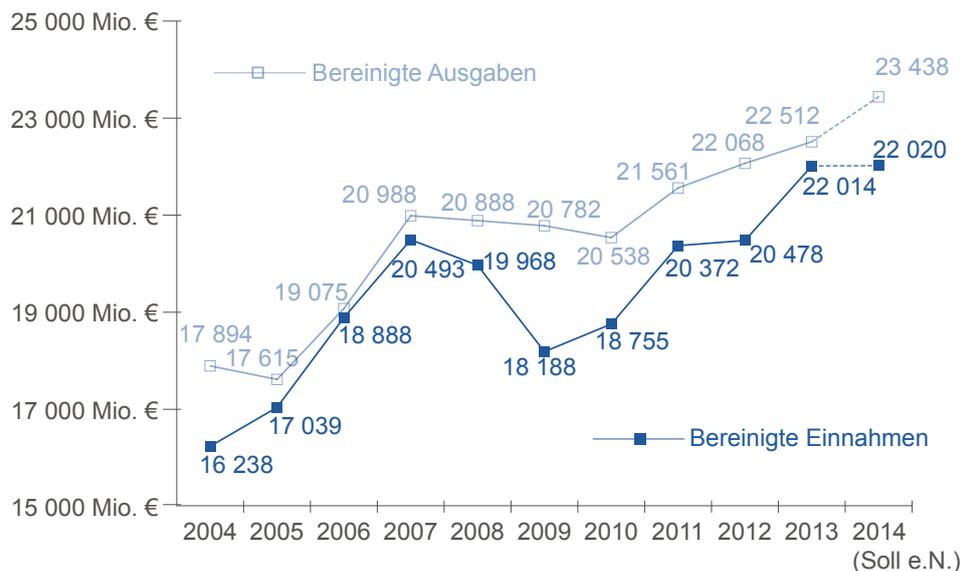


Abbildung 1-8: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben³⁶ 2004 bis 2014

Die für Landesaufgaben tatsächlich verfügbaren bereinigten Einnahmen ergeben sich nach Abzug der Ausgleichszahlungen in den Länderfinanzausgleich und den Kommunalen Finanzausgleich. Nach einem Absinken im Vorjahr stiegen die verfügbaren bereinigten Einnahmen im Jahr 2013 auf 16 933,7 Mio. Euro.

Von den im Jahr 2013 erzielten bereinigten Einnahmen entfielen 79,7 Prozent auf Steuern, 13,0 Prozent auf Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen, 4,8 Prozent auf Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl. sowie 2,3 Prozent auf Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen (Abbildung 1-9).

³⁶ Ausgaben abzüglich Tilgung von Kreditmarktmitteln, Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke, Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren und Haushaltstechnische Verrechnungen.

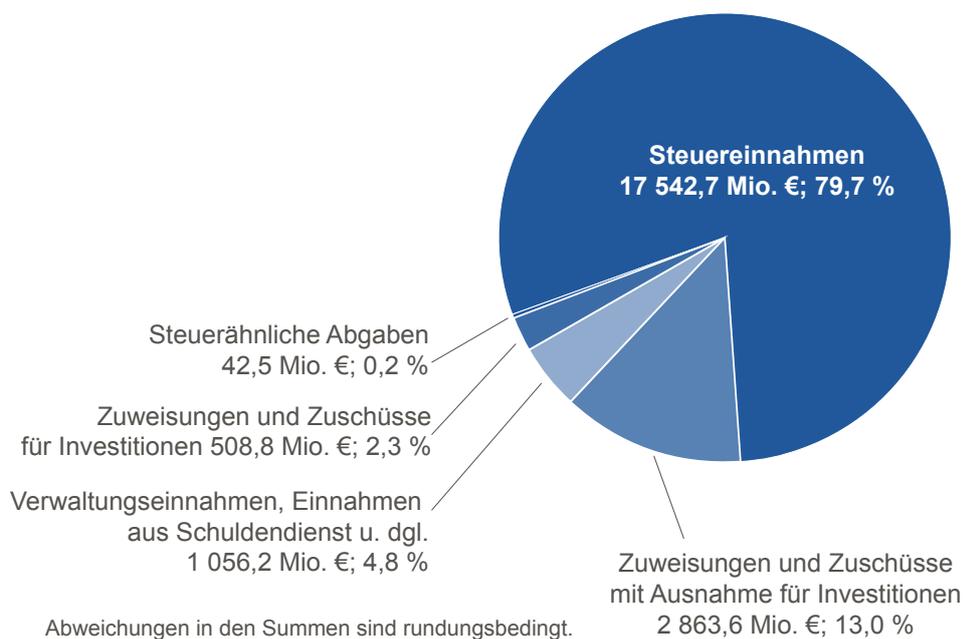


Abbildung 1-9: Struktur der bereinigten Einnahmen des Landes im Jahr 2013

In Tabelle 1-6 sind die Einnahmen des Landes im Jahr 2013 dargestellt. Neben dem Haushaltsplan (Soll) und den Ergebnissen des Haushaltsvollzugs (Ist) sind zum Vergleich die Ergebnisse des Vorjahres abgebildet. Ausgewählte Positionen werden in den folgenden Abschnitten 1.2.2 und 1.2.3 erläutert.

| Einnahmen | 2012 | 2013 | | Veränderung | | Abweichung | |
|---|------------------|-------------------|------------------|-----------------------------|------------|-----------------------|-------------|
| | Ist Mio. Euro | Soll Mio. Euro | Ist Mio. Euro | 2013 ggü. 2012 Mio. Euro | % | Ist-Soll Mio. Euro | % |
| Steuern und steuerähnliche Abgaben | 16 426,8 | 17 689,4 | 17 585,2 | 1 158,4 | 7,1 | -104,2 | -0,6 |
| davon: | | | | | | | |
| Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage | 15 255,8 | 16 327,5 | 16 272,9 | 1 017,1 | 6,7 | -54,6 | -0,3 |
| Landessteuern | 1 128,9 | 1 313,0 | 1 269,8 | 140,9 | 12,5 | -43,2 | -3,3 |
| Steuerähnliche Abgaben | 42,1 | 48,9 | 42,5 | 0,4 | 0,9 | -6,4 | -13,1 |
| Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst u. dgl. | 996,5 | 963,3 | 1 056,2 | 59,7 | 6,0 | 92,9 | 9,6 |
| darunter: | | | | | | | |
| Gebühren, sonstige Entgelte, Geldstrafen und Geldbußen | 548,3 | 554,8 | 601,8 | 53,4 | 9,7 | 47,0 | 8,5 |
| Sonstige Verwaltungseinnahmen | 133,1 | 97,7 | 161,1 | 28,0 | 21,0 | 63,4 | 64,9 |
| Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen | 100,4 | 95,3 | 105,7 | 5,3 | 5,2 | 10,4 | 10,9 |
| Einnahmen aus Lotterie, Lotto und Toto | 73,5 | 103,5 | 80,1 | 6,7 | 9,1 | -23,4 | -22,6 |

| Einnahmen | 2012 | 2013 | | Veränderung | | Abweichung | |
|--|------------------|-------------------|------------------|-----------------------------|-------------|-----------------------|-------------|
| | Ist Mio. Euro | Soll Mio. Euro | Ist Mio. Euro | 2013 ggü. 2012 Mio. Euro | % | Ist-Soll Mio. Euro | % |
| Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen | 2 546,8 | 2 460,6 | 2 863,6 | 316,8 | 12,4 | 403,0 | 16,4 |
| darunter: | | | | | | | |
| Kompensationszahlungen des Bundes für Wegfall Kfz-Steuer und LKW-Maut | 691,1 | 691,1 | 691,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Bundeszweisungen für ÖPNV-Maßnahmen | 525,0 | 532,8 | 532,8 | 7,9 | 1,5 | 0,0 | 0,0 |
| Bundeszweisungen für | | | | | | | |
| – Leistungen nach SGB II der kreisfreien Städte und Landkreise für Unterkunft- und Heizungskosten (Grundsicherung Arbeitssuchende) | 327,7 | 0,0 | 323,4 | -4,4 | -1,3 | 323,4 | x |
| – Wohngeld (häftiger Bundesanteil) | 33,8 | 41,0 | 31,3 | -2,5 | -7,5 | -9,7 | -23,7 |
| – Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII | 162,1 | 290,0 | 341,2 | 179,2 | 110,5 | 51,2 | 17,7 |
| – Wiedergutmachungsleistungen | 13,9 | 13,5 | 13,6 | -0,3 | -2,1 | 0,2 | 1,3 |
| – Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz | 18,3 | 19,5 | 18,0 | -0,3 | -1,5 | -1,5 | -7,6 |
| Bundeszweisungen für den Hochschulpakt 2020 | 73,6 | 125,0 | 122,7 | 49,2 | 66,9 | -2,2 | -1,8 |
| Bundeszweisungen für Fördermaßnahmen für Studierende | 62,8 | 65,0 | 58,4 | -4,4 | -7,0 | -6,6 | -10,2 |
| Bundeszweisungen für Fördermaßnahmen für Schülerinnen und Schüler | 39,1 | 30,4 | 32,5 | -6,5 | -16,7 | 2,1 | 6,9 |
| Zuweisungen der Städte Wiesbaden, Darmstadt, Kassel im Bereich der Hessischen Staatstheater | 45,9 | 43,7 | 44,0 | -1,9 | -4,0 | 0,3 | 0,8 |
| Bundeszweisungen für die gemeinsame Forschungsförderung von Bund und Ländern | 28,3 | 30,1 | 31,1 | 2,8 | 9,8 | 0,9 | 3,1 |
| Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen | 9 827,4 | 9 988,3 | 10 061,7 | 234,4 | 2,4 | 73,5 | 0,7 |
| darunter: | | | | | | | |
| Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt | 6 536,4 | 6 368,6 | 6 799,1 | 262,7 | 4,0 | 430,5 | 6,8 |
| Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen | 507,7 | 518,3 | 508,8 | 1,1 | 0,2 | -9,5 | -1,8 |
| darunter: | | | | | | | |
| Verkehrswesen - Investitionszuweisungen des Bundes | 121,3 | 132,9 | 117,1 | -4,2 | -3,5 | -15,8 | -11,9 |
| Krankenhausumlage der kreisfreien Städte und Landkreise | 103,1 | 111,6 | 111,2 | 8,1 | 7,8 | -0,3 | -0,3 |
| Zuweisungen des Bundes für Hochschulbau | 53,8 | 40,7 | 40,0 | -13,9 | -25,7 | -0,7 | -1,7 |
| Bundesanteil BAföG-Darlehen | 54,0 | 57,0 | 57,8 | 3,9 | 7,2 | 0,8 | 1,5 |
| Soziale Sicherung: Zuweisungen des Bundes für Kinderbetreuung | 37,6 | 26,2 | 19,8 | -17,8 | -47,3 | -6,4 | -24,4 |
| Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken | 253,1 | 303,2 | 104,5 | -148,5 | -58,7 | -198,6 | -65,5 |
| Haushaltstechnische Verrechnungen | 2 530,3 | 2 798,2 | 2 649,4 | 119,1 | 4,7 | -148,8 | -5,3 |
| Einnahmen | 29 797,4 | 31 101,6 | 31 566,7 | 1 769,3 | 5,9 | 465,2 | 1,5 |
| Bereinigte Einnahmen¹⁾ | 20 477,7 | 21 631,6 | 22 013,8 | 1 536,0 | 7,5 | 382,2 | 1,8 |

Anmerkungen:

¹⁾ Einnahmen abzüglich Aufnahme von Kreditmarktmitteln, Entnahme aus Rücklagen, Überschüsse aus Vorjahren, haushaltstechnische Verrechnungen.

x kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar

Tabelle 1-6: Einnahmen des Landes im Jahr 2013



1.2.2 Steuereinnahmen

Im Vergleich zum Vorjahr nahmen die Steuereinnahmen vor Länderfinanzausgleich um 1 158,0 Mio. Euro (7,1 Prozent) zu. Sie lagen um 97,8 Mio. Euro (-0,6 Prozent) unter dem Haushaltssoll (Tabelle 1-7).

| Steuereinnahmen (HGr. 0 ohne OGr. 09) | 2012 | | 2013 | | Veränderung | | Abweichung | |
|---|-----------------|-----------|-----------------|-----------------|----------------|-------------|--------------|-------------|
| | Ist | Mio. Euro | Soll | Ist | Ist ggü. Vorj. | % | Ist-Soll | % |
| Landesanteile an Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage | | | | | | | | |
| Lohnsteuer | 5 835,1 | | 6 254,0 | 6 220,1 | 385,0 | 6,6 | -33,9 | -0,5 |
| Veranlagte Einkommensteuer | 1 074,4 | | 1 153,0 | 1 202,3 | 127,9 | 11,9 | 49,3 | 4,3 |
| Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag | 914,6 | | 890,0 | 946,7 | 32,1 | 3,5 | 56,7 | 6,4 |
| Abgeltungsteuer | 382,3 | | 440,0 | 457,4 | 75,1 | 19,6 | 17,4 | 3,9 |
| Körperschaftsteuer | 765,7 | | 1 144,0 | 1 173,7 | 408,1 | 53,3 | 29,7 | 2,6 |
| Umsatzsteuer | 3 957,9 | | 4 242,5 | 4 080,4 | 122,5 | 3,1 | -162,1 | -3,8 |
| Einfuhrumsatzsteuer | 1 735,0 | | 1 620,0 | 1 620,2 | -114,8 | -6,6 | 0,2 | 0,0 |
| Gewerbesteuerumlage | 590,8 | | 584,0 | 572,0 | -18,7 | -3,2 | -12,0 | -2,1 |
| Summe Landesanteile | 15 255,8 | | 16 327,5 | 16 272,9 | 1 017,1 | 6,7 | -54,6 | -0,3 |
| Landessteuern | | | | | | | | |
| Erbschaftsteuer | 350,2 | | 387,0 | 437,1 | 86,9 | 24,8 | 50,1 | 13,0 |
| Grunderwerbsteuer | 563,1 | | 767,0 | 718,5 | 155,4 | 27,6 | -48,5 | -6,3 |
| Rennwett- und Lotteriesteuern | 161,0 | | 111,0 | 61,5 | -99,4 | -61,8 | -49,5 | -44,6 |
| Feuerschutzsteuer | 31,3 | | 25,0 | 29,8 | -1,5 | -4,8 | 4,8 | 19,4 |
| Biersteuer | 23,2 | | 23,0 | 22,8 | -0,4 | -1,5 | -0,2 | -0,8 |
| Summe Landessteuern | 1 128,9 | | 1 313,0 | 1 269,8 | 140,9 | 12,5 | -43,2 | -3,3 |
| Steuereinnahmen vor Länderfinanzausgleich (LFA) | 16 384,7 | | 17 640,5 | 17 542,7 | 1 158,0 | 7,1 | -97,8 | -0,6 |
| Länderfinanzausgleich* | 1 726,2 | | 1 831,0 | 1 321,8 | -404,4 | -23,4 | -509,2 | -27,8 |
| Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich (LFA) | 14 658,5 | | 15 809,5 | 16 220,9 | 1 562,4 | 10,7 | 411,4 | 2,6 |

* kassenwirksame Zahlungen.

Tabelle 1-7: Steuereinnahmen in den Jahren 2012 und 2013

Mit einem Aufkommen von 16 272,9 Mio. Euro entfielen 92,8 Prozent (Vorjahr: 93,1 Prozent) der gesamten Steuereinnahmen vor Länderfinanzausgleich auf die Landesanteile an den Gemeinschaftsteuern einschließlich Gewerbesteuerumlage. Die Landessteuern machten mit 1 269,8 Mio. Euro einen Anteil von 7,2 Prozent (Vorjahr: 6,9 Prozent) aus.

Abbildung 1-10 verdeutlicht, dass im Jahr 2013 das Steueraufkommen mit 17 542,7 Mio. Euro nach dem Einbruch aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2009 nun das Niveau der Jahre 2007 und 2008 wieder erreicht hat. Der Haushaltsplan des Jahres 2014 sieht einen weiteren Anstieg um 2,5 Prozent vor.

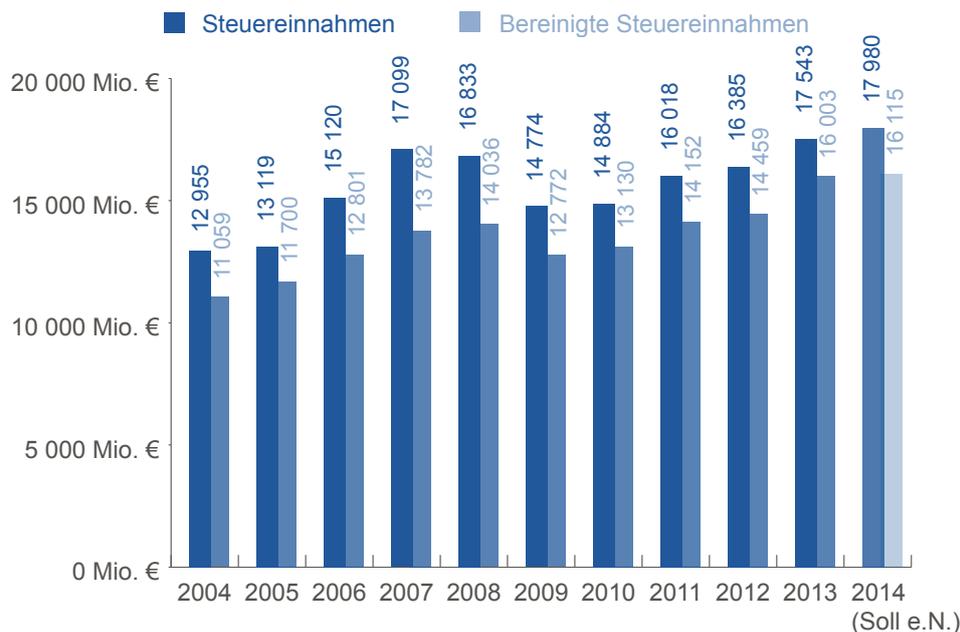


Abbildung 1-10: Entwicklung der Steuereinnahmen 2004 bis 2014

Darüber hinaus zeigt Abbildung 1-10 auch die bereinigten Steuereinnahmen. Zur Analyse des Haushalts über einen mehrjährigen Zeitraum werden die Steuereinnahmen um Zahlungen des Landes in den Länderfinanzausgleich sowie im Rahmen des Familienlastenausgleichs gekürzt.³⁷ Die bereinigten Steuereinnahmen stiegen im Jahr 2013 weiter an. Sie betragen 16 002,9 Mio. Euro und lagen damit um 10,7 Prozent über dem Vorjahreswert.

Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage

Im Jahr 2013 entfielen von den Landesanteilen an den Gemeinschaftsteuern und an der Gewerbesteuerumlage (insgesamt 16 272,9 Mio. Euro) 6 220,1 Mio. Euro auf die Lohnsteuer, 1 202,3 Mio. Euro auf die veranlagte Einkommensteuer und 946,7 Mio. Euro auf nicht veranlagte Steuern vom Ertrag. Aus der Körperschaftsteuer erhielt das Land Einnahmen von 1 173,7 Mio. Euro. Über ein Drittel der Gemeinschaftsteuern einschließlich Gewerbesteuerumlage erbrachten Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer (5 700,7 Mio. Euro). Aufgrund der Gewerbesteuerumlage flossen dem Land 572,0 Mio. Euro zu (Tabelle 1-7 und Abbildung 1-11).

³⁷ Im Jahr 2013 beliefen sich die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich auf 1 321,8 Mio. Euro und im Rahmen des Familienlastenausgleichs auf 218,0 Mio. Euro.

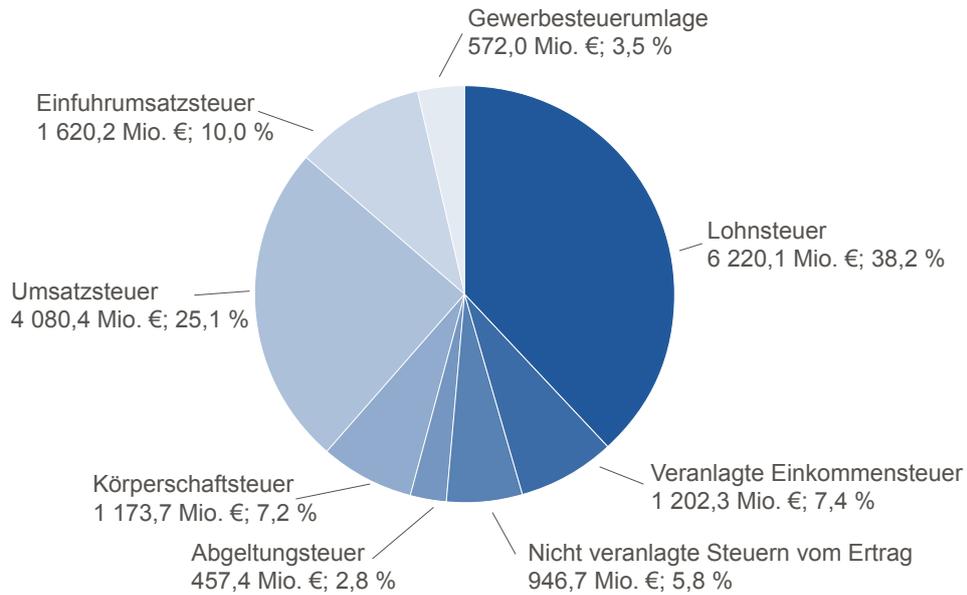


Abbildung 1-11: Landesanteile an Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage 2013

Die Einfuhrumsatzsteuer und die Gewerbesteuerumlage sanken im Vergleich zum Vorjahr. Die übrigen Gemeinschaftsteuern verzeichneten einen Anstieg (Abbildung 1-12).

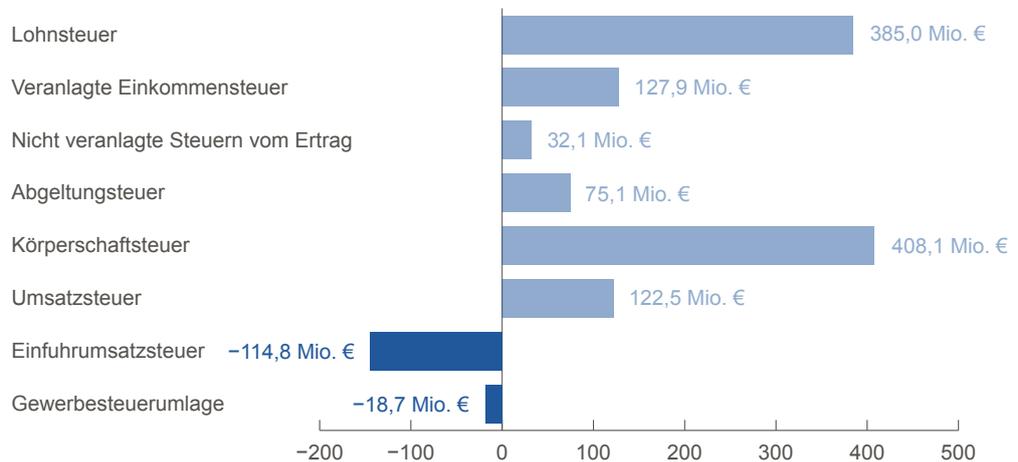


Abbildung 1-12: Veränderung der Landesanteile an den Gemeinschaftsteuern und der Gewerbesteuerumlage 2013 gegenüber 2012

Die positive Entwicklung der Steuereinnahmen ist insbesondere auf das gestiegene Wirtschaftswachstum sowie einen stabilen Arbeitsmarkt zurückzuführen. Das nominale BIP Hessens stieg im Jahr 2013 um 3,4 Prozent, und nahm damit im Vergleich zum Vorjahr (1,0 Prozent) deutlich zu. Das nominale BIP-Wachstum lag um 0,7 Prozentpunkte über dem Bun-

desdurchschnitt.³⁸ Die Beschäftigungszuwächse wirkten sich positiv auf das Lohnsteueraufkommen aus.³⁹

Die Körperschaftsteuer wird von den Unternehmen zentral abgeführt und durch die sog. Zerlegung auf alle Länder verteilt, in denen ein Unternehmen Betriebsstätten unterhält. Infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise verzeichnete die Körperschaftsteuer im Jahr 2009 ein Zehnjahrestief. Aufgrund der konjunkturellen Erholung in den Folgejahren stieg die Körperschaftsteuer stark an. Entgegen der positiven Entwicklung auf Bundesebene⁴⁰ und entgegen der Haushaltsplanung sank die Körperschaftsteuer im Jahr 2012 erheblich. Dies war auf eine noch nicht vorgenommene Zerlegung zurückzuführen.⁴¹ Im Jahr 2013 wurde dieser Verzerrungseffekt ausgeglichen. Die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer stiegen entsprechend um 53,3 Prozent auf 1 173,7 Mio. Euro.

Landessteuern

Die Landessteuern in Höhe von 1 269,8 Mio. Euro verteilen sich zu 56,6 Prozent auf die Grunderwerbsteuer, 34,4 Prozent auf die Erbschaftsteuer und 4,8 Prozent auf die Rennwett- und Lotteriesteuer (Tabelle 1-7 und Abbildung 1-13).

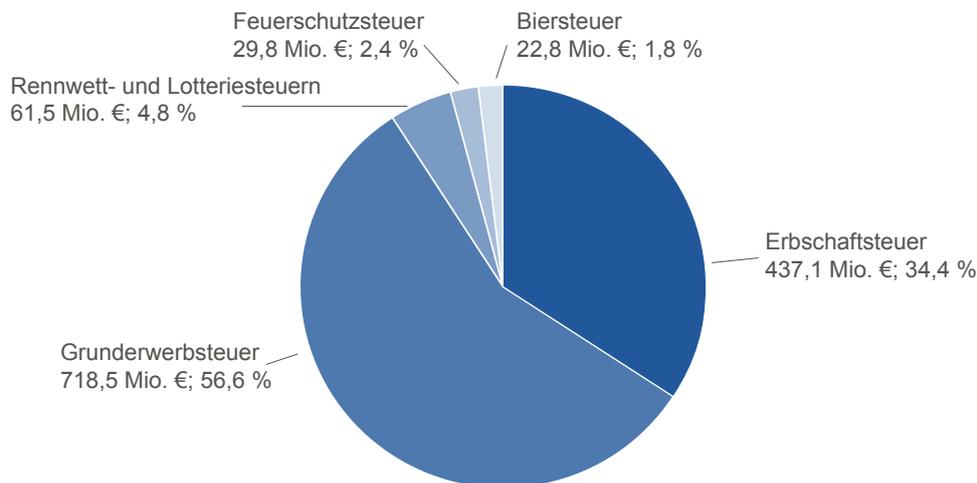


Abbildung 1-13: Landessteuern 2013

Die **Grunderwerbsteuer** erreichte im Jahr 2007 u. a. aufgrund einer guten Konjunkturlage ihren höchsten Stand im Zehnjahresvergleich (Abbil-

³⁸ Vgl. Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen des Bundes und der Länder, www.vgrdl.de, zuletzt abgerufen am 17. April 2015.

³⁹ Vgl. BMF Monatsbericht Januar 2014, S. 20.

⁴⁰ Vgl. BMF Monatsbericht Juli 2013, S. 29.

⁴¹ Vgl. Pressemitteilung Hessisches Ministerium der Finanzen, 23. Januar 2013 sowie BMF Monatsbericht Januar 2014, S. 20.

dung 1-14).⁴² Nach einem konjunkturbedingten Rückgang in den Jahren 2008 bis 2010 stieg sie in den Folgejahren. Während der Zuwachs im Jahr 2011 insbesondere auf ein stabiles wirtschaftliches Umfeld sowie ein niedriges Zinsniveau zurückzuführen war,⁴³ kamen im Jahr 2012 auch Vorzieheffekte hinzu. Der Steuersatz der Grunderwerbsteuer erhöhte sich zum 1. Januar 2013 von 3,5 auf 5,0 Prozent und zum 1. August 2014 nochmals auf 6,0 Prozent.⁴⁴ Der Anstieg der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer im Jahr 2013 um 27,6 Prozent auf 718,5 Mio. Euro ist somit zum einen auf den erhöhten Steuersatz und zum anderen auf die gute Situation im Bau- und Immobiliensektor zurückzuführen.⁴⁵

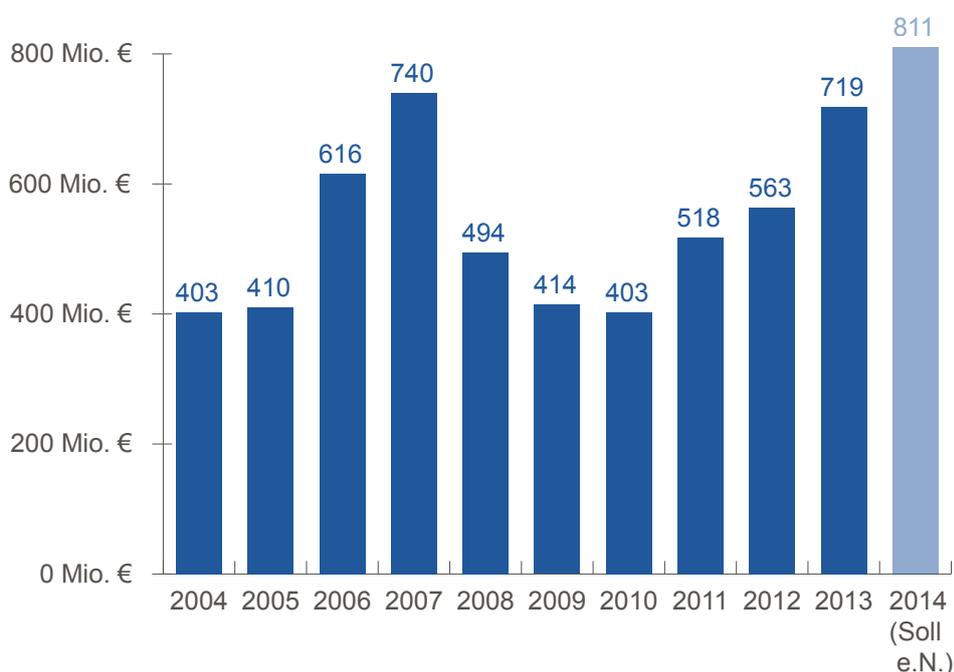


Abbildung 1-14: Grunderwerbsteuer 2004 bis 2014

1.2.3 Sonstige Einnahmen

Die **steuerähnlichen Abgaben** lagen mit 42,5 Mio. Euro um 0,9 Prozent über dem Vorjahresniveau. Sie unterschritten um 6,4 Mio. Euro (-13,1 Prozent) den Planansatz (48,9 Mio. Euro, Tabelle 1-6). Den größten Anteil an den steuerähnlichen Abgaben machten die Abwasserabgabe (57,4 Prozent) und die Spielbankabgabe (32,7 Prozent) aus. Während die Spielbankab-

⁴² Vgl. BMF Monatsbericht Juli 2009.

⁴³ Vgl. BMF Monatsbericht Juli 2013, S. 39.

⁴⁴ Vgl. Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer vom 16. Juli 2014, GVBI I S. 179.

⁴⁵ Vgl. BMF Monatsbericht Januar 2014, S. 22.

gabe um 9,7 Mio. Euro (-41,1 Prozent) niedriger als erwartet ausfiel, waren die Einnahmen aus der Abwasserabgabe um 3,2 Mio. Euro (15,1 Prozent) höher als im Haushaltsplan vorgesehen.

Die **Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.** stiegen im Jahr 2013 um 59,7 Mio. Euro (6,0 Prozent) auf 1 056,2 Mio. Euro. Gegenüber dem Soll-Ansatz wurden 92,9 Mio. Euro (9,6 Prozent) mehr eingenommen (Tabelle 1-6).

Über die Hälfte der Verwaltungseinnahmen und Einnahmen aus Schuldendienst (601,8 Mio. Euro oder 57,0 Prozent) entfiel auf die Position Gebühren, sonstige Entgelte, Geldstrafen und Geldbußen. Sie stieg um 53,4 Mio. Euro (9,7 Prozent) gegenüber dem Vorjahr und lag um 47,0 Mio. Euro (8,5 Prozent) über dem Planansatz. Maßgeblich waren hierfür höhere Geldstrafen und Geldbußen der Staatsanwaltschaften und Amtsanwaltschaften.

Neben dieser Position stellten die Sonstigen Verwaltungseinnahmen in Höhe von 161,1 Mio. Euro (15,3 Prozent), die Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen in Höhe von 105,7 Mio. Euro (10,0 Prozent) und die Einnahmen aus Lotterie, Lotto und Toto in Höhe von 80,1 Mio. Euro (7,6 Prozent) die größten Anteile an den Verwaltungseinnahmen und Einnahmen aus Schuldendienst dar. Alle drei Positionen stiegen gegenüber dem Vorjahr: Die Sonstigen Verwaltungseinnahmen um 21,0 Prozent, die Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen um 5,2 Prozent und die Einnahmen aus Lotterie, Lotto und Toto um 9,1 Prozent.

Die **Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen** stiegen um 316,8 Mio. Euro (12,4 Prozent) auf 2 863,6 Mio. Euro im Jahr 2013 (Tabelle 1-6). Der Planansatz wurde um 16,4 Prozent übertroffen.

Den größten Anteil an den Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen hatten die Kompensationszuweisungen des Bundes zum Ausgleich weggefallener Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer sowie der LKW-Maut, 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 Bundes⁴⁶ in Höhe von 691,1 Mio. Euro.⁴⁷ 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 vorgesehen.

⁴⁶ Vgl. Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 106, 106b, 107, 108) vom 19. März 2009, BGBl. I S. 606.

⁴⁷ §§ 1, 2 des Gesetzes zur Regelung der finanziellen Kompensation zugunsten der Länder infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund vom 29. Mai 2009, BGBl. I S. 1170.



Das Land erhielt vom Bund 532,8 Mio. Euro für den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), das entspricht einer Zunahme gegenüber dem Vorjahr um 7,9 Mio. Euro (1,5 Prozent). Diese Bundeszuweisungen erhält das Land als Kompensation für den im Jahr 1996 in den Verantwortungsbereich der Länder übergegangenen ÖPNV.⁴⁸

Im Bereich der Sozialen Sicherung sanken die Zuweisungen des Bundes zur Weiterleitung an die Kommunen aufgrund von Leistungen nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II, Grundsicherung für Arbeitssuchende, „Hartz IV“) um 4,4 Mio. Euro (–1,3 Prozent) auf 323,4 Mio. Euro.⁴⁹ Ebenfalls vollständig an die Kommunen weitergeleitet wurden die Bundeszuweisungen für Leistungen nach dem Zwölften Sozialgesetzbuch (SGB XII, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung), die um 110,5 Prozent auf 341,2 Mio. Euro zunahmen. Dies ist auf die gestiegene Beteiligungsquote des Bundes an den Nettoaufwendungen des Vorjahres zurückzuführen, die stufenweise von 15 Prozent im Jahr 2011 und 45 Prozent im Jahr 2012 auf 75 Prozent im Jahr 2013 und 100 Prozent seit dem Jahr 2014 erhöht wurde.⁵⁰ Des Weiteren erhielt Hessen vom Bund Zuweisungen für Wohngeld in Höhe von 31,3 Mio. Euro (–7,5 Prozent), für Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz in Höhe von 18,0 Mio. Euro (–1,5 Prozent) und für sog. Wiedergutmachungsleistungen in Höhe von 13,6 Mio. Euro (–2,1 Prozent).

Die Zuweisungen für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur verzeichneten einen Anstieg im Vergleich zum Vorjahr. Insbesondere die Bundeszuweisungen zum Hochschulpakt 2020 stiegen um 66,9 Prozent auf 122,7 Mio. Euro. Die Bundeszuweisungen für Fördermaßnahmen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) sanken für Studierende um 4,4 Mio. Euro auf 58,4 Mio. Euro und für Schüler um 6,5 Mio. Euro auf 32,5 Mio. Euro. Bisher tragen der Bund 65 Prozent und die Länder 35 Prozent der Kosten, ab dem Jahr 2015 wird der Bund die Finanzierung komplett übernehmen.⁵¹ Des Weiteren zählen zu dieser Kategorie die vertraglich vereinbarten Zuweisungen der Städte Wiesbaden, Darmstadt und Kassel

⁴⁸ Vgl. Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz) vom 27. Dezember 1993, BGBl. I S. 2378, 2395, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 14. Dezember 2012, BGBl. I S. 2598.

⁴⁹ Der Bund beteiligt sich an den Leistungen für Unterkunft und Heizung, die von den Kommunen für die Arbeitssuchenden gezahlt werden. Diese Beteiligung betrug in den Jahren 2011 bis 2013 jeweils 30,4 Prozent. Im Jahr 2014 sowie ab dem Jahr 2018 beträgt diese Beteiligung 27,6 Prozent. In den Jahren 2015 bis 2017 erhöht der Bund seine Beteiligung auf 31,3 Prozent. Zusätzlich beteiligt sich der Bund an Aufwendungen der Länder für das sog. Bildungs- und Teilhabepaket. Die Einnahmen und Ausgaben werden als Leertitel veranschlagt.

⁵⁰ Vgl. Sozialgesetzbuch (SGB II) §46 Abs. 5, neugefasst durch Bek. vom 13. Mai 2011 I S. 850, 2094; zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 2. Dezember 2014 I S. 1922.

⁵¹ Die im Landeshaushalt frei werdenden Mittel sollen gemäß Haushaltsplan 2015 den Hochschulen zugutekommen und werden in Kapitel 15 02, Produkt 17 als Sonderfonds Hochschulen ausgewiesen.

zur anteiligen Deckung der durch Einnahmen nicht gedeckten Ausgaben der Staatstheater. Sie lagen im Jahr 2013 mit 44,0 Mio. Euro unter dem Niveau des Vorjahres (–4,0 Prozent).

Das Land erhält von Dritten, insbesondere vom Bund, den Kommunen und der EU, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen. Diese nahmen gegenüber dem Vorjahr um 1,1 Mio. Euro (0,2 Prozent) auf 508,8 Mio. Euro zu (Tabelle 1-6).

Die Einnahmen des Landes aus Investitionszuweisungen für das Verkehrswesen sanken gegenüber dem Vorjahr um 5,0 Mio. Euro (–4,0 Prozent) auf 119,0 Mio. Euro. Davon leisteten der Bund 117,1 Mio. Euro und die Gemeinden und Gemeindeverbände 1,9 Mio. Euro an das Land. Von den Investitionszuweisungen des Bundes erhielt das Land 99,3 Mio. Euro nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (z. B. für den Bau und Ausbau von Straßen, Straßenbahnen, U-Bahnen und Radwegen).

Die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen für den Bereich Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung lagen mit 112,2 Mio. Euro um 8,8 Prozent über dem Vorjahreswert. Sie entfallen fast vollständig auf die Krankenhausumlage. Mit dieser Umlage beteiligten sich die kreisfreien Städte und Landkreise entsprechend ihrer Finanzkraft an den Kosten der Krankenhausförderung.⁵²

Die Zuweisungen für Investitionen in Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur sanken um 11,2 Mio. Euro (–10,0 Prozent) auf 100,7 Mio. Euro. Dies war insbesondere auf ein Absinken der Zuweisungen des Bundes für den Hochschulbau um 25,7 Prozent auf 40,0 Mio. Euro zurückzuführen. Im Vergleich zum Vorjahr sind die Zuweisungen des Bundes für die Kinderbetreuung um 47,3 Prozent auf 19,8 Mio. Euro gesunken.

⁵² Bei der Berechnung der Umlage werden seit dem Jahr 2008 jährlich 18,4 Mio. Euro von den gesamten Krankenhaufördermitteln abgezogen; von dem verbleibenden Betrag wird die Hälfte als Krankenhausumlage aufgebracht, § 37 des Zweiten Gesetzes zur Weiterentwicklung des Krankenhauswesens in Hessen (Hessisches Krankenhausgesetz 2011 – HKHG 2011) vom 21. Dezember 2010, GVBl. I S. 587, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 1. Juli 2014, GVBl. I S. 154, i. V. m. § 38 des Gesetzes zur Regelung des Finanzausgleichs (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung vom 29. Mai 2007, GVBl. I 2007 S. 310-322, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 27. Juni 2013, GVBl. I S. 446, 2014 S. 234.



1.3 Entwicklung der Ausgaben

1.3.1 Struktur der Ausgaben des Landes

Die Ausgaben des Landes umfassen:

- Personalausgaben,
- Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für den Schuldendienst,
- Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen,
- Baumaßnahmen,
- Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen sowie
- Besondere Finanzierungsausgaben⁵³

Die im Haushalt ausgewiesenen Ausgaben betrugen 31 566,7 Mio. Euro. Sie lagen um 5,9 Prozent über dem Vorjahreswert. Die Ausgaben umfassen auch die Ausgaben zur Schuldentilgung, die – neben anderen Positionen – nach den Vorgaben des Stabilitätsrates zur Berechnung der bereinigten Ausgaben abgezogen werden (Tabelle 1-8).

| Berechnung der bereinigten Ausgaben | 2013 Ist |
|---|-----------------|
| Ist-Ausgaben | 31 566,7 |
| – Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt | 5 769,1 |
| – Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke | 632,7 |
| – Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrages | 0,0 |
| – Haushaltstechnische Verrechnungen | 2 652,7 |
| = Bereinigte Ausgaben | 22 512,2 |

Tabelle 1-8: Berechnung der bereinigten Ausgaben im Jahr 2013

Die bereinigten Ausgaben stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 443,9 Mio. Euro bzw. 2,0 Prozent auf 22 512,2 Mio. Euro. Damit erreichten sie im Jahr 2013 erneut den höchsten Wert im Zehnjahresvergleich (Abbildung 1-8).

⁵³ Besondere Finanzierungsausgaben beinhalten Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren, Globale Mehr- und Minderausgaben sowie Haushaltstechnische Verrechnungen.

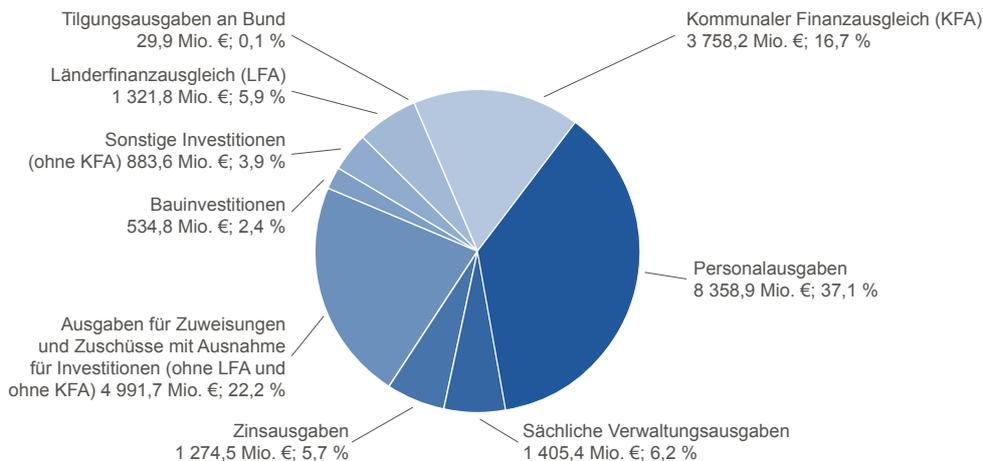


Abbildung 1-15: Struktur der bereinigten Ausgaben des Landes im Jahr 2013

Mehr als ein Drittel der bereinigten Ausgaben des Landes im Jahr 2013 entfielen auf Personalausgaben. Des Weiteren entfielen 22,2 Prozent auf Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (ohne Länder- und Kommunaler Finanzausgleich), 16,7 Prozent auf Ausgaben für den Kommunalen Finanzausgleich⁵⁴, 6,3 Prozent auf Investitionsausgaben (Bau- und sonstige Investitionen ohne Kommunaler Finanzausgleich) und 5,9 Prozent auf den Länderfinanzausgleich (Abbildung 1-15). In Tabelle 1-9 sind die Ausgaben des Landes im Jahr 2013 dargestellt, die in den folgenden Abschnitten detaillierter beschrieben werden.

| Ausgaben | 2012 | 2013 | | Veränderung | | Abweichung Ist-Soll | |
|--|------------------|-------------------|------------------|-----------------------------|------------|--------------------------------|-------------|
| | Ist Mio. Euro | Soll Mio. Euro | Ist Mio. Euro | 2013 ggü. 2012 Mio. Euro | % | 2013 (im Vollzug) Mio. Euro | % |
| Personalausgaben | 8 062,7 | 8 440,8 | 8 358,9 | 296,2 | 3,7 | -81,9 | -1,0 |
| Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für den Schuldendienst | 7 738,4 | 7 906,6 | 8 478,9 | 740,4 | 9,6 | 572,3 | 7,2 |
| davon: | | | | | | | |
| Mieten und Pachten | 425,6 | 437,3 | 433,5 | 7,9 | 1,9 | -3,8 | -0,9 |
| Verfahrensauslagen | 245,1 | 249,3 | 255,0 | 9,9 | 4,0 | 5,8 | 2,3 |
| Sonstige Dienstleistungen und Gestat- tungen | 303,5 | 353,7 | 332,0 | 28,5 | 9,4 | -21,7 | -6,1 |
| Zinsausgaben | 1 402,7 | 1 390,1 | 1 274,5 | -128,2 | -9,1 | -115,6 | -8,3 |
| Tilgungsausgaben | 5 028,1 | 5 099,8 | 5 799,0 | 770,8 | 15,3 | 699,2 | 13,7 |
| Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investi- tionen | 9 209,5 | 9 686,7 | 9 490,0 | 280,6 | 3,0 | -196,6 | -2,0 |
| darunter: | | | | | | | |
| an Universitäten, Fachhochschulen und für sonstige Hochschulaufgaben | 1 655,2 | 1 837,1 | 1 801,0 | 145,8 | 8,8 | -36,1 | -2,0 |

⁵⁴ Der Kommunale Finanzausgleich enthält Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen von 3 176,6 Mio. Euro, Investitionszuweisungen von 535,1 Mio. Euro, Zahlungen für den Zinsdienst der Konjunkturprogramme und zur anteiligen Finanzierung der Kulturregion Rhein-Main von insgesamt 46,5 Mio. Euro sowie Sachausgaben von 0,06 Mio. Euro.



| Ausgaben | 2012 | | 2013 | | Veränderung | | Abweichung Ist-Soll | |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------|----------------|-------------------|---------------------|-------------------|
| | Ist | Soll | Ist | Soll | 2013 ggü. 2012 | 2013 (im Vollzug) | 2013 (im Vollzug) | 2013 (im Vollzug) |
| | Mio. Euro | Mio. Euro | Mio. Euro | Mio. Euro | Mio. Euro | % | Mio. Euro | % |
| an Gemeinden und Gemeindeverbände als Sozialhilfeträger für Leistungen nach dem SGB XII (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) | 355,7 | 290,0 | 341,2 | | -14,4 | -4,1 | 51,2 | 17,7 |
| an Gemeinden und Gemeindeverbände Kindertagesbetreuung nach dem SGB VIII | 209,9 | 337,7 | 306,9 | | 97,0 | 46,2 | -30,8 | -9,1 |
| Maßnahmen für den öffentl. Personen-nahverkehr | 627,4 | 654,7 | 654,7 | | 27,3 | 4,4 | 0,0 | 0,0 |
| Länderfinanzausgleich (LFA) | 1 726,2 | 1 831,0 | 1 321,8 | | -404,4 | -23,4 | -509,2 | -27,8 |
| Kommunaler Finanzausgleich, soweit Allgemeine Finanzausweisungen | 2 189,1 | 2 320,6 | 2 319,0 | | 129,9 | 5,9 | -1,7 | -0,1 |
| Baumaßnahmen | 586,1 | 571,2 | 534,8 | | -51,2 | -8,7 | -36,4 | -6,4 |
| davon: | | | | | | | | |
| Hochbau | 352,2 | 361,2 | 324,3 | | -27,9 | -7,9 | -36,9 | -10,2 |
| Straßen- und Brückenbau | 217,8 | 192,5 | 192,2 | | -25,6 | -11,7 | -0,3 | -0,2 |
| Sonstige Ausgaben für Investitionen u. Investitionsförderungsmaßnahmen | 1 472,0 | 1 575,6 | 1 418,7 | | -53,3 | -3,6 | -156,9 | -10,0 |
| davon: | | | | | | | | |
| Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände | 558,1 | 675,1 | 587,9 | | 29,8 | 5,3 | -87,2 | -12,9 |
| Zuweisungen an Sondervermögen | 161,7 | 126,7 | 153,7 | | -8,0 | -4,9 | 27,0 | 21,3 |
| Zuschüsse Hochschulen | 121,5 | 105,6 | 141,9 | | 20,4 | 16,8 | 36,3 | 34,4 |
| Zuschüsse Krankenhäuser und Heilstätten | 120,1 | 135,3 | 103,7 | | -16,4 | -13,7 | -31,6 | -23,3 |
| Regionale Fördermaßnahmen | 99,8 | 43,2 | 52,8 | | -47,0 | -47,1 | 9,6 | 22,3 |
| Besondere Finanzierungsausgaben | 2 728,9 | 2 920,7 | 3 285,4 | | 556,6 | 20,4 | 364,7 | 12,5 |
| davon: | | | | | | | | |
| Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke | 198,0 | 122,5 | 632,7 | | 434,7 | 219,5 | 510,2 | 416,5 |
| Haushaltstechnische Verrechnungen | 2 530,8 | 2 798,2 | 2 652,7 | | 121,9 | 4,8 | -145,5 | -5,2 |
| Ausgaben | 29 797,4 | 31 101,6 | 31 566,7 | | 1 769,3 | 5,9 | 465,2 | 1,5 |
| Bereinigte Ausgaben¹⁾ | 22 068,3 | 23 111,8 | 22 512,2 | | 443,9 | 2,0 | -599,6 | -2,6 |

Anmerkungen:

¹⁾ Ausgaben abzüglich Tilgung von Kreditmarktmitteln, Zuführungen an Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren, haushaltstechnische Verrechnungen.

x kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar

Tabelle 1-9: Ausgaben des Landes im Jahr 2013

1.3.2 Personalausgaben

Die Personalausgaben stellen den mit Abstand größten Ausgabenbereich im Haushalt dar. Sie stiegen um 296,2 Mio. Euro (3,7 Prozent) auf 8 358,9 Mio. Euro. Der Haushaltsansatz wurde um 81,9 Mio. Euro (-1,0 Prozent, Tabelle 1-10) unterschritten. Hierin nicht enthalten sind die Personalausgaben der Hochschulen, weil diese unter Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen gebucht werden.⁵⁵

⁵⁵ Vgl. Vorbemerkung zum Einzelplan 15.

| Personalausgaben (HGr. 4) | 2012 | | 2013 | | Veränderung | | Abweichung | |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------|--------------|-------------|--|
| | Ist | Soll | Ist | Ist ggü. Vorj. | Ist-Soll | Ist-Soll | | |
| | Mio. Euro | Mio. Euro | Mio. Euro | Mio. Euro | % | Mio. Euro | % | |
| Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige | 26,3 | 28,2 | 26,7 | 0,4 | 1,5 | -1,5 | -5,2 | |
| Beamte, Richter | 4 106,6 | 4 248,9 | 4 276,5 | 169,9 | 4,1 | 27,6 | 0,6 | |
| Arbeitnehmer, Beschäftigungsentgelte | 1 267,0 | 1 285,5 | 1 268,2 | 1,2 | 0,1 | -17,2 | -1,3 | |
| Nicht aufteilbare Personalausgaben | 0,1 | 1,8 | 0,1 | -0,1 | -37,1 | -1,7 | -95,2 | |
| Versorgung | 2 089,2 | 2 154,1 | 2 190,2 | 101,0 | 4,8 | 36,1 | 1,7 | |
| Beihilfen (Aktive), Fürsorge und Unterstützungen* | 264,0 | 273,4 | 269,1 | 5,0 | 1,9 | -4,3 | -1,6 | |
| Beihilfen für Versorgungsempfänger | 287,8 | 302,0 | 307,3 | 19,6 | 6,8 | 5,3 | 1,8 | |
| Trennungsgeld und Ähnliches | 21,6 | 21,9 | 20,6 | -0,9 | -4,2 | -1,3 | -5,9 | |
| Globale Personalausgaben | 0,0 | 125,0 | 0,0 | x | x | -125,0 | -100,0 | |
| Summe | 8 062,7 | 8 440,8 | 8 358,9 | 296,2 | 3,7 | -81,9 | -1,0 | |

* Fürsorge und Unterstützung für Aktive, Versorgungsempfänger und Hinterbliebene.
 x kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar.

Tabelle 1-10: Personalausgaben in den Jahren 2012 und 2013

Zum Anstieg der Personalausgaben trugen insbesondere um 169,9 Mio. Euro (4,1 Prozent) höhere Ausgaben für Beamte und Richter sowie um 101,0 Mio. Euro (4,8 Prozent) gestiegene Versorgungsausgaben bei.

Die Abweichung vom Haushaltsplan um -1,0 Prozent ist auf die Position Globale Mehrausgaben für Personalausgaben zurückzuführen, die im Haushaltsvollzug nicht in Anspruch genommen wurde. Diese war zur teilweisen Deckung für mögliche Einkommensverbesserungen im Besoldungs-, Versorgungs- und Tarifbereich vorgesehen. Die Tarifparteien in Hessen einigten sich im April 2013 auf lineare Einkommensverbesserungen zum 1. Juli 2013 sowie zum 1. April 2014 in Höhe von jeweils 2,8 Prozent. Zudem wurden Einmalzahlungen in Höhe von 450 Euro im Jahr 2013 und von 225 Euro im Jahr 2014 vereinbart. Die Beamten und Richter erhielten eine Erhöhung zu den genannten Terminen von jeweils 2,6 Prozent. Der Unterschiedsbetrag aufgrund der 0,2 Prozentpunkte wird der Versorgungsrücklage zugeführt. Für das Land ergaben sich hierdurch im Jahr 2013 Mehrausgaben für den Bereich der Besoldung von insgesamt 64,6 Mio. Euro und für die Versorgung von 29,6 Mio. Euro (2014: 220,1 Mio. Euro sowie 104,8 Mio. Euro).⁵⁶

Um die Konsolidierungsziele zur Einhaltung des Abbaupfads der strukturellen Nettokreditaufnahme ab dem Jahr 2015 sowie der Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 einhalten zu können, sieht die Landesregierung eine Begrenzung der künftigen Besoldungs- und Versorgungsanpassungen vor. Im Rahmen der Finanzplanung wird angenommen, dass die Beam-

⁵⁶ Vgl. Hessischer Landtag, Gesetzentwurf für ein Gesetz über die Anpassung der Besoldung und Versorgung in Hessen 2013/2014 und zur Änderung besoldungsrechtlicher Vorschriften, Drucksache 18/7364 vom 14. Mai 2013.

tengehälter im Jahr 2015 unverändert bleiben und ab dem Jahr 2016 jährlich um 1,0 Prozent erhöht werden. Das Ministerium der Finanzen schätzt die sich hieraus ergebende Einsparung gegenüber einer fiktiven Besoldungsanpassung in Höhe von jährlich 2,0 Prozent auf rund 400 Mio. Euro. im Jahr 2018.⁵⁷

Im Jahr 2013 entfiel von den Personalausgaben mehr als die Hälfte auf Beamte und Richter (51,2 Prozent gegenüber 50,9 Prozent im Vorjahr) sowie 15,2 Prozent auf Arbeitnehmer und Beschäftigungsentgelte. Der Anteil der Versorgungsausgaben betrug 26,2 Prozent, der Beihilfen für Versorgungsempfänger 3,7 Prozent und der Beihilfen (Aktive), Fürsorge und Unterstützungen 3,2 Prozent (Abbildung 1-16).

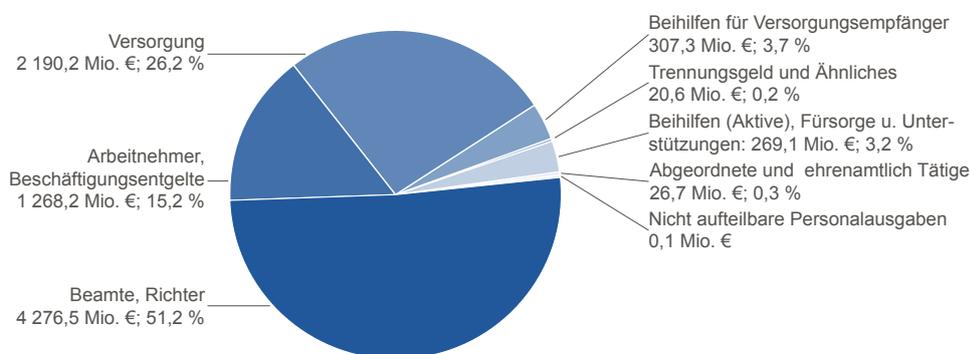


Abbildung 1-16: Personalausgaben im Jahr 2013

Die Versorgungsausgaben stiegen im Jahr 2013 um 4,8 Prozent auf 2 190,2 Mio. Euro. Sie nahmen zwischen 2004 und 2013 kontinuierlich zu.

⁵⁷ Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, Finanzplan Hessens für die Jahre 2014 bis 2018, Stand: Oktober 2014, S. 34.

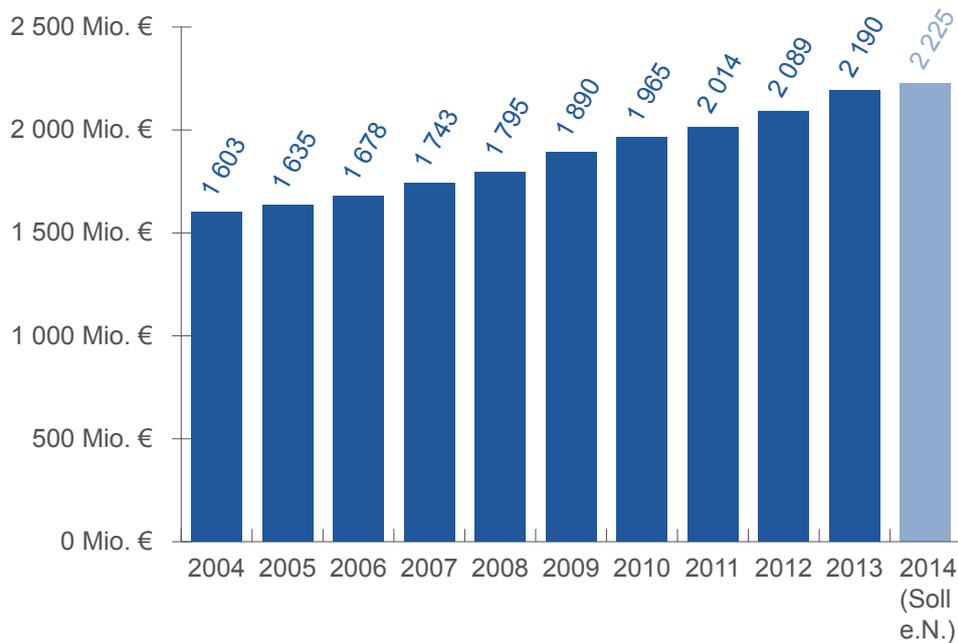


Abbildung 1-17: Versorgungsausgaben 2004 bis 2014

Durchschnittlich stiegen die Versorgungsausgaben im Betrachtungszeitraum um 3,5 Prozent pro Jahr und damit stärker als die Personalausgaben. Folglich erhöhte sich der Anteil der Versorgungsausgaben an den Personalausgaben von 23,5 Prozent im Jahr 2004 auf 26,2 Prozent im Jahr 2013. Auch der Anteil der Versorgungsausgaben an den gesamten bereinigten Ausgaben ohne Länderfinanzausgleich nahm zu. Er stieg von 9,9 Prozent im Jahr 2004 auf 10,3 Prozent im Jahr 2013. D. h. jeder zehnte Euro der verfügbaren Haushaltsmittel wurde für Versorgung ausgegeben. Die Entwicklung der Versorgungsausgaben ist maßgeblich auf die gestiegene Zahl der Versorgungsempfänger zurückzuführen. Im Betrachtungszeitraum stieg die Zahl der Versorgungsempfänger von 54 089 auf 65 916 im Jahr 2013;⁵⁸ das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Zunahme von 2,2 Prozent. Bis zum Jahr 2020 rechnet das Ministerium der Finanzen mit einem weiteren Anstieg auf 80 400 Versorgungsempfänger.⁵⁹

Die Personalausgaben werden im Zeitraum 2004 bis 2013 mit den Strukturdaten Personalausgaben je Einwohner und Personal-Ausgaben-Quote betrachtet. In die Berechnung der Strukturdaten fließen bereinigte Personalausgaben⁶⁰ und bereinigte Ausgaben nach Abzug der Zahlungen in

⁵⁸ Vgl. Zentrale Datenstelle der Länderfinanzminister, Versorgungsempfänger 1998-2014, Stand: Januar 2015. Stichtag der Berichtserhebung ist jeweils der 1. Januar.

⁵⁹ Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, Finanzplan Hessens für die Jahre 2014 bis 2018, Stand: Oktober 2014, S. 34.

⁶⁰ Personalausgaben nach Haushaltsrechnung zuzüglich Ausgaben für Personal ausgegliederter Einheiten (u. a. Universitäten, Fachhochschulen und Landesbetriebe) sowie aufgrund der Kommunalisierung von Aufgabenbereichen.

den Länderfinanzausgleich und nach Berücksichtigung von Sondereinflüssen ein.⁶¹

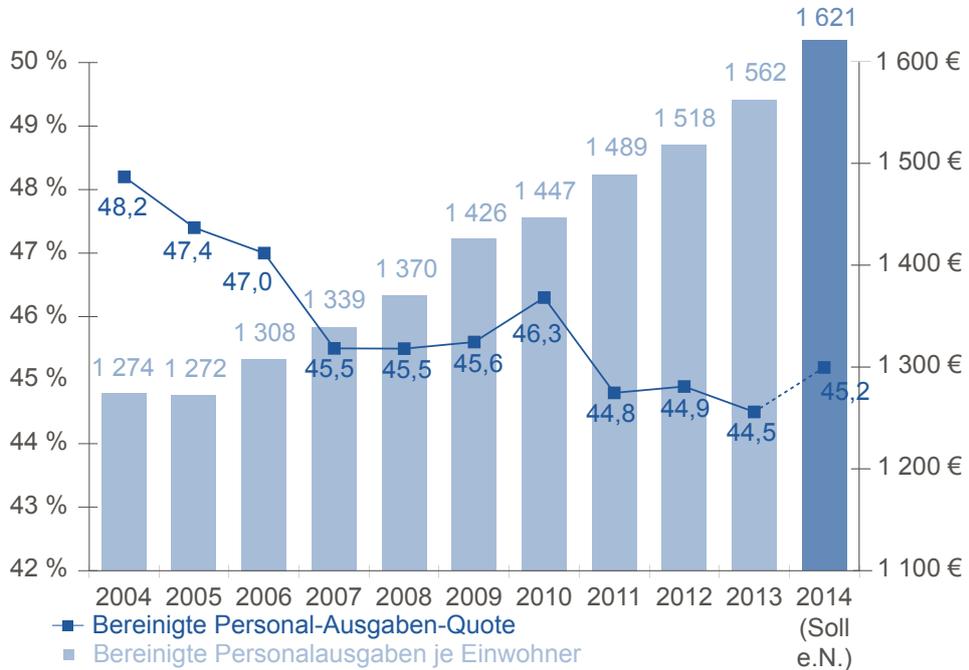


Abbildung 1-18: Bereinigte Personalausgaben je Einwohner und bereinigte Personal-Ausgaben-Quote

Die bereinigten Personalausgaben (inkl. der Versorgungsausgaben) je Einwohner stiegen im Jahr 2013 um 2,9 Prozent auf 1 562 Euro und damit auf den höchsten Wert im Betrachtungszeitraum. Seit dem Jahr 2004 nahmen sie von 1 274 Euro je Einwohner jährlich um durchschnittlich 2,3 Prozent zu. Die bereinigten Personalausgaben im Zähler nahmen je Jahr um durchschnittlich 2,2 Prozent zu, während die Einwohnerzahlen im Nenner zwischen 2004 und 2010 nahezu konstant blieben. Die erste gesamtdeutsche Volkszählung (Zensus) im Jahr 2011 hatte zum Ergebnis, dass in Hessen 98 355 Personen bzw. 1,5 Prozent weniger Menschen leben als bisher auf Basis von Fortschreibungen ermittelt.⁶² Folglich ist ein Teil des Anstiegs der bereinigten Personalausgaben je Einwohner im Jahr 2011 auf die korrigierte Einwohnerzahl zurückzuführen (Abbildung 1-18).⁶³

⁶¹ Zu den Sondereinflüssen zählen u. a. die Ausgliederungen von Universitäten und Hochschulen, die Bahnreform, der Familienleistungsausgleich, die Errichtung des Sondervermögens „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“, die Kommunalisierung verschiedener Aufgaben sowie die Ausgliederungen der Landesbetriebe „Hessen Forst“, „HI“, Hessisches Baumanagement“, „Landwirtschaft Hessen“ und „Hessisches Landeslabor“.

⁶² Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Zensus kompakt, Ergebnisse des Zensus 2011, Ausgabe 2013, S. 9, 11.

⁶³ Nach Bevölkerungsfortschreibung hätte die Kennzahl im Jahr 2011 um 16 Euro und im Jahr 2012 um 8 Euro je Einwohner niedriger gelegen.

Die bereinigte Personal-Ausgaben-Quote gibt an, welcher Anteil der bereinigten Gesamtausgaben für das Personal des Landes ausgegeben wird. Im Jahr 2004 lag dieser Anteil bei 48,2 Prozent. In den Folgejahren sank die Personal-Ausgaben-Quote nahezu kontinuierlich. Im Jahr 2013 betrug sie 44,5 Prozent, der niedrigste Wert im Zehnjahreszeitraum (Abbildung 1-18). Die Quote verringerte sich im Vergleich zum Vorjahr leicht, da die bereinigten Personalausgaben im Zähler um 3,3 Prozent stiegen, während die Bezugsgröße der bereinigten Ausgaben ohne Länderfinanzausgleich im Nenner um 4,1 Prozent zunahm.

Über die Beschäftigtenzahl im Landesdienst wird nicht in der Haushaltsrechnung, jedoch im doppelten Gesamtabschluss und den Teilkonzernabschlüssen berichtet (vgl. Abschnitt 2.1.6). Die längerfristige Veränderung der Stellenzahl kann auf Basis der Angaben in den Haushaltsplänen abgebildet werden. Hierbei handelt es sich haushaltsrechtlich um Ermächtigungen zur Beschäftigung von Personen. Allerdings sind die Angaben in den Haushaltsplänen nur bedingt mit den Beschäftigtenzahlen des Gesamtabschlusses vergleichbar, da Ausgliederungen aus dem Kernhaushalt in den Haushaltsplänen nicht abgebildet werden. Dies schränkt insbesondere die Vergleichbarkeit im Ministerium für Wissenschaft und Kunst ein, da die geplanten Stellen der ausgegliederten Universitäten nicht berücksichtigt werden.

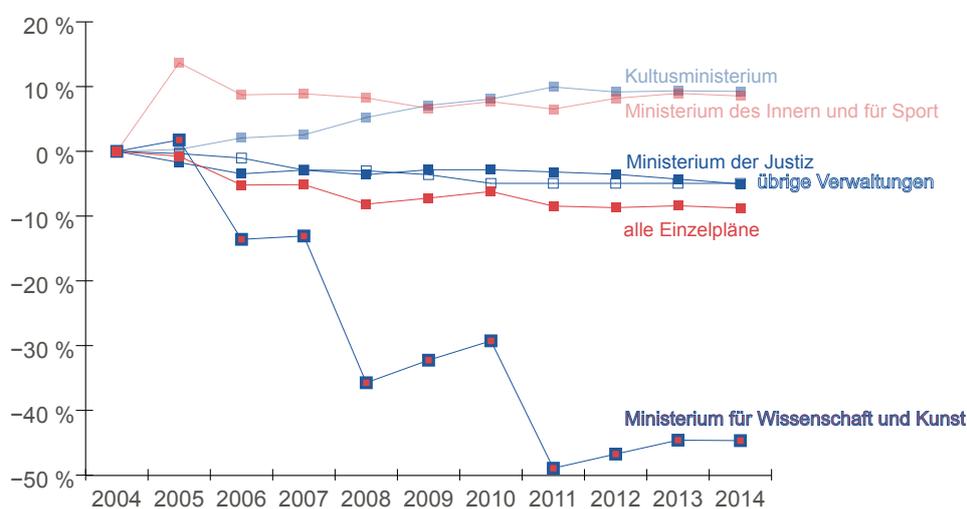


Abbildung 1-19: Veränderung der Stellen nach Einzelplänen 2004 bis 2014

Die Übersicht über die Stellen (Anlage 5 zum Haushaltsplan 2013) wies für das Haushaltsjahr 2013 insgesamt 140 662,5 Stellen aus. Von den Stellen entfielen 99 502,5 Stellen auf Beamte, 8 305,5 auf Beamte auf Widerruf und 32 854,5 auf nichtbeamtete Kräfte. Differenziert nach Einzelplänen wies der Haushaltsplan des Jahres 2013 für das Kultusministerium 63 140,0, für das Ministerium des Innern und für Sport 24 451,5, für das Mi-



nisterium der Justiz 15 390,0 sowie für das Ministerium für Wissenschaft und Kunst 16 195,5 Stellen aus. In den Jahren 2004 bis 2013 sank die Gesamtzahl der Stellen um 8,4 Prozent, während die Zahl der Stellen im Ministerium des Innern und für Sport um 9,0 Prozent und im Kultusministerium um 9,3 Prozent stieg (Abbildung 1-19).⁶⁴

Im Vergleich zum Haushaltsplan 2012 nahm die Zahl der veranschlagten Stellen in den Ministerien und den jeweiligen Geschäftsbereichen um 404,0 zu (Anlage 6 zum Haushaltsplan 2013). Dabei stieg insbesondere die Zahl der Stellen im Ministerium für Wissenschaft und Kunst um 341,5 aufgrund höherer Istbesetzung an Hochschulen. Des Weiteren stieg die Zahl der Stellen im Ministerium des Innern und für Sport um 183,0 und im Kultusministerium um 114,5.

Der Finanzplan Hessen für die Jahre 2014 bis 2018⁶⁵ sieht – wie auch der hessische Koalitionsvertrag für die laufende Legislaturperiode – den Abbau von 1 800 Stellen in der Landesverwaltung vor, um spätestens im Jahr 2019 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Im Haushaltsplan des Jahres 2015 ist ein Abbau von 85,5 Stellen berücksichtigt. Im Koalitionsvertrag und dem Finanzplan werden Lehrerstellen – trotz des angenommenen Rückgangs der Schülerzahlen um 6 bis 8 Prozent bis zum Jahr 2019 – explizit vom Stellenabbau ausgenommen.⁶⁶ Bei einer Anpassung der Lehrerzahl an die Schülerzahlentwicklung läge das Abbaupotenzial nahezu doppelt so hoch wie die Zielgröße von 1 800 Stellen.⁶⁷

⁶⁴ Die Stellenzunahme im Ministerium des Innern und für Sport im Jahr 2005 ist auf die Zuordnung der Regierungspräsidien zu diesem Einzelplan zurückzuführen. Im Jahr 2004 wurden die Stellen der Regierungspräsidien noch im Sozial- sowie im Umweltministerium ausgewiesen. Die sprunghafte Stellenveränderung im Ministerium für Wissenschaft und Kunst ist auf Ausgliederungen aus dem Kernhaushalt zurückzuführen. Im Jahr 2006 wurde das Universitätsklinikum Gießen und Marburg, im Jahr 2008 die Stiftungsuniversität Frankfurt und das Universitätsklinikum Frankfurt sowie im Jahr 2011 die Technische Universität Darmstadt ausgliedert. Vgl. auch Bemerkungen 2013, S. 52.

⁶⁵ Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, Finanzplan Hessen für die Jahre 2014 bis 2018, Stand: Oktober 2014, S. 25.

⁶⁶ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen der CDU Hessen und Bündnis 90/Die Grünen Hessen für die 19. Wahlperiode des Hessischen Landtags 2014 - 2019, S. 7, 29 sowie Hessisches Ministerium der Finanzen, Finanzplan Hessens für die Jahre 2014 bis 2018, Stand: Oktober 2014, S. 33.

⁶⁷ Gemäß Haushaltsplan 2013 entsprechen 6 Prozent der planmäßigen Beamten und Tarifbeschäftigten ohne Leerstellen im Bereich Schulen (Einzelplan 04 Kapitel 59) sowie der planmäßigen Beamten und Tarifbeschäftigten ohne Leerstellen in der Lehrerbildung (Einzelplan 04 Kapitel 71) insgesamt 3 480 Stellen.

1.3.3 Sonstige Ausgaben

Die **sächlichen Verwaltungsausgaben** stiegen um 97,8 Mio. Euro (7,5 Prozent) auf 1 405,4 Mio. Euro im Jahr 2013. Der Planansatz wurde um 11,3 Mio. Euro (-0,8 Prozent) unterschritten. Die größten Positionen waren die Ausgaben für Mieten und Pachten (30,8 Prozent), für sonstige Dienstleistungen und Gestattungen (23,6 Prozent) und für Verfahrensauslagen (18,1 Prozent, Tabelle 1-9).

Die Ausgaben für Mieten und Pachten stiegen von 122,6 Mio. Euro im Jahr 2004 auf 433,5 Mio. Euro im Jahr 2013. Ein wesentlicher Grund für den Anstieg der Mietausgaben liegt in Immobilienobjekten, die verkauft und langfristig zurückgemietet wurden (Sale-and-rent-back-Modelle).⁶⁸ Insgesamt wurden vom HI im Jahr 2013 für Sale-and-rent-back-Modelle, für PPP-Objekte sowie für weitere Anmietungen 177,5 Mio. Euro an Externe gezahlt. Des Weiteren stiegen die Mietausgaben aufgrund der Einführung des „Mieter-Vermieter-Modells“. Danach entrichtet die Landesverwaltung für die von ihr genutzten Objekte, die dem Land gehören, Miete an das HI. Daher sind in den gestiegenen Ausgaben unter anderem Mietausgaben für landeseigene Objekte enthalten.

Im Jahr 2013 wurden 7 073,4 Mio. Euro für **Zins- und Tilgungsleistungen** (Schuldendienst) ausgegeben. Das entsprach 22,4 Prozent der gesamten Ausgaben des Landes (31 566,7 Mio. Euro). Darunter stiegen die (Brutto) Tilgungen von Kreditmarktmitteln⁶⁹ um 768,8 Mio. Euro bzw. 15,4 Prozent auf 5 769,1 Mio. Euro.

Die Zinsausgaben sanken gegenüber dem Vorjahr um 128,2 Mio. Euro bzw. 9,1 Prozent auf 1 274,5 Mio. Euro. Das sinkende Zinsniveau auf dem Eurokapitalmarkt hat eine Entkoppelung von Schuldenentwicklung und Zinsausgaben zur Folge. Hinzu tritt der Effekt des „sicheren Hafens“, der auch dem Land Hessen zugutekommt. Die sinkenden Zinsen bei den Kreditaufnahmen der letzten Jahre verbesserten den Gestaltungsrahmen für den Landeshaushalt. So war auch 2013 wieder ein Jahr mit historisch niedrigem Zinssatz, der 2014 erneut unterboten wurde. Die wiederkehrende Feststellung des „historisch niedrigen Zinssatzes“ wird durch die Entwicklung des Zinsniveaus für Bundesanleihen mit neun- bis zehnjähriger Laufzeit in Abbildung 1-20 bestätigt. Beginnend mit dem Jahr 2008 erreichte das Zinsniveau jedes Jahr erneut ein historisches Tief.⁷⁰

⁶⁸ Zur Auflistung der Immobilienobjekte siehe Bemerkungen 2011, S. 114.

⁶⁹ Die Tilgungsausgaben lassen keinen Rückschluss auf die Entwicklung des Schuldenstands zu, da sie hierfür mit der Bruttokreditaufnahme zu saldieren sind.

⁷⁰ Vgl. 63. Schuldenbericht (Bericht des Vorsitzenden an den Landesschuldenausschuss über die Prüfung der Schulden im Haushaltsjahr 2013).

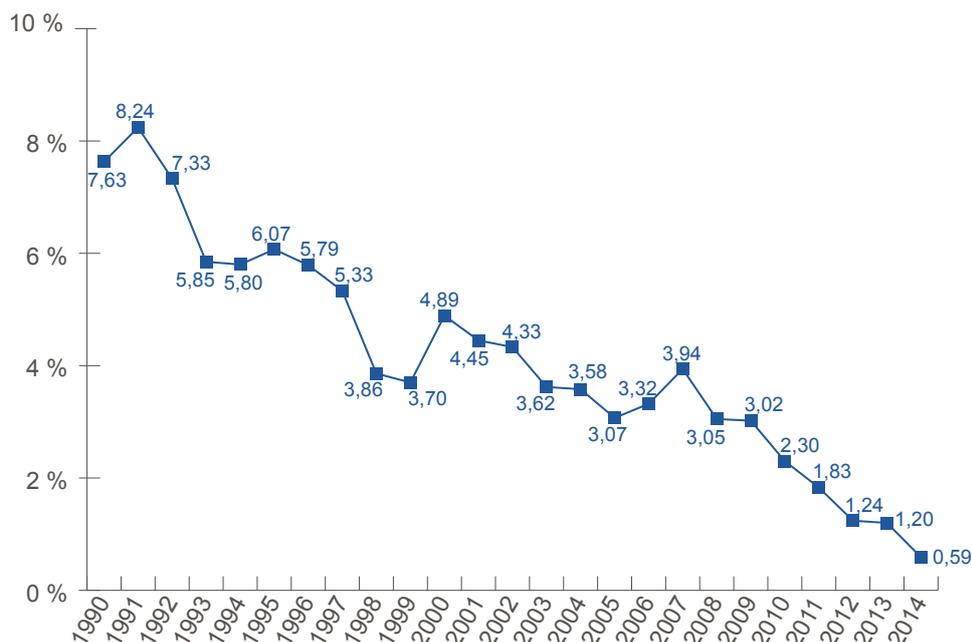


Abbildung 1-20: Umlaufrenditen der Bundesanleihen mit 9- bis 10-jähriger Laufzeit, Jahrestiefststände⁷¹

Die Haushaltsbelastungen aus den geleisteten Zinszahlungen werden einerseits im Verhältnis zu den gesamten bereinigten Ausgaben (Zins-Ausgaben-Quote⁷²) und andererseits zu den Steuereinnahmen (Zins-Steuer-Quote) beurteilt. Der nahezu kontinuierliche Abwärtstrend dieser Quoten in den Vorjahren hat sich im Jahr 2013 noch verstärkt. Die Zins-Ausgaben-Quote sank gegenüber dem Vorjahr von 6,9 Prozent auf 6,0 Prozent, da die Zinsausgaben sanken (-9,1 Prozent) während die bereinigten Ausgaben ohne Länderfinanzausgleich stiegen (4,1 Prozent).

Die Zins-Steuer-Quote, die angibt, welcher Anteil der Steuereinnahmen für Zinsausgaben verwendet wird, verbesserte sich um 1,7 Prozentpunkte auf 8,0 Prozent im Jahr 2013. Hierzu trugen um 10,7 Prozent gestiegene bereinigte Steuereinnahmen sowie das Sinken der Zinsausgaben bei. Diese Quote zeigt an, dass 8,0 Prozent der Steuereinnahmen, die nach Länderfinanzausgleich dem Land zur Erfüllung seiner Aufgaben verbleiben, für Zinszahlungen aus dem Haushalt abfließen. Der Haushaltsplan des Jahres 2014 sieht nahezu unveränderte Quoten vor (Abbildung 1-21).

⁷¹ Errechnet aus Daten der Deutschen Bundesbank.

⁷² Sie gibt an, welcher Anteil der bereinigten Ausgaben durch Zinsausgaben gebunden ist.

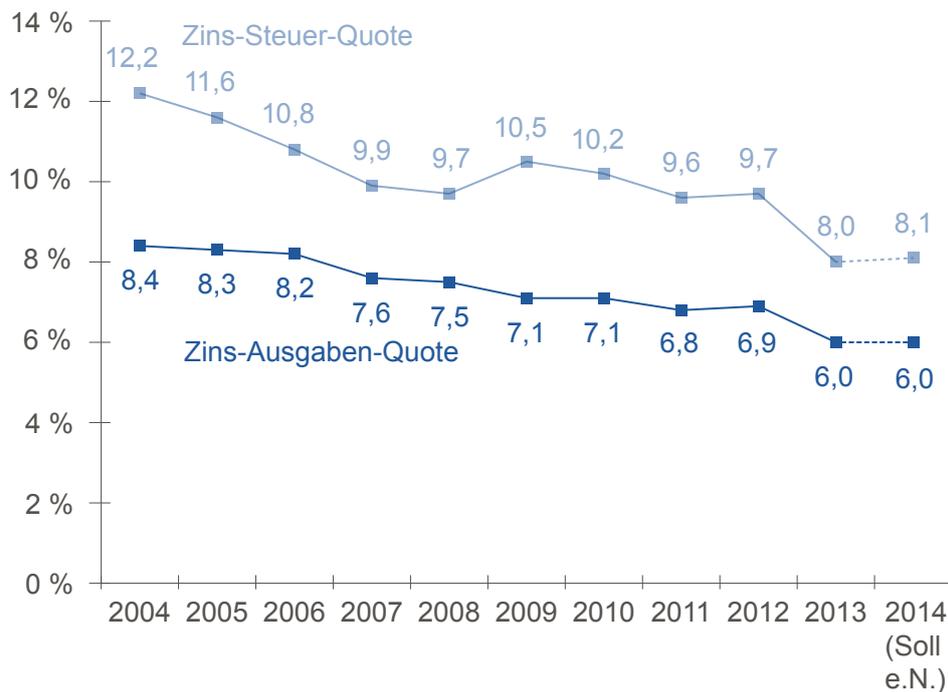


Abbildung 1-21: Zins-Steuer-Quote und Zins-Ausgaben-Quote

Zu den Ausgaben für **Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen** zählen Ausgaben des Kommunalen Finanzausgleichs in Höhe von 3 176,6 Mio. Euro und für den Länderfinanzausgleich in Höhe von 1 321,8 Mio. Euro.⁷³ Ohne diese beiden Positionen betragen die Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen 4 991,7 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr nahmen sie um 505,0 Mio. Euro (11,3 Prozent) zu. Der Planansatz wurde um 307,2 Mio. Euro (6,6 Prozent) überschritten. Nach den Personalausgaben sind die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen⁷⁴ die zweitgrößte Position der bereinigten Ausgaben (Abbildung 1-15).

Neben der Erhöhung der Zahlungen in den Kommunalen Finanzausgleich trugen zum Anstieg dieser Ausgabenkategorie insbesondere ein Zuwachs der Zuschüsse an Universitäten und Hochschulen um 145,8 Mio. Euro (die auch deren Personalausgaben enthalten), der Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Kindertagesbetreuung nach dem SGB VIII um 97,0 Mio. Euro sowie der Maßnahmen für den öffentlichen Personennahverkehr um 27,3 Mio. Euro bei.

⁷³ Zur Entwicklung des Länderfinanzausgleichs und des Kommunalen Finanzausgleichs vgl. Abschnitte 4 und 5.

⁷⁴ Ohne Länderfinanzausgleich und ohne Ausgaben des Kommunalen Finanzausgleichs für laufende Zwecke.



Im Rahmen des Kommunalen Schutzschilds⁷⁵ stellt das Land besonders konsolidierungsbedürftigen Kommunen Entschuldungshilfen in Höhe von 2,8 Mrd. Euro zur Ablösung kommunaler Altschulden aus Landesmitteln zur Verfügung. Zusätzlich gewährt das Land den Kommunen für die Refinanzierung der abgelösten Altschulden Zinsdiensthilfen in Höhe von rund 400 Mio. Euro (ein Prozentpunkt). Darüber hinaus erhalten die Kommunen eine zusätzliche Zinsverbilligung aus Mitteln des Landesausgleichsstocks.⁷⁶ Diese beläuft sich auf bis zu einem Prozentpunkt für einen Zeitraum von 15 Jahren und auf bis zu einem halben Prozentpunkt ab dem 16. Jahr. Die teilnehmenden Kommunen verpflichten sich im Gegenzug auf verbindliche Konsolidierungskonzepte. Im Februar und März 2013 wurden in den ersten beiden von insgesamt bis zu 47 Tranchen Schulden der teilnehmenden Kommunen in Höhe von 779,7 Mio. Euro sowie 228,2 Mio. Euro abgelöst (rund 36 Prozent des Gesamtvolumens).

Das Verfahren gestaltet sich wie folgt: Die WIBank löst im Auftrag des Landes Investitions- und Kassenkredite der Schutzschildkommunen ab und refinanziert die für die Entschuldungshilfen notwendigen Mittel durch Refinanzierungsdarlehen sowie Emission von Schuldverschreibungen am Finanzmarkt. Die Erfüllungsüberenahmevereinbarung sieht vor, dass das Land gegenüber der WIBank verpflichtet ist, die Tilgung der Refinanzierungsdarlehen sowie die Rückzahlung der ausgegebenen Schuldverschreibungen zu übernehmen. Das Land begleicht die von der Erfüllungsübernahme umfassten Forderungen entsprechend einem vereinbarten Zahlungsplan durch direkte Zahlungen an die WIBank.

Im doppischen Gesamtabchluss belaufen sich die vertraglich eingegangenen Verpflichtungen im Rahmen des Schutzschilds auf insgesamt 3 242,1 Mio. Euro. Davon entfallen 1 239,3 Mio. Euro auf Rückstellungen für ungewisse Verpflichtungen sowie 2 002,8 Mio. Euro auf Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten sowie Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen.

Im kameralem Haushalt des Jahres 2013 sind aufgrund des vereinbarten Zahlungsplans noch keine Ansätze für Entschuldungshilfen und Zinsdiensthilfen enthalten. Der Haushaltplan des Jahres 2014 sieht Schuldendiensthilfen an Gemeinden und Gemeindeverbände in Höhe von 114,3 Mio. Euro vor. Hiervon entfallen 66,3 Mio. Euro auf Erfüllungshilfen, 20,0 Mio. Euro auf Zinsdiensthilfen aus originären Landesmitteln sowie 28,0 Mio. Euro auf Zinsdiensthilfen aus dem Landesausgleichsstock. Die Abbildung der vertraglichen Verpflichtungen im Rahmen des Kommunalen Schutzschilds ver-

⁷⁵ Vgl. Hessisches kommunales Schutzschildgesetz (Schutzschildgesetz - SchuSG) vom 14. Mai 2012, GVBl. I S. 128 sowie Verordnung zur Durchführung des Schutzschildgesetzes (SchuSV) vom 21. Juni 2012, GVBl. I S. 183.

⁷⁶ Vgl. auch Abschnitt 3.2.3.

deutlicht die Schwächen der kameralen Haushaltsrechnung im Vergleich zum doppischen Gesamtabchluss.

Die **Investitionsausgaben** einschließlich der Investitionsausgaben im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs betragen 1 953,5 Mio. Euro oder 8,7 Prozent der bereinigten Ausgaben.⁷⁷ Davon entfielen 534,8 Mio. Euro auf Baumaßnahmen des Landes sowie 1 418,7 Mio. Euro auf sonstige Investitionsausgaben. Die Investitionsausgaben lagen um 104,5 Mio. Euro (-5,1 Prozent) unter denen des Vorjahrs.

Die Ausgaben für **Baumaßnahmen** sanken um -51,2 Mio. Euro (-8,7 Prozent) auf 534,8 Mio. Euro. Die Hochbauinvestitionen hatten mit 324,3 Mio. Euro den größten Anteil an den Baumaßnahmen (60,6 Prozent), sie sanken um 27,9 Mio. Euro im Vergleich zum Vorjahr. Hochbauinvestitionen wurden vor allem für Universitäten und Hochschulen (186,1 Mio. Euro) sowie für Universitätskliniken (68,0 Mio. Euro) getätigt. Der Rückgang der Hochbauinvestitionen war insbesondere auf geringere Investitionen im Bereich Universitäten und Hochschulen zurückzuführen. Die Baumaßnahmen für Straßen und Brücken sanken gegenüber dem Jahr 2012 um 25,6 Mio. Euro (-11,7 Prozent) auf 192,2 Mio. Euro. Hierfür war ein Rückgang der Bauausgaben für Landesstraßen um 33,2 Mio. Euro verantwortlich.

Die Ausgaben für **sonstige Investitionen** (einschließlich Kommunalen Finanzausgleich) sanken um 53,3 Mio. Euro (-3,6 Prozent) auf 1 418,7 Mio. Euro im Jahr 2013. Die darin enthaltenen Investitionszuweisungen an Kommunen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs stiegen um 0,9 Prozent auf 535,1 Mio. Euro. Während die Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Sondervermögen gegenüber dem Vorjahr um 19,3 Mio. Euro auf 749,6 Mio. Euro zunahmen, sanken die Investitionszuschüsse an sonstige Bereiche um 52,1 Mio. Euro (-10,7 Prozent) auf 435,2 Mio. Euro. Dieser Rückgang war auf den Abschluss der Ausbaumaßnahme „Verkehrslandeplatz Kassel-Calden“ zurückzuführen, der um 47,1 Prozent gesunkene Zuschüsse zu regionalen Fördermaßnahmen zur Folge hatte. Nach 72,9 Mio. Euro im Jahr 2012 wurden im Jahr 2013 noch Investitionen in Höhe von 32,3 Mio. Euro für den Flughafen veranschlagt. Im Haushaltsvollzug wurden 39,6 Mio. Euro investiert. Die anteilige Übernahme des Verlustes der Flughafen GmbH Kassel ist bis zum Geschäftsjahr 2018 vorgesehen und wird ab dem Jahr 2014 unter der Position Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Unternehmen veranschlagt.

⁷⁷ Die Investitionsausgaben ohne Kommunalen Finanzausgleich betragen 1 418,4 Mio. Euro oder 6,3 Prozent der bereinigten Ausgaben.

Die bereinigte Investitions-Ausgaben-Quote wird – wie die anderen Strukturdaten – anhand bereinigter Daten ermittelt.⁷⁸ Sie zeigt, welcher Anteil der Ausgaben für investive Maßnahmen verwendet wurde. Dabei fließen die Bauinvestitionen, die Investitionszuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs und die Sonstigen Investitionsausgaben ein. Die Investitions-Ausgaben-Quote sank gegenüber dem Vorjahr von 11,0 Prozent auf 10,1 Prozent (Abbildung 1-22). Der Anstieg der Quote im Jahr 2011 ist auf den verzögerten Abfluss der Mittel aus den Konjunkturprogrammen zurückzuführen. In den Haushaltsplänen war der Abfluss der Mittel maßgeblich in den Jahren 2009 und 2010 vorgesehen.

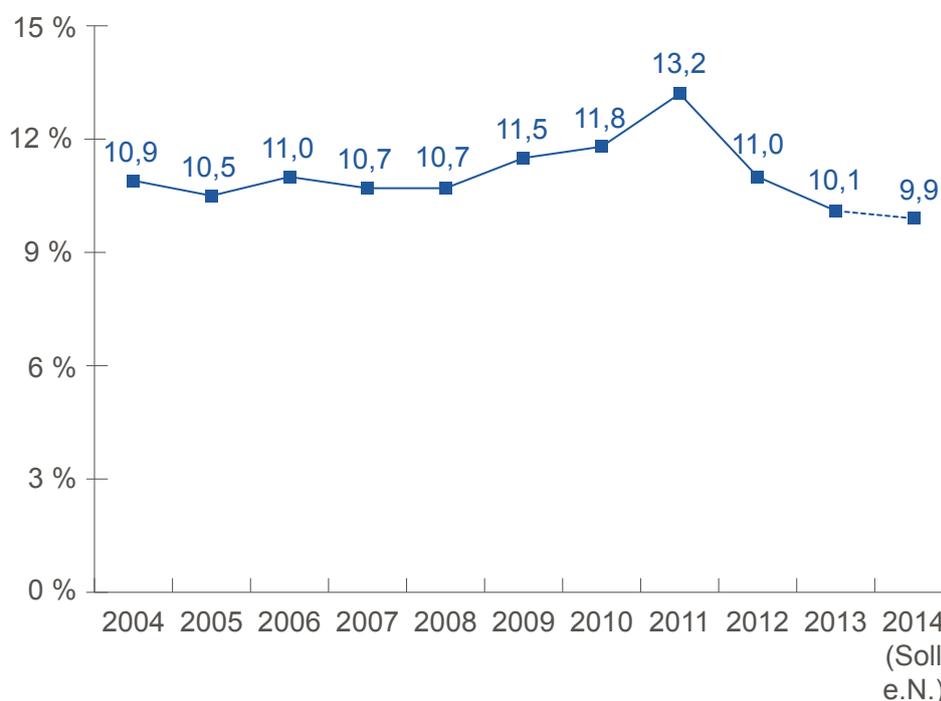


Abbildung 1-22: Bereinigte Investitions-Ausgaben-Quote

Der Investitions-Ausgaben-Quote im Jahr 2013 lagen um 4,7 Prozent niedrigere bereinigte Investitionsausgaben sowie um 4,1 Prozent höhere bereinigte Gesamtausgaben zugrunde. Damit wird der niedrigste Wert im Zehnjahresvergleich erreicht. Für das Jahr 2014 ist nach den Haushaltsansätzen ein weiteres Absinken der Investitions-Ausgaben-Quote auf 9,9 Prozent vorgesehen.

⁷⁸ Zu bereinigten Sondereinflüssen siehe Fußnote 61. Die Investitionsausgaben werden aufgrund der Errichtung des Sondervermögens „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“, der Ausgliederungen der Landesbetriebe „Hessen Forst“, „HI“ und Hessisches Baumanagement“ sowie der Ausgliederungen von Hochschulen erhöht.

Mit Hinweis auf die notwendige Haushaltskonsolidierung sieht der Koalitionsvertrag Einschnitte bei den Investitionsausgaben des Landes vor. Die Investitionsausgaben werden daher im Finanzplanungszeitraum abgesenkt und werden ab dem Jahr 2015 mittelfristig rund 1 900 Mio. Euro betragen.⁷⁹ Die Investitions-Ausgaben-Quote des Landes wird infolgedessen im Finanzplanungszeitraum weiter sinken.

Es ist zu erwarten, dass eine Senkung der Investitionen wachstumshemmende Wirkungen entfalten wird. Der Rechnungshof empfiehlt, mittelfristig zur Haushaltskonsolidierung stärker eine Senkung der konsumtiven Ausgaben in Betracht zu ziehen.

⁷⁹ Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, Finanzplan Hessens für die Jahre 2014 bis 2018, Stand: Oktober 2014, S. 42.

2 Gesamtabschluss des Landes Hessen zum 31. Dezember 2013

Die Landesregierung veröffentlichte am 28. Oktober 2014 den Gesamtabschluss des Landes zum 31. Dezember 2013. Der Gesamtabschluss 2013 wurde von Wirtschaftsprüfern uneingeschränkt testiert und vom Rechnungshof festgestellt.

Die Bilanzsumme im Gesamtabschluss belief sich auf 123 557 Mio. Euro gegenüber 118 045 Mio. Euro im Vorjahr. Das negative Jahresergebnis belief sich im Jahr 2013 auf –6 092 Mio. Euro (Vorjahr: –10 634 Mio. Euro). Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag erhöhte sich dadurch von 81 254 Mio. Euro auf 87 346 Mio. Euro am Abschlussstichtag.

Der Rechnungshof wiederholt seine Empfehlung aus dem Vorjahr, ergänzend zu den Vorgaben der Schuldenbremse die Informations- und Steuerungspotenziale der doppelten Rechnungslegung erkennbar zu machen und den doppelten Haushaltsausgleich mittelfristig anzustreben.

2.1 Analyse des Gesamtabschlusses

2.1.1 Prüfung und Feststellung

Der Gesamtabschluss des Landes zum 31. Dezember 2013 wurde durch das Ministerium der Finanzen als Teil des Geschäftsberichts 2013 am 28. Oktober 2014 veröffentlicht.⁸⁰

Der Gesamtabschluss wurde im Auftrag des Rechnungshofs durch die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PricewaterhouseCoopers (PwC) geprüft. Die Prüfungstätigkeiten wurden mit einer Besprechung des Prüfungsberichts im Ministerium der Finanzen am 5. September 2014 abgeschlossen. Die Prüfung hat erstmalig zu keinen Einwendungen der Wirtschaftsprüfer geführt (uneingeschränkter Bestätigungsvermerk). Der Rechnungshof folgte diesem Prüfungsurteil und beendete das Prüfungsverfahren des Gesamtabschlusses am 23. September 2014 förmlich mit der ebenfalls erstmalig uneingeschränkten Feststellung des Gesamtabschlusses. Der Haushaltsausschuss befasste sich in seiner Sitzung am 10. Dezember 2014 mit dem Gesamtabschluss und nahm den Geschäftsbericht 2013 zur Kenntnis.

⁸⁰ Vgl. Veröffentlichung des Geschäftsberichts 2013 vom 28. Oktober 2014; <https://hmdf.hessen.de/finanzen/geschaeftsberichte/gesamtabschluss-2013>, zuletzt abgerufen am 17. April 2015.



2.1.2 Abschluss des Projekts zur Beseitigung des Einschränkunggrundes

Im Bereich der Kunst- und Sammlungsgegenstände waren seit der Gesamteröffnungsbilanz 2009 Mängel in der mengen- und wertmäßigen Erfassung bestimmter Kunst- und Sammlungsgegenstände vorhanden, die zu einer Einschränkung des Bestätigungsvermerks der Wirtschaftsprüfer führten (Prüfungshemmnis).

Zur Beseitigung dieses Einschränkunggrundes wurde im Ministerium für Wissenschaft und Kunst eine Projektgruppe eingerichtet, die sich zunächst mit der Schaffung von organisatorischen und systemtechnischen Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Inventur und Bewertung der Kunst- und Sammlungsgegenstände und im weiteren Projektverlauf auch mit der entsprechenden operativen Umsetzung befasste. Durch die Arbeit dieser Projektgruppe konnten die Mängel in der Buchführung kontinuierlich verringert werden: Das Volumen der vom Einschränkunggrund betroffenen Kunst- und Sammlungsgegenstände reduzierte sich schrittweise bis zum Berichtsjahr auf Null. Im Jahr 2013 ist der Bestätigungsvermerk erstmalig nicht mehr eingeschränkt. Bereits zum Abschluss des Jahres 2012 waren die manuellen Erfassungsarbeiten weitgehend abgeschlossen, so dass im Jahr 2013 die erfassten Massendaten in das Buchführungssystem überführt werden konnten. Insgesamt führte die Beseitigung der Mängel zu einer Abwertung der Kunst- und Sammlungsgegenstände um 583,6 Mio. Euro. Dies entspricht rund 11 Prozent der in der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2009 mit 5 104,8 Mio. Euro ausgewiesenen Kunst- und Sammlungsgegenstände.

2.1.3 Beanstandungen zu Buchführung und Rechnungslegung

Zur Sicherstellung einer vollständigen laufenden Buchführung im Bereich der Kunst- und Sammlungsgegenstände sollte künftig jederzeit der Aufenthaltsort eines Gegenstands nachvollziehbar sein (z. B. über so genannte Bewegungslisten). Die Abschlussprüfung hat aufgezeigt, dass eine solche Bestandsführung und das entsprechende interne Kontrollsystem in Teilbereichen noch nicht vollumfänglich umgesetzt sind. Ziel der kommenden Jahre soll sein, eine fortlaufende, ordnungsgemäß dokumentierte Bestandsführung einzurichten, die jederzeit eine lückenlose Übersicht über die vorhandenen Kunst- und Sammlungsgegenstände ermöglicht. Entsprechende Arbeiten sind nach Auskunft des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst bereits geplant. Auswirkungen auf den Bestätigungsvermerk des Gesamtabschlusses haben sich für das Jahr 2013 aus diesem Sachverhalt nicht ergeben.

Der Bestätigungsvermerk für den Jahresabschluss des Landtags zum 31. Dezember 2013 ist erstmalig eingeschränkt. Die Einschränkung begründet sich ebenfalls in der mengen- und wertmäßigen Erfassung bestimmter Kunstgegenstände und historischer Ausstattung. Im Rahmen einer Anlageninventur wurde festgestellt, dass diese Gegenstände in deutlich größerem Umfang als bisher nachgewiesen vorhanden sind. Mit der Bewertung und Nacherfassung dieser Gegenstände soll seitens des Landtags während des Jahres 2015 begonnen werden. Der Einschränkung Grund wirkt sich aufgrund der auf Gesamtabschlussebene untergeordneten Wesentlichkeit des Jahresabschlusses des Landtags nicht auf den Bestätigungsvermerk des Gesamtabschlusses aus.

2.1.4 Wesentliche Einflussfaktoren auf die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Landes

Das Jahr 2013 war von einer stabilen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung geprägt, die zu leicht steigenden Erträgen, insbesondere im Bereich der Steuern, führte. Dennoch ist die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Landes auch im Jahr 2013 wesentlich durch mehrere Sondereffekte beeinflusst, die die Ergebnisentwicklung des Landes prägten. So führten u. a. das Hessische Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2013/2014 (HBVAnpG 2013/2014) durch die Erhöhung der Personalaufwendungen und die Aufwendungen aus dem im Jahr 2012 in Kraft getretenen Hessischen Kommunalen Schutzschirmgesetz⁸¹ zu Ergebnisbelastungen. Schließlich führten die im Jahr 2013 nunmehr abgeschlossenen Arbeiten an der Beseitigung des Einschränkung Grundes durch die Nacherfassung der entsprechenden Kunst- und Sammlungsgegenstände erneut zu ergebniswirksamen Anpassungen. Der Gesamtabschluss des Landes weist daher in Summe einen Jahresfehlbetrag von 6 092,2 Mio. Euro (Vorjahr: 10 634,2 Mio. Euro) aus.

⁸¹ Zum Kommunalen Schutzschirm vgl. Abschnitt 1.3.3.



2.1.5 Vermögenslage des Landes

Vermögensrechnung

auf den 31.12.2013

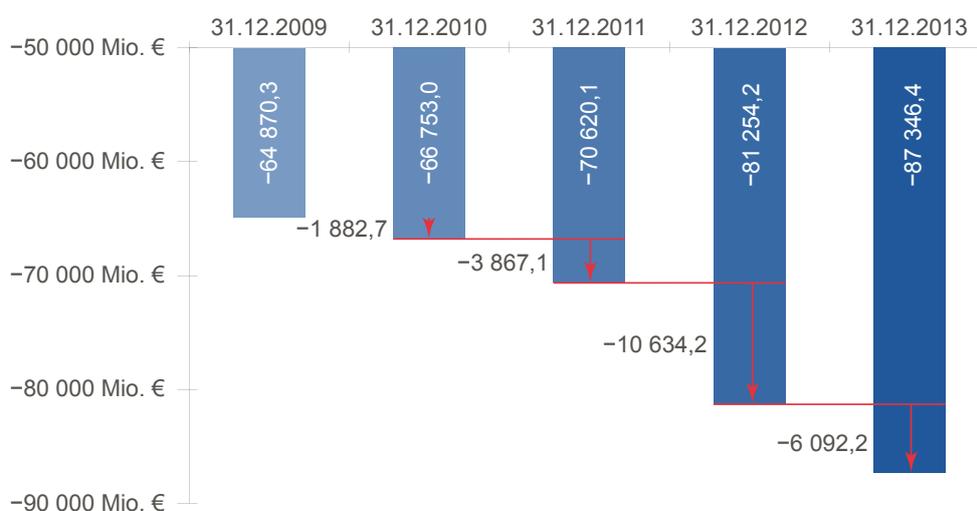
| ■ Aktivseite (in €) | Tz. Anhang | 31.12.2013 | 31.12.2012 |
|---|---------------|---------------------------|---------------------------|
| A. ANLAGEVERMÖGEN | 1. | 25.632.410.984,36 | 25.358.544.954,13 |
| I. Immaterielle Vermögensgegenstände | | 45.584.276,39 | 53.688.329,82 |
| 1. Entgeltlich erworbene Konzessionen, Lizenzen u. Ä. | | 45.221.515,15 | 51.069.475,20 |
| 2. Geleistete Anzahlungen auf immaterielle Vermögensgegenstände | | 362.761,24 | 2.618.854,62 |
| II. Sachanlagen | | 19.477.498.134,63 | 19.533.440.174,02 |
| 1. Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Bauten einschließlich Bauten auf fremden Grundstücken | 2. | 5.908.492.841,08 | 6.381.941.399,37 |
| 2. Infrastrukturvermögen, Naturgüter und Kunstgegenstände | 3. | 11.718.419.127,79 | 11.489.256.254,18 |
| 3. Technische Anlagen und Maschinen | 4. | 345.683.014,51 | 334.117.501,80 |
| 4. Andere Anlagen, Betriebs- und Geschäftsausstattung | 5. | 472.550.310,82 | 467.943.774,26 |
| 5. Geleistete Anzahlungen und Anlagen im Bau | 6. | 1.032.352.840,43 | 860.181.244,41 |
| III. Finanzanlagen | | 6.109.328.573,34 | 5.771.416.450,29 |
| 1. Anteile an verbundenen Unternehmen | 7. | 299.640.911,03 | 277.621.375,20 |
| 2. Ausleihungen an verbundene Unternehmen | | 18.322.234,92 | 18.305.035,15 |
| 3. Beteiligungen | 8. | 1.113.585.616,23 | 1.073.817.850,55 |
| 4. Wertpapiere des Anlagevermögens | | 92.562.908,96 | 63.240.772,58 |
| 5. Sondervermögen | 9. | 1.578.868.573,61 | 1.312.504.929,19 |
| 6. Sonstige Ausleihungen | 10. | 3.006.348.328,59 | 3.025.926.487,62 |
| B. UMLAUFVERMÖGEN | | 10.226.344.487,60 | 11.090.545.223,84 |
| I. Vorräte | | 125.736.297,42 | 115.464.723,96 |
| 1. Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe | | 27.830.878,67 | 26.003.536,27 |
| 2. Fertige und unfertige Erzeugnisse und Leistungen | 11. | 97.905.418,75 | 89.461.187,69 |
| II. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände | 12. | 9.659.370.701,73 | 10.497.411.000,23 |
| 1. Forderungen aus Zuweisungen und Zuschüssen | 13. | 305.075.933,43 | 365.501.479,50 |
| 2. Forderungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben | 14. | 6.239.796.433,34 | 6.124.270.404,79 |
| 3. Forderungen aus Lieferungen und Leistungen | 15. | 193.424.593,46 | 198.275.312,63 |
| 4. Forderungen gegen verbundene Unternehmen und gegen Unternehmen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht | | 19.696.881,55 | 12.310.990,55 |
| 5. Forderungen gegen Gebietskörperschaften | 16. | 1.462.542.502,22 | 1.830.808.543,61 |
| 6. Sonstige Vermögensgegenstände | 17. | 1.438.834.357,73 | 1.966.244.269,15 |
| III. Wertpapiere des Umlaufvermögens | | 10.389.219,00 | 10.127.437,00 |
| IV. Flüssige Mittel | 18. | 430.848.269,45 | 467.542.062,65 |
| C. RECHNUNGSABGRENZUNGSPOSTEN | 19. | 351.323.393,85 | 341.640.503,66 |
| D. NICHT DURCH EIGENKAPITAL GEDECKTER FEHLBETRAG | 20. | 87.346.422.748,66 | 81.254.249.062,85 |
| | | 123.556.501.614,47 | 118.044.979.744,48 |

| ■ Passivseite (in €) | Tz. Anhang | 31.12.2013 | 31.12.2012 |
|--|---------------|---------------------------|---------------------------|
| A. EIGENKAPITAL | | | |
| I. Nettoposition | | -57.879.233.670,48 | -57.879.233.670,48 |
| II. Ergebnisvortrag | | -23.375.015.392,37 | -12.740.844.576,72 |
| III. Jahresergebnis | | -6.092.173.685,81 | -10.634.170.815,65 |
| IV. Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag | 20. | 87.346.422.748,66 | 81.254.249.062,85 |
| B. SONDERPOSTEN FÜR INVESTITIONEN | 21. | 511.835.792,45 | 464.050.577,28 |
| C. RÜCKSTELLUNGEN | 22. | 67.698.895.048,88 | 64.232.330.907,66 |
| 1. Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen | 23. | 59.363.884.484,00 | 55.767.112.512,00 |
| 2. Steuerrückstellungen | | 190.636,36 | 235.673,57 |
| 3. Sonstige Rückstellungen | 24. | 8.334.819.928,52 | 8.464.982.722,09 |
| D. VERBINDLICHKEITEN | 25. | 55.325.055.816,44 | 53.329.260.067,77 |
| 1. Anleihen | 26. | 29.290.919.845,76 | 29.092.973.137,74 |
| 2. Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten | 27. | 8.009.265.008,20 | 6.211.497.945,82 |
| 3. Erhaltene Anzahlungen auf Bestellungen/Leistungen | 28. | 93.340.723,20 | 95.922.642,49 |
| 4. Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen | 29. | 3.158.030.562,86 | 3.185.657.690,70 |
| 5. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen | | 108.568.361,57 | 115.536.499,29 |
| 6. Verbindlichkeiten aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben | 30. | 2.146.555.325,01 | 2.363.253.617,66 |
| 7. Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen und gegenüber Unternehmen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht | | 10.846.893,69 | 10.673.182,10 |
| 8. Verbindlichkeiten gegenüber Gebietskörperschaften | 31. | 5.622.430.541,35 | 5.201.054.786,46 |
| 9. Sonstige Verbindlichkeiten | 32. | 6.885.098.554,80 | 7.052.690.565,51 |
| E. RECHNUNGSABGRENZUNGSPOSTEN | | 20.714.956,70 | 19.338.191,77 |
| | | 123.556.501.614,47 | 118.044.979.744,48 |

Tabelle 2-1: Vermögensrechnung
(Quelle: Geschäftsbericht des Landes Hessen 2013, S. 72 f.)

2.1.5.1 Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag

Die Vermögensrechnung weist einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag von 87 346,4 Mio. Euro (Vorjahr: 81 254,2 Mio. Euro) aus. Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag macht rund 71 Prozent der Bilanzsumme aus. Mithin waren im Jahr 2013 nur 29 Prozent der Schulden durch Vermögen gedeckt. Bei der erstmaligen Erstellung des Gesamtabschlusses zum Ende des Jahres 2009 waren es noch rund 34 Prozent (vgl. Abbildung 2-1).⁸²



Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Abbildung 2-1: Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag

Perspektivisch erwartet das Ministerium der Finanzen einen weiteren Anstieg des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags, bis „die Schuldenbremse (im Jahr 2020) ihre Wirkung entfaltet“.⁸³

2.1.5.2 Entwicklung des Vermögens

Zum 31. Dezember 2013 betrug das Anlagevermögen 25 632,4 Mio. Euro (Vorjahr: 25 358,5 Mio. Euro). Es besteht im Wesentlichen aus Grundstücken und Gebäuden (5 908,5 Mio. Euro), Infrastrukturvermögen (4 413,5 Mio. Euro), Kunst- und Sammlungsgegenständen (4 755,6 Mio. Euro) sowie Finanzanlagen (6 109,3 Mio. Euro).

⁸² Zur Entwicklung des Jahresfehlbetrags vgl. Abschnitt 2.1.6.

⁸³ Vgl. Pressemitteilung des HMdF zur Veröffentlichung des Geschäftsberichts 2013 vom 28. Oktober 2014; <https://hmdf.hessen.de/finanzen/geschaeftsberichte/gesamtabschluss-2013>, zuletzt abgerufen am 17. April 2015.

Die Entwicklung des Anlagevermögens wird im nachfolgenden Anlagen-
spiegel dargestellt.



Anlagenspiegel zum 31. Dezember 2013

■ (in Mio. €)¹

| | Historische AHK vor dem 01.01.2013 | Zugänge ² | Nachakti- vierungen | Abgänge | Umbuchun- gen/Wertkor- rekturen | Wert- änderungen At Equity | Endbestand AHK zum 31.12.2013 |
|---|--|----------------------|------------------------|----------------|---------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|
| ANLAGEVERMÖGEN (GESAMT) | 30.934,6 | 1.191,6 | 2,5 | - 557,5 | 0,0 | 62,1 | 31.633,3 |
| Immaterielle Vermögensgegenstände | 268,0 | 9,2 | 0,0 | - 6,8 | 0,8 | 0,0 | 271,3 |
| Entgeltlich erworbene Konzessionen, Lizenzen u.Ä. | 265,4 | 9,2 | 0,0 | - 6,8 | 3,1 | 0,0 | 270,9 |
| Geleistete Anzahlungen auf immaterielle Vermögensgegenstände | 2,6 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | - 2,2 | 0,0 | 0,4 |
| Sachanlagen | 24.762,5 | 812,1 | 2,4 | - 464,4 | - 1,6 | 0,0 | 25.111,0 |
| Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Bauten einschließlich Bauten auf fremdem Grund und Boden | 8.285,3 | 24,7 | 0,1 | - 145,3 | - 249,5 | 0,0 | 7.915,3 |
| <i>Grundstücke</i> | 2.693,3 | 4,7 | 0,0 | - 95,4 | - 426,4 | 0,0 | 2.176,2 |
| <i>Gebäude und Gebäudeeinrichtungen</i> | 4.902,6 | 16,6 | 0,0 | - 40,1 | 159,9 | 0,0 | 5.039,0 |
| <i>Grundstückseinrichtungen</i> | 121,2 | 2,3 | 0,0 | - 9,3 | 5,0 | 0,0 | 119,2 |
| <i>Grundstücksgleiche Rechte</i> | 4,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 4,2 |
| <i>Bauten inkl. Bauten auf fremden Grundstücken</i> | 563,8 | 1,2 | 0,1 | - 0,4 | 12,0 | 0,0 | 576,7 |
| Infrastrukturvermögen, Naturgüter und Kunstgegenstände | 13.086,1 | 103,4 | 0,1 | - 151,0 | 458,1 | 0,0 | 13.496,6 |
| <i>Infrastrukturvermögen</i> | 5.621,0 | 43,5 | 0,1 | - 1,4 | 456,4 | 0,0 | 6.119,5 |
| <i>Kulturgüter und Sammlungen</i> | 4.850,9 | 54,8 | 0,0 | - 149,2 | 0,2 | 0,0 | 4.756,8 |
| <i>Naturgüter</i> | 2.614,3 | 5,1 | 0,0 | - 0,4 | 1,4 | 0,0 | 2.620,4 |
| Technische Anlagen und Maschinen | 858,2 | 77,6 | 0,6 | - 23,6 | 7,4 | 0,0 | 920,2 |
| Andere Anlagen, Betriebs- und Geschäftsausstattung | 1.672,6 | 131,5 | 0,8 | - 74,9 | 16,3 | 0,0 | 1.746,3 |
| <i>Fuhrpark</i> | 343,1 | 33,3 | 0,1 | - 18,7 | 5,1 | 0,0 | 363,1 |
| <i>Andere Anlagen</i> | 214,0 | 12,9 | 0,2 | - 6,2 | 1,0 | 0,0 | 221,9 |
| <i>Betriebs- und Geschäftsausstattung</i> | 1.115,5 | 85,2 | 0,5 | - 50,0 | 10,1 | 0,0 | 1.161,3 |
| Geleistete Anzahlungen und Anlagen im Bau | 860,4 | 475,0 | 0,8 | - 69,7 | - 233,9 | 0,0 | 1.032,6 |
| <i>Geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen</i> | 16,8 | 6,0 | 0,0 | 0,0 | - 6,6 | 0,0 | 16,2 |
| <i>Anlagen im Bau</i> | 843,7 | 469,0 | 0,8 | - 69,7 | - 227,3 | 0,0 | 1.016,4 |
| Finanzanlagen | 5.904,0 | 370,4 | 0,1 | - 86,4 | 0,8 | 62,1 | 6.251,0 |
| Anteile an verbundenen Unternehmen | 281,8 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 22,0 | 303,8 |
| Ausleihungen an verbundene Unternehmen | 18,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,8 | 0,0 | 19,1 |
| Beteiligungen | 1.073,8 | 0,0 | 0,0 | - 0,4 | 0,0 | 40,1 | 1.113,6 |
| Wertpapiere des Anlagevermögens | 64,8 | 53,0 | 0,0 | - 23,6 | 0,0 | 0,0 | 94,3 |
| Sondervermögen | 1.324,1 | 271,3 | 0,0 | - 4,0 | 0,0 | 0,0 | 1.591,4 |
| Sonstige Ausleihungen | 3.141,1 | 46,0 | 0,1 | - 58,4 | 0,0 | 0,0 | 3.128,8 |

¹ hierdurch kann es zu Rundungsdifferenzen +/- 0,1 Mio. € kommen

² enthält unentgeltliche Zugänge in Höhe von 25,0 Mio. €

| Kumulierte Abschreibungen vor 2013 | Abschreibungen | Abschreibungen auf Nachaktivierungen | Abschreibungen auf Abgänge | Zuschreibungen | Umbuchungen/Wertkorrekturen | Endbestand Abschreibungen zum 31.12.2013 | Buchwert 31.12.2012 (Vorjahr) | Buchwert 31.12.2013 |
|------------------------------------|----------------|--------------------------------------|----------------------------|----------------|-----------------------------|--|-------------------------------|---------------------|
| - 5.576,1 | - 588,3 | - 1,0 | 163,4 | 1,2 | 0,0 | - 6.000,9 | 25.358,5 | 25.632,4 |
| - 214,3 | - 18,0 | 0,0 | 6,7 | 0,0 | - 0,1 | - 225,7 | 53,7 | 45,6 |
| - 214,3 | - 18,0 | 0,0 | 6,7 | 0,0 | - 0,1 | - 225,7 | 51,1 | 45,2 |
| 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 2,6 | 0,4 |
| - 5.229,1 | - 561,1 | - 1,0 | 156,4 | 0,4 | 0,8 | - 5.633,5 | 19.533,4 | 19.477,5 |
| - 1.903,3 | - 167,0 | - 0,1 | 62,7 | 0,0 | 0,9 | - 2.006,8 | 6.381,9 | 5.908,5 |
| - 104,6 | 0,0 | 0,0 | 20,7 | 0,0 | 0,0 | - 83,9 | 2.588,7 | 2.092,3 |
| - 1.576,5 | - 144,5 | 0,0 | 32,9 | 0,0 | 0,6 | - 1.687,5 | 3.326,2 | 3.351,5 |
| - 64,0 | - 6,1 | 0,0 | 9,0 | 0,0 | 0,2 | - 60,9 | 57,2 | 58,3 |
| - 1,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | - 1,5 | 2,8 | 2,7 |
| - 156,8 | - 16,3 | - 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | - 173,0 | 407,1 | 403,7 |
| - 1.596,8 | - 182,1 | 0,0 | 0,4 | 0,4 | 0,0 | - 1.778,2 | 11.489,3 | 11.718,4 |
| - 1.526,7 | - 179,6 | 0,0 | 0,3 | 0,0 | 0,0 | - 1.706,0 | 4.094,3 | 4.413,5 |
| - 1,1 | - 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | - 1,1 | 4.849,8 | 4.755,6 |
| - 69,1 | - 2,4 | 0,0 | 0,1 | 0,4 | 0,0 | - 71,0 | 2.545,2 | 2.549,3 |
| - 524,0 | - 71,9 | - 0,3 | 21,8 | 0,0 | - 0,1 | - 574,5 | 334,1 | 345,7 |
| - 1.204,7 | - 140,1 | - 0,6 | 71,5 | 0,0 | 0,1 | - 1.273,7 | 467,9 | 472,6 |
| - 205,3 | - 33,3 | - 0,1 | 17,1 | 0,0 | 0,0 | - 221,7 | 137,8 | 141,4 |
| - 140,4 | - 13,6 | - 0,1 | 5,9 | 0,0 | 0,0 | - 148,3 | 73,5 | 73,6 |
| - 858,9 | - 93,2 | - 0,3 | 48,6 | 0,0 | 0,1 | - 903,8 | 256,6 | 257,6 |
| - 0,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | - 0,3 | 860,2 | 1.032,4 |
| 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 16,8 | 16,2 |
| - 0,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | - 0,3 | 843,4 | 1.016,1 |
| - 132,6 | - 9,3 | 0,0 | 0,3 | 0,8 | - 0,8 | - 141,7 | 5.771,4 | 6.109,3 |
| - 4,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | - 4,2 | 277,6 | 299,6 |
| 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | - 0,8 | - 0,8 | 18,3 | 18,3 |
| 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 1.073,8 | 1.113,6 |
| - 1,6 | - 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | - 1,7 | 63,2 | 92,6 |
| - 11,6 | - 1,5 | 0,0 | 0,0 | 0,6 | 0,0 | - 12,5 | 1.312,5 | 1.578,9 |
| - 115,2 | - 7,6 | 0,0 | 0,3 | 0,0 | 0,0 | - 122,5 | 3.025,9 | 3.006,3 |

Tabelle 2-2: Anlagenspiegel

(Quelle: Geschäftsbericht des Landes Hessen 2013, S. 108 f.)



Veränderungen im **Sachanlagevermögen** ergaben sich im Wesentlichen aus der Fertigstellung von bislang im Bau befindlichen Anlagen der Technischen Universität Darmstadt und der Hochschule Fulda.

Bei den Kunst- und Sammlungsgegenständen wurden im Zuge der Abarbeitung des Einschränkungsgrounds Abwertungen in Höhe von 103,2 Mio. Euro vorgenommen.

Die mit Straßen bebauten Grundstücke wurden erstmalig nicht mehr unter der Position Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Bauten einschließlich Bauten auf fremden Grundstücken, sondern unter der Position Infrastrukturvermögen ausgewiesen (420,7 Mio. Euro).

Das **Finanzanlagevermögen** weist u. a. Anteile an verbundenen Unternehmen mit einem Stimmrecht größer 50 Prozent, Beteiligungen mit einem Stimmrecht von 20 bis 50 Prozent sowie sonstige Anteile mit einem Stimmrecht bis 20 Prozent in Höhe von insgesamt 1 701,4 Mio. Euro (Vorjahr: 1 639,6 Mio. Euro) aus. Wesentliche Beteiligungen des Landes sind mit 938,8 Mio. Euro die Fraport AG sowie mit 158,0 Mio. Euro die Messe Frankfurt GmbH. Die Veränderungen des Beteiligungsvermögens resultieren im Wesentlichen aus der im Rahmen der At-Equity-Konsolidierung anteilig berücksichtigten Entwicklung des Eigenkapitals dieser beiden Beteiligungen.

Neben den Beteiligungen ist im Finanzanlagevermögen unter anderem auch das Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ enthalten. Dieses baut das Land als Beitrag zur teilweisen Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben auf. Es wird zum Stichtag mit einer Höhe von 1 578,9 Mio. Euro (Vorjahr: 1 312,5 Mio. Euro) ausgewiesen. Das Sondervermögen setzt sich aus festverzinslichen Wertpapieren, Aktien und Tagesgeldbeständen zusammen und macht zum 31. Dezember 2013 rund 3,0 Prozent (Vorjahr 2,7 Prozent) der Pensionsrückstellungen aus. Es wird deutlich, dass die Pensionsrückstellungen im betrachteten Zeitraum stärker anwachsen als das aufgebaute Sondervermögen. Insofern werden neben dem Sondervermögen weitere Finanzierungsquellen benötigt (vgl. Abbildung 2-2).

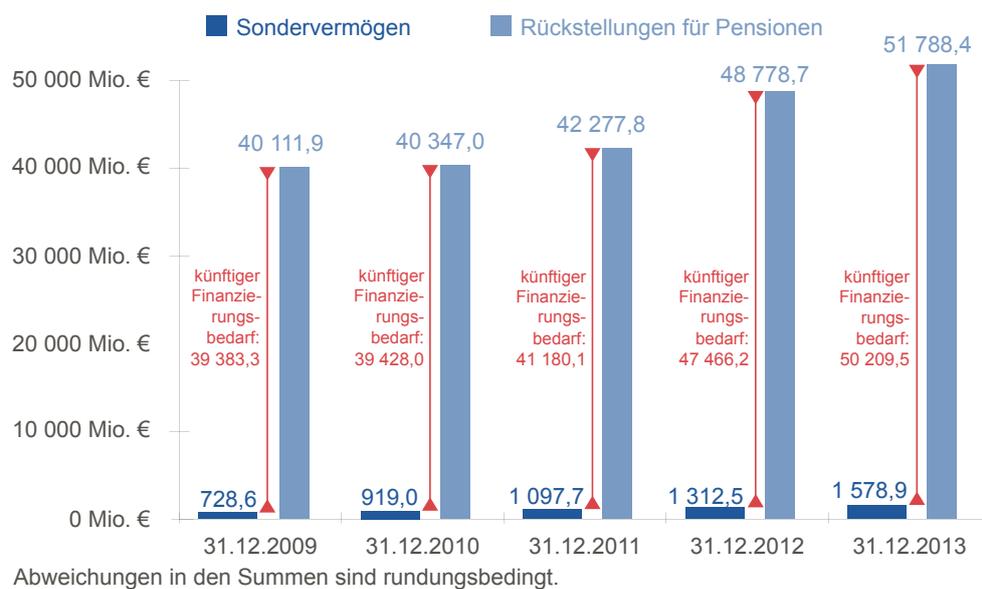


Abbildung 2-2: Entwicklung Sondervermögen zu Pensionsrückstellungen

Das **Umlaufvermögen** umfasst Vermögensgegenstände, die nicht dauerhaft dem Geschäftsbetrieb dienen. Es beträgt 10 226,3 Mio. Euro (Vorjahr: 11 090,5 Mio. Euro) und setzt sich im Wesentlichen aus Steuerforderungen (6 239,8 Mio. Euro), Forderungen gegen Gebietskörperschaften (1 462,5 Mio. Euro) sowie Forderungen im Rahmen des Collateral-Managements (958,0 Mio. Euro) zusammen.

Mittels des Collateral-Managements soll das Risiko aus der Nichterfüllung von vertraglichen Pflichten in der Zukunft bei Derivatgeschäften reduziert werden. Die Sicherung erfolgt in diesem Prozess durch Barsicherheiten bei Kreditinstituten, welche entweder durch das Land (Forderung) oder das Kreditinstitut (Verbindlichkeit) hinterlegt werden und in ihrer Höhe von der täglich erfassten, institutsweise saldierten Entwicklung der Barwerte der Sicherungsgeschäfte abhängen.

Eine Aussage über den Vermögensaufbau des Landes liefert die Anlagenintensität, die den Anteil des Anlagevermögens am Gesamtvermögen⁸⁴ zeigt (vgl. Abbildung 2-3). Es wird deutlich, dass das Land einen hohen Anteil an langfristig gebundenem Vermögen aufweist. Dies bedeutet einerseits hohe Sicherheit hinsichtlich der Aufgabenerfüllung, aber auch künftige Belastungen durch Instandhaltungen oder Abschreibungen, die in der Planung der künftigen Perioden berücksichtigt werden müssen.

⁸⁴ 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.

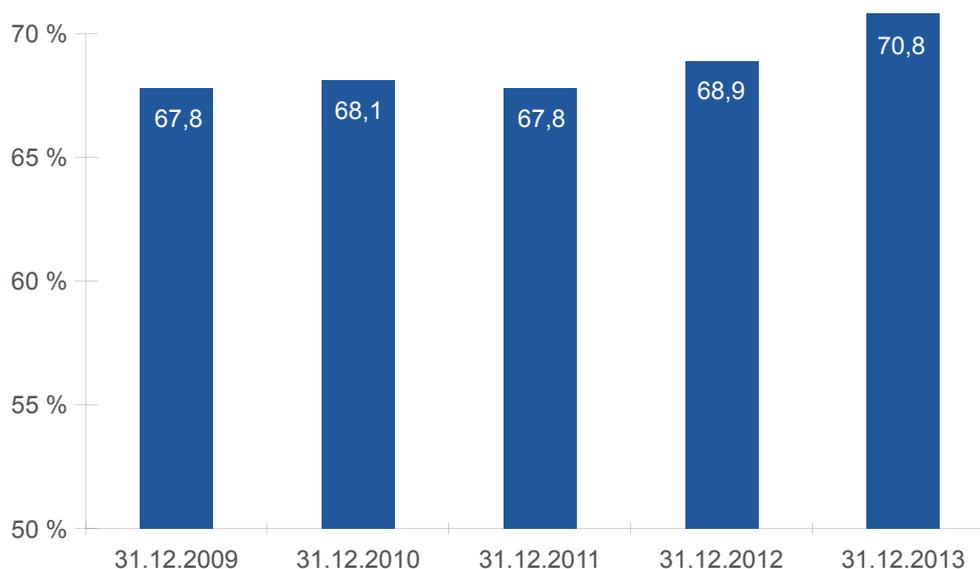


Abbildung 2-3: Entwicklung der Anlagenintensität in Prozent

2.1.5.3 Entwicklung der Schulden

Die Schulden- und Finanzierungsstruktur des Landes wird auf der Passivseite der Vermögensrechnung erkennbar. Ein Vorteil der Doppik gegenüber der kameralen Rechnungslegung ist der Ausweis von impliziten Schulden. Rückstellungen stellen bereits im Berichtsjahr verursachte Verpflichtungen dar, die erst in Zukunft zahlungswirksam werden (z. B. erdiente Anwartschaften der Pensionsberechtigten). Auf Basis dieser Daten wird der Mittelbedarf erkennbar, der bei der Haushaltsplanung zukünftiger Perioden zu berücksichtigen ist.

Die nachfolgende Tabelle zeigt den unterschiedlichen Umfang der kameral und doppisch ausgewiesenen Schulden. Nur die Doppik weist den Schuldenstand den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend vollständig und periodengerecht aus und liefert damit den politischen Entscheidungsträgern – insbesondere dem Haushaltsgesetzgeber – eine bessere Entscheidungsgrundlage.

| Ausweis der Schulden zum 31. Dezember 2013 (in Mio. Euro) | kamerale Haushalts-schulden | doppische Schulden |
|---|-----------------------------|--------------------|
| Anleihen | 29 291 | 29 291 |
| Übrige Kreditverbindlichkeiten* | 10 970 | 10 970 |
| Zinsverbindlichkeiten** | | 852 |
| Verbindlichkeiten aus dem Collateral-Management | | 165 |
| Verbindlichkeiten aus dem Kommunalen Schutzschirm | | 2 003 |
| Erhaltene Anzahlungen auf Bestellungen / Leistungen | | 93 |
| Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen | | 3 145 |
| Verbindlichkeiten aus Lieferung und Leistungen | | 109 |
| Verbindlichkeiten aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben | | 2 147 |
| Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen | | 11 |
| Verbindlichkeiten gegenüber Gebietskörperschaften | | |
| Darlehen des Bundes zur Mitfinanzierung WuZ*** | 452 | 452 |
| Erstattung Drittanteile Steuern | | 3 399 |
| Zerlegung und Länderfinanzausgleich | | 1 504 |
| Übrige Verbindlichkeiten gegenüber Gebietskörperschaften | | 267 |
| Übrige Verbindlichkeiten | | 917 |
| Summe der Verbindlichkeiten | 40 713 | 55 325 |
| Rückstellungen für Pensionen und Beihilfen | | 59 364 |
| Steuerrückstellungen | | 1 |
| Sonstige Rückstellungen | | 8 334 |
| Summe der Rückstellungen | | 67 699 |
| Für das Haushaltsjahr 2013 in 2014 aufgenommene Schulden | 2 104 | |
| SUMME DER SCHULDEN | 42 817 | 123 024 |

* Die übrigen Kreditverbindlichkeiten setzen sich aus den Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten (5 303,8 Mio. Euro), Kassenkrediten (395,0 Mio. Euro) und Kreditverbindlichkeiten gegenüber Dritten (5 271,4 Mio. Euro) zusammen.

** Die Zinsverbindlichkeiten ergeben sich aus Zinsverbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten (156,5 Mio. Euro), aus sonstigen Zinsverbindlichkeiten (547,2 Mio. Euro) und aus Zinsverbindlichkeiten aus Swapgeschäften (148,3 Mio. Euro).

*** Sondervermögen Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen.

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 2-3: Schuldenausweis

Bei der Betrachtung der Passivseite wird ersichtlich, dass die – in der kameralen Rechnungslegung nicht ausgewiesenen – impliziten Verpflichtungen einen hohen Anteil der Verschuldung des Landes ausmachen. So ist z. B. die Position der zukünftigen Pensions- und Beihilfeverpflichtungen des Landes mit 59 363,9 Mio. Euro (Vorjahr: 55 767,1 Mio. Euro) der größte Bestandteil der Passivseite und beträgt rund 48 Prozent der Bilanzsumme.

Die Pensions- und Beihilferückstellungen haben sich im Jahr 2013 um 3 596,8 Mio. Euro erhöht. Diese Veränderung ist im Wesentlichen eine Folge der Besoldungserhöhung durch das HBVAnpG 2013 / 2014. Im Vorjahr war die Entwicklung der Pensions- und Beihilferückstellungen maßgeblich geprägt von der Verringerung des Diskontierungssatzes von 4,5 Prozent auf



3,95 Prozent (Vorgabe des Standardisierungsgremiums nach § 49a HGrG). Für den Abschluss zum 31. Dezember 2014 ist der Diskontierungssatz nach Beschluss des Standardisierungsgremiums vom 23. Oktober 2013 unverändert anzuwenden. Insgesamt liegt somit die Zuführung zu den Pensionsrückstellungen unter der des Vorjahres.

Mit Beschluss des Standardisierungsgremiums vom 12. November 2014 ist ab dem Abschluss zum 31. Dezember 2015 ein variabler Zinssatz anzuwenden, der sich aus den Umlaufrenditen für börsennotierte Bundeswertpapiere mit einer Restlaufzeit von über 15 bis einschließlich 30 Jahren ergibt.⁸⁵ Dieser errechnet sich als Durchschnitt aus den Monatsendständen der vergangenen sieben Kalenderjahre und wird jährlich vom Bundesministerium der Finanzen ermittelt.⁸⁶

| ■ (in Mio. €) | Höhe der Rückstellung zum 31.12.2012 | Inanspruchnahme |
|--|---|---------------------------|
| RÜCKSTELLUNGEN | 64.232.330.907,66 | - 5.634.515.080,63 |
| Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen | 55.767.112.512,00 | - 2.565.572.927,00 |
| Rückstellungen für Pensionen | 48.625.981.548,00 | - 2.248.355.307,00 |
| Rückstellungen für Beihilfen | 6.988.365.090,00 | - 310.758.124,00 |
| Rückstellungen für Versorgungsleistungen (Legislative) | 152.765.874,00 | - 6.459.496,00 |
| Steuerrückstellungen | 235.673,57 | 0,00 |
| Sonstige Rückstellungen | 8.464.982.722,09 | - 3.068.942.153,63 |
| Rückstellungen für nicht genommenen Urlaub | 335.823.126,78 | - 335.695.127,00 |
| Rückstellungen für Altersteilzeit | 509.045.332,01 | - 215.929.930,46 |
| Rückstellungen für Überstunden | 312.302.576,32 | - 192.424.494,78 |
| Rückstellungen für Lebensarbeitszeitkonto | 456.207.270,44 | - 14.290.381,00 |
| Rückstellungen für Nachversicherungen | 280.199.802,00 | - 87.606.778,00 |
| Rückstellungen für Rechts- und Beratungskosten | 574.669,07 | - 547.959,14 |
| Rückstellungen für Prozesskosten und Prozessrisiken | 38.164.556,98 | - 12.172.288,64 |
| Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen | 4.381.820,07 | - 4.215.557,53 |
| Rückstellungen für ausstehende Rechnungen | 121.641.773,47 | - 111.479.899,55 |
| Rückstellungen für Bürgschaften | 51.956.411,37 | - 10.281.477,89 |
| Rückstellungen für Bewilligungen | 708.602.599,53 | - 303.043.907,76 |
| Rückstellungen für drohende Verluste | 69.922.354,79 | - 3.480.963,63 |
| Rückstellungen für sonstige personenbezogene Verpflichtungen | 334.544,59 | - 2.651,00 |
| Rückstellungen für Jahresabschlusskosten | 3.865.082,41 | - 3.544.567,92 |
| Rückstellungen für Steuererstattungen | 3.814.101.479,53 | - 1.724.280.000,00 |
| Rückstellungen für Kommunalen Schutzschirm | 1.557.998.689,80 | 0,00 |
| Rückstellungen für sonstige ungewisse Verbindlichkeiten | 199.860.632,93 | - 49.946.169,33 |

¹ einschl. a.o. Aufwand in Höhe von 696 Mio. € (Art. 67 Abs. 1 EGHGB)

² Umbuchung in Verbindlichkeiten

⁸⁵ Vgl. Deutsche Bundesbank, Statistik, Zeitreihe WU 3975.

⁸⁶ Vgl. Standards staatlicher Doppik, Fassung vom 12. November 2014, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Standards_fuer_Haushalte/standard-staatlicher-doppik.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt abgerufen am 17. April 2015, Tz. 5.7.2.1, S. 42.

Neben den Pensions- und Beihilferückstellungen sind auf der Passivseite die sonstigen Rückstellungen in Höhe von 8 334,8 Mio. Euro (Vorjahr: 8 465,0 Mio. Euro) ausgewiesen. Sie umfassen im Wesentlichen Rückstellungen für Steuererstattungen (3 876,0 Mio. Euro), für den kommunalen Schutzschirm (1 239,3 Mio. Euro) und übrige personalbezogene Rückstellungen (insgesamt 1 792,4 Mio. Euro), wie beispielsweise Urlaubs- und Überstundenrückstellungen sowie Rückstellungen für Bewilligungen (754,5 Mio. Euro).

Die Entwicklung der Rückstellungen ist im Rückstellungsspiegel⁸⁷ (vgl. Tabelle 2-4) dargestellt:

| Auflösung | Zuführung ¹ | Aufzinsung | Umbuchungen ² | Höhe der Rückstellung zum 31.12.2013 |
|------------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------|--------------------------------------|
| -1.163.166.505,15 | 8.730.083.946,38 | 2.648.327.145,61 | -1.114.165.364,99 | 67.698.895.048,88 |
| -770.210.911,00 | 4.436.199.087,00 | 2.496.356.723,00 | 0,00 | 59.363.884.484,00 |
| -667.494.985,00 | 3.770.902.703,00 | 2.149.583.716,00 | 0,00 | 51.630.617.675,00 |
| -101.659.380,00 | 659.255.104,00 | 340.328.320,00 | 0,00 | 7.575.531.010,00 |
| -1.056.546,00 | 6.041.280,00 | 6.444.687,00 | 0,00 | 157.735.799,00 |
| -55.560,16 | 273,00 | 10.249,95 | 0,00 | 190.636,36 |
| -392.900.033,99 | 4.293.884.586,38 | 151.960.172,66 | -1.114.165.364,99 | 8.334.819.928,52 |
| -8.055,78 | 346.198.990,16 | 0,00 | 0,00 | 346.318.934,16 |
| -2.990.245,54 | 10.030.458,92 | 18.769.692,00 | 0,00 | 318.925.306,93 |
| -2.287.779,35 | 188.512.270,37 | 3.470.747,45 | 0,00 | 309.573.320,01 |
| -3.272.467,00 | 77.517.749,28 | 17.666.935,00 | 0,00 | 533.829.106,72 |
| -2.464.683,00 | 85.398.846,00 | 7.804.837,00 | 0,00 | 283.332.024,00 |
| -24.509,93 | 655.562,45 | 0,00 | 5.000,00 | 662.762,45 |
| -6.255.520,97 | 92.097.730,30 | 633.814,04 | 3.000,00 | 112.471.291,71 |
| -10.885,81 | 3.568.615,08 | 0,00 | 0,00 | 3.723.991,81 |
| -4.377.446,62 | 125.382.447,83 | 188.206,23 | -8.000,00 | 131.347.081,36 |
| -7.821.170,64 | 16.401.297,53 | 0,00 | 0,00 | 50.255.060,37 |
| -50.217.786,18 | 386.402.217,17 | 12.742.855,83 | 0,00 | 754.485.978,59 |
| -22.358.664,88 | 4.550.328,08 | -474,86 | 0,00 | 48.632.579,50 |
| 0,00 | 439.010,48 | 467,00 | 0,00 | 771.371,07 |
| -67.728,80 | 3.662.951,07 | 0,00 | 0,00 | 3.915.736,76 |
| -195.076.683,23 | 1.933.586.996,59 | 70.438.557,39 | -22.820.000,00 | 3.875.950.350,28 |
| 0,00 | 753.025.894,01 | 19.580.944,36 | -1.091.345.364,99 | 1.239.260.163,18 |
| -95.666.406,26 | 266.453.221,06 | 663.591,22 | 0,00 | 321.364.869,62 |

Tabelle 2-4: Rückstellungsspiegel
(Quelle: Geschäftsbericht des Landes Hessen 2013, S. 116 f.)

⁸⁷ Zur Erläuterung einzelner Rückstellungsarten im Anhang vgl. Geschäftsbericht 2013, S. 93.

Auf der Passivseite weist das Land neben den impliziten Verpflichtungen Darlehen von unterschiedlichen Kreditgebern, wie beispielsweise Banken oder dem Bund, als **Kreditverbindlichkeiten** aus. Die Kreditverbindlichkeiten haben sich von 40 869,0 Mio. Euro auf 42 702,5 Mio. Euro erhöht und machen damit einen Anteil von 34,6 Prozent der Bilanzsumme aus. Die Erhöhung resultiert im Wesentlichen aus dem erstmaligen Ausweis von Kreditverbindlichkeiten aus dem Kommunalen Schutzschirmgesetz in Höhe von 1 989,4 Mio. Euro. In dieser Höhe haben sich die Verpflichtungen durch die Ablösung kommunaler Kredite durch die WIBank im Jahr 2013 konkretisiert und werden daher in den Verbindlichkeiten ausgewiesen.



Abbildung 2-4: Entwicklung der Kreditverbindlichkeiten

Der Kreditbedarf des Landes wurde hauptsächlich über die Emission von Landesschatzanweisungen (rund 96 Prozent aller Abschlüsse, davon eine Benchmark-Anleihe mit einem Volumen von 1,25 Mrd. Euro) und über Schuldscheine (4 Prozent der Abschlüsse) gedeckt. Die Gläubigerstruktur des Landes ist breit gestreut und heterogen.

Wesentliche Position der Kreditverbindlichkeiten sind die als **Anleihen** ausgewiesenen Verbindlichkeiten in Höhe von 29 290,9 Mio. Euro (Vorjahr: 29 093,0 Mio. Euro), bei denen es sich um Landesschatzanweisungen handelt. Die Anleihen wurden im Jahr 2013 in Euro denominated ausgegeben und es wurden, sofern es sich nicht um variabel verzinsliche Anleihen handelte, feste Zinssätze zwischen 0,06 Prozent und 2,25 Prozent vereinbart.

Für die Kreditverbindlichkeiten des Jahres 2013 wird ein Zinsaufwand in Höhe von 1 346,6 Mio. Euro ausgewiesen. Dies entspricht einem Durchschnittszinssatz von 3,2 Prozent. Aufgrund der hohen Kreditverbindlichkeiten des Landes können Zinssteigerungen ein Risiko in Bezug auf den geplanten Schuldenabbau darstellen.

Um Zinsänderungsrisiken zu minimieren, Währungsrisiken auszuschließen und die Zinsbelastung der Kreditaufnahme zu reduzieren, setzt das Ministerium der Finanzen Derivate ein. Hierbei kommen ausschließlich Zinsderivate und Währungsswaps zum Einsatz. Dieses Derivateportfolio wird im Rahmen eines Portfoliomanagements aktiv überwacht und gesteuert. Sofern Bewertungseinheiten zwischen Grund- und Sicherungsgeschäft gebildet werden können, werden die eingesetzten Finanzinstrumente nicht einzeln bewertet (Grundsatz der Nichtbilanzierung schwebender Geschäfte).

2.1.6 Ertragslage des Landes

Ergebnisrechnung

für das Jahr 2013

| Nr. | Erträge/Aufwendungen (in €) | Tz. Anhang | 2013 | 2012 |
|-----------|---|---------------|--------------------------|--------------------------|
| 1 | Steuern und steuerähnliche Erträge | 33. | 18.744.220.186,73 | 17.833.192.220,92 |
| 2 | Erträge aus Transferleistungen | 34. | 3.380.331.598,15 | 3.130.260.692,16 |
| 3 | Erträge aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse | 35. | 1.920.613.200,47 | 1.828.305.501,22 |
| | a) Erträge aus Gebühren und Beiträgen | | 1.102.993.314,36 | 986.251.131,58 |
| | b) Erträge aus Geldstrafen, Geldbußen, Verwarnungsgeldern und Zwangsgeldern | | 156.051.145,77 | 169.053.956,01 |
| | c) Umsatzerlöse | | 661.568.740,34 | 673.000.413,63 |
| 4 | Bestandsveränderungen/aktivierte Eigenleistungen | 36. | 44.681.187,28 | 31.478.863,97 |
| 5 | Sonstige Erträge | 37. | 1.440.083.030,25 | 1.705.679.941,39 |
| | SUMME ERTRÄGE | | 25.529.929.202,88 | 24.528.917.219,66 |
| 6 | Bezogene Waren und Leistungen | 38. | 1.828.830.021,09 | 1.753.845.076,94 |
| | Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe | | 95.194.581,05 | 89.741.010,90 |
| | Aufwendungen für Energie und Wasser | | 181.884.547,80 | 169.048.230,55 |
| | Sonstige Aufwendungen (Waren) | | 78.429.035,58 | 72.322.930,47 |
| | Aufwendungen für Fremdinstandhaltung | | 193.025.551,09 | 176.989.569,96 |
| | Sonstige Aufwendungen (Leistungen) | | 1.280.468.029,67 | 1.245.916.956,22 |
| | Aufwandsberechtigungen | | -171.724,10 | -173.621,16 |
| 7 | Personalaufwand | 39. | 11.309.993.153,36 | 10.740.254.036,10 |
| | Entgelte | | 2.192.916.556,38 | 2.138.828.854,72 |
| | Bezüge | | 4.562.448.533,10 | 4.425.946.859,49 |
| | Soziale Abgaben und Aufwendungen für Altersversorgung und Unterstützung | | 4.554.628.063,88 | 4.175.478.321,89 |
| | davon Aufwendungen für die Altersversorgung | | 3.843.245.737,85 | 3.471.603.533,49 |
| 8 | Abschreibungen | 40. | 579.066.797,77 | 599.152.393,35 |
| | davon außerplanmäßige Abschreibungen | | 1.545.257,24 | 34.532.286,34 |
| 9 | Steuern und steuerähnliche Aufwendungen | 41. | 3.209.518.836,15 | 2.836.468.485,83 |
| 10 | Aufwendungen aus Transferleistungen | 42. | 9.107.635.604,25 | 8.281.791.274,64 |
| 11 | Sonstige Aufwendungen | 43. | 1.151.031.922,91 | 1.170.766.537,71 |
| | Sonstige mittelbare Personalaufwendungen | | 66.575.644,75 | 68.820.440,39 |
| | Aufwendungen für die Inanspruchnahme von Rechten und Diensten | | 529.201.519,86 | 511.965.535,06 |
| | Aufwendungen für Kommunikation, Dokumentation, Information, Reisen, Werbung | | 159.626.532,48 | 156.861.948,14 |
| | Aufwendungen für Beiträge, Sonstiges sowie Wertkorrekturen | | 395.628.225,82 | 433.118.614,12 |
| | SUMME AUFWENDUNGEN | | 27.186.076.335,53 | 25.382.277.804,57 |
| | VERWALTUNGSERGEBNIS | | -1.656.147.132,65 | -853.360.584,91 |

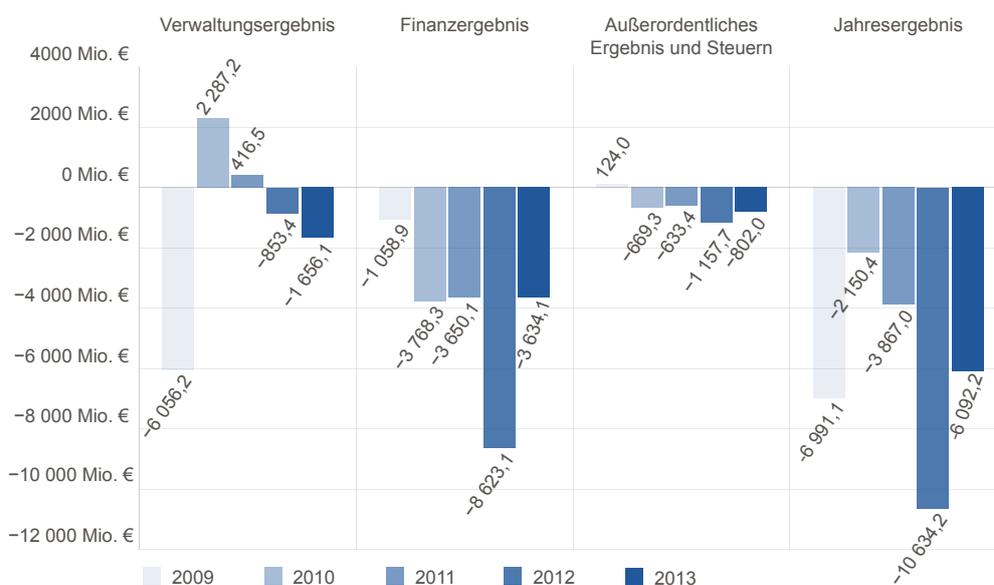


| ■ Nr. | (in €) | Tz. Anhang | 2013 | 2012 |
|-------|---|---------------|---------------------------|----------------------------|
| | | | | |
| 12 | Erträge aus Beteiligungen und anderen Wertpapieren und Ausleihungen des Finanzanlagevermögens | 44. | 157.171.169,60 | 152.329.766,92 |
| | <i>davon aus verbundenen Unternehmen</i> | | 5.397.907,01 | 4.406.253,58 |
| 13 | Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge | 45. | 311.169.858,14 | 243.626.385,31 |
| | <i>davon aus verbundenen Unternehmen</i> | | 280.935,93 | 386.513,88 |
| 14 | Abschreibungen auf Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens und Verluste aus entsprechenden Abgängen | | 13.284.404,44 | 25.671.480,64 |
| 15 | Zinsen und ähnliche Aufwendungen | 46. | 4.110.064.478,68 | 8.993.417.293,25 |
| | <i>davon aus Aufzinsungen von Rückstellungen</i> | | 2.648.327.145,61 | 7.481.652.792,17 |
| | FINANZERGEBNIS | | - 3.634.115.342,66 | - 8.623.132.621,66 |
| | ERGEBNIS DER GEWÖHNLICHEN GESCHÄFTSTÄTIGKEIT | | - 5.290.262.475,31 | - 9.476.493.206,57 |
| 16 | Außerordentliche Erträge | 47. | 120.557.621,08 | 94.343.955,69 |
| 17 | Außerordentliche Aufwendungen | 48. | 907.018.589,95 | 1.241.710.261,26 |
| | <i>davon aus Umstellung aus BilMoG</i> | | 696.567.028,00 | 696.567.028,00 |
| | AUSSERORDENTLICHES ERGEBNIS | | - 786.460.968,87 | - 1.147.366.305,57 |
| 18 | Steuern | 49. | 15.450.241,63 | 10.311.303,51 |
| | a) vom Einkommen und vom Ertrag | | 13.448.274,31 | 8.185.500,62 |
| | b) sonstige Steuern | | 2.001.967,32 | 2.125.802,89 |
| | JAHRESERGEBNIS | | - 6.092.173.685,81 | - 10.634.170.815,65 |

Tabelle 2-5: Ergebnisrechnung
(Quelle: Geschäftsbericht des Landes Hessen 2013, S. 74 f.)

Zentrale Größe der Ergebnisrechnung ist der **Jahresfehlbetrag** von 6 092,2 Mio. Euro (Vorjahr 10 634,2 Mio. Euro). Dieser ist vor allem durch die Auswirkungen des HBVAnpG 2013 / 2014 (insgesamt 1,2 Mrd. Euro) sowie durch die Aufwendungen für den Kommunalen Schutzschirm (1,7 Mrd. Euro) geprägt. Daneben wirken sich auch die Hilfsmaßnahmen für die Betroffenen der Hochwasserkatastrophe Mitte 2013 mit 0,2 Mrd. Euro aus, da sich Hessen am Sondervermögen des Bundes „Aufbauhilfe“ beteiligt hat.

Das Jahresergebnis wird den Gliederungsvorschriften des Handelsrechts entsprechend in verschiedene Bestandteile unterteilt, um einzelne Ergebniseinflüsse transparent zu machen.



Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Abbildung 2-5: Ergebnisentwicklung

Das **Verwaltungsergebnis** in Höhe von $-1\,656,1$ Mio. Euro (Vorjahr: $-853,4$ Mio. Euro) setzt sich aus den Erträgen und Aufwendungen zusammen, die durch das Handeln der Verwaltung im Verhältnis zu Dritten insgesamt erzielt wurden.

Das Verwaltungsergebnis ist geprägt durch das sog. **Steuerergebnis**⁸⁸. Das Steuerergebnis gibt das dem Land zustehende Steueraufkommen des Jahres an. Dieses ist im Jahr 2013 von $14\,996,7$ Mio. Euro auf $15\,534,7$ Mio. Euro angestiegen und zeigt damit auch weiterhin die Auswirkungen der gesamtwirtschaftlichen Erholung. Zur detaillierten Analyse der Steuereinnahmen des Landes vgl. Abschnitt 1.2.2 dieser Bemerkungen.

Das sog. **Transferergebnis**⁸⁹ bildet den Anteil des Landes an den Transferleistungen ab, der nicht durch Zuweisungen und Zuschüsse Dritter gedeckt ist. Das Transferergebnis hat sich von $-5\,151,5$ Mio. Euro auf $-5\,727,3$ Mio. Euro verschlechtert. Es ist auch in diesem Jahr zusätzlich durch die Abbildung der Verpflichtungen im Rahmen des Kommunalen Schutzschilds verursacht, die in Höhe von $1\,664,5$ Mio. Euro das Transferergebnis belasten und nicht durch Zuweisungen und Zuschüsse Dritter gedeckt sind.

⁸⁸ Das Steuerergebnis errechnet sich aus den Erträgen aus Steuern und steuerähnlichen Erträgen (Ziffer 1. der Ergebnisrechnung) abzüglich den Steuern und steuerähnlichen Aufwendungen (Ziffer 9. der Ergebnisrechnung).

⁸⁹ Das Transferergebnis errechnet sich aus den Erträgen aus Transferleistungen (Ziffer 2. der Ergebnisrechnung) abzüglich den Aufwendungen aus Transferleistungen (Ziffer 10. der Ergebnisrechnung).



Die wichtigste Einflussgröße auf das Verwaltungsergebnis ist der **Personalaufwand** des Landes. Dieser ist im Jahr 2013 erneut angestiegen und belastet mit 11 310,0 Mio. Euro (Vorjahr: 10 740,3 Mio. Euro) das Jahresergebnis. In diesem Jahr ist der Anstieg der Position insbesondere auf gestiegene Altersversorgungsaufwendungen zurückzuführen. Es waren vor allem die Anpassungen aus dem HBVAnpG 2013 / 2014 zu berücksichtigen, so dass sich in Summe eine Zuführung zu den Pensions- und Beihilferückstellungen in Höhe von 3 776,9 Mio. Euro (Vorjahr: 3 441,2 Mio. Euro) ergibt.

Insgesamt beschäftigt das Land im Jahr 2013 durchschnittlich 161 409 Personen (Vorjahr: 160 560 Personen). Die Anzahl der Versorgungsempfänger beläuft sich auf 67 783 Personen (Vorjahr: 65 698 Personen). Der Geschäftsbericht des Landes zeigt die Verteilung des Personalaufwands auf die einzelnen Geschäftsbereiche des Landes auf:

| ■ Geschäftsbereich | Beschäftigte* (Anzahl) | Personalaufwand (Mio. €) |
|--|---------------------------|-----------------------------|
| Kultus | 66.984 | 5.141,8 |
| Wissenschaft und Kunst | 29.370 | 1.978,1 |
| Inneres und Sport | 24.601 | 1.744,0 |
| Justiz | 14.380 | 878,9 |
| Finanzen | 14.601 | 829,9 |
| Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung | 5.876 | 344,5 |
| Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz | 4.067 | 269,9 |
| Soziales, Landtag, Datenschutzbeauftragter, Staatskanzlei, Rechnungshof, Staatsgerichtshof | 1.530 | 122,8 |

* Durchschnitt 2013

Abbildung 2-6: Verteilung des Personalaufwands
(Quelle: Geschäftsbericht des Landes Hessen 2013, S. 54)

Es wird erkennbar, dass die Personalaufwendungen hauptsächlich durch die drei personalstärksten Ressorts Kultus, Wissenschaft und Inneres geprägt sind. In Summe führen diese drei Ressorts mit 120 955 Beschäftigten (Vorjahr: 119 404 Beschäftigte) zu rund 8 863,9 Mio. Euro (Vorjahr: 8 306,5 Mio. Euro) Personalaufwand. Die Zahl der Beschäftigten stieg in diesen drei Ressorts in der Summe um 1 551, insgesamt stieg die Zahl der Beschäftigten im gesamten Land Hessen um 909. Die Personalzunahme in den drei genannten Ressorts konnte somit durch den Personalabbau

der anderen Ressorts nicht kompensiert werden. Mit Blick auf die von der Landesregierung angestrebte Konsolidierung des Landeshaushalts ist zu bedenken, dass beispielsweise im Kultusressort die demografische Entwicklung und der zu erwartende Rückgang an Schülerzahlen in der Personalbedarfsplanung berücksichtigt werden sollten.

Der eingeschränkte finanzielle Handlungsspielraum des Landes durch die hohen Personalkosten wird durch die Personalaufwandsquote⁹⁰ erkennbar. Diese Kennzahl gibt Hinweise auf die Höhe, in der die Erträge aus der Verwaltungstätigkeit zur Deckung der Personalaufwendungen benötigt werden.

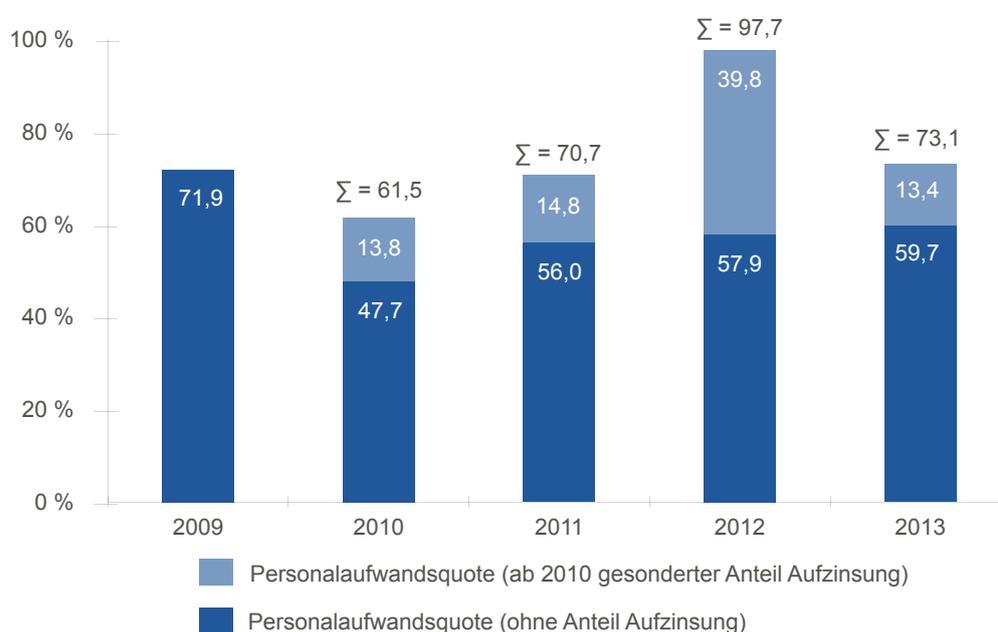


Abbildung 2-7: Personalaufwandsquote

Bei der Berechnung der Personalaufwandsquote sind nicht die in der Ergebnisrechnung aufgeführten Personalaufwendungen zu verwenden, sondern es sind Bereinigungen und Ergänzungen durchzuführen. 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 (25 529,9 Mio. Euro, Vorjahr: 24 528,9 Mio. Euro) um die Erträge aus Transferleistungen (3 380,3 Mio. Euro, Vorjahr: 3 130,3 Mio. Euro) und um die Aufwendungen aus Steuern und steuerähnlichen Aufwendungen (3 209,5 Mio. Euro, Vorjahr: 2 836,5 Mio. Euro) bereinigt. Ab dem Jahr 2010 werden die Aufwendungen für die Aufzinsung der Pensions- und

⁹⁰ Die Personalaufwandsquote berechnet sich aus dem Verhältnis der Personalaufwendungen zuzüglich der Aufwendungen aus der Aufzinsung von Pension- und Beihilferückstellungen (Ziffer 7. und 15. der Ergebnisrechnung) zu den (bereinigten) Erträgen aus der Verwaltungstätigkeit (Ziffer 1. bis 4. der Ergebnisrechnung).



ähnlichen personalbezogenen langfristigen Rückstellungen (2 544,2 Mio. Euro, Vorjahr: 7 384,8 Mio. Euro) in die bereinigten Personalaufwendungen mit einbezogen, da diese Position in der Ergebnisrechnung ab dem Jahr 2010 umgliedert und unter den Zinsen und ähnlichen Aufwendungen ausgewiesen wird.

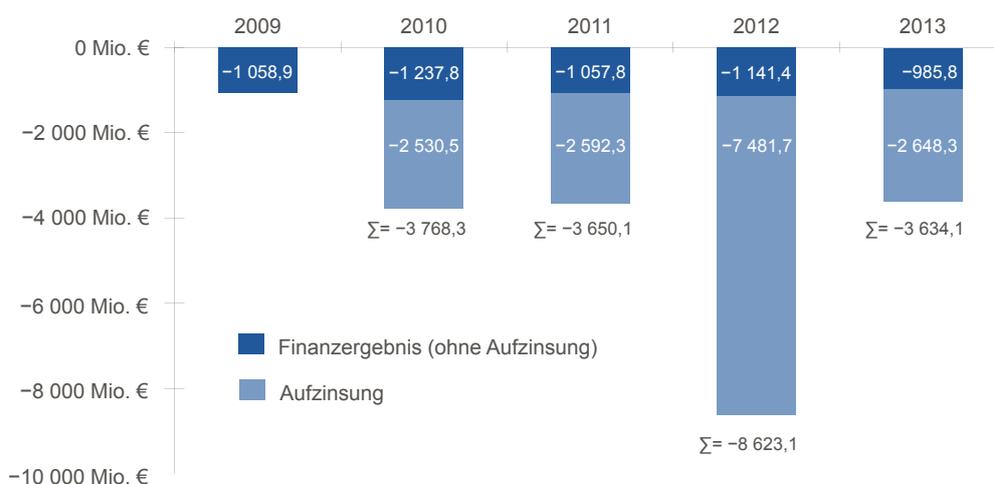
Der vergleichsweise starke Anstieg der Personalaufwandsquote auf 97,7 Prozent im Jahr 2012 ist verursacht durch einen Sondereffekt bei der Aufzinsung der Pensions- und ähnlichen langfristigen Rückstellungen. Diese Aufwendungen sind in Höhe von 4 795,5 Mio. Euro auf die Absenkung des Diskontierungssatzes dieser Rückstellungen⁹¹ zurückzuführen und erhöhen dadurch die Personalaufwandsquote.

Unabhängig von diesen Sondereffekten zeigt sich, dass die Personalaufwandsquote ohne Aufzinsung im Fünf-Jahres-Vergleich kontinuierlich ansteigt (59,7 Prozent, Vorjahr: 57,9 Prozent). Im Hinblick auf den hohen Anteil an übrigen Fixkosten des Landes (z. B. für Zinszahlungen und Gebäudekosten) sollte seitens der Landesregierung langfristig eine Verringerung der Personalaufwandsquote angestrebt werden.

Die Ertragslage des Landes ist neben dem Verwaltungsergebnis auch durch das Finanzergebnis⁹² geprägt. Das Finanzergebnis lässt den Werteverzehr (bzw. den Wertezuwachs) aus den Finanztransaktionen des Landes erkennen und hat sich im Jahr 2013 von –8 623,1 Mio. Euro auf –3 634,1 Mio. Euro verändert. Wesentliche Ursache für die Veränderung der Position ist der Rückgang der Aufwendungen aus der Aufzinsung von Rückstellungen aufgrund der Absenkung des Diskontierungssatzes für Pensions- und ähnliche langfristige Rückstellungen, die das Finanzergebnis im Vorjahr mit 4 795,5 Mio. Euro belastet haben. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich das Finanzergebnis ohne Aufzinsung mit –985,7 Mio. Euro (Vorjahr: –1 141,4 Mio. Euro) leicht verbessert. Die Aufteilung des Finanzergebnisses ist in Abbildung 2-8 dargestellt:

⁹¹ Vgl. Abschnitt 2.5.3 der Bemerkungen des Rechnungshofs 2013, S. 99 f.

⁹² Das Finanzergebnis setzt sich zusammen aus dem Saldo von Erträgen aus Beteiligungen und anderen Wertpapieren und sonstigen Zinserträgen abzüglich Zinsaufwendungen und Abschreibungen auf Finanzanlagen und Wertpapiere.



Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Abbildung 2-8: Finanzergebnis

Die Veränderung des Finanzergebnisses von 2009 auf 2010 war wesentlich durch die Ausweisänderung der Aufzinsung der langfristigen Rückstellungen verursacht. Diese Aufwendungen wurden ab dem Jahr 2010 – unter Anwendung der Vorschriften des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes – erstmalig nicht im Personalaufwand, sondern unter den Zinsen und ähnlichen Aufwendungen ausgewiesen.

Ebenfalls relevant für die Ertragslage des Landes ist die Entwicklung des **außerordentlichen Ergebnisses**.⁹³ Dieses hat sich von -1 147,4 Mio. Euro auf -786,5 Mio. Euro verbessert. Die Veränderung ist im Wesentlichen durch die hier ausgewiesenen Abwertungen im Bereich der Kunst- und Sammlungsgegenstände geprägt, die sich in diesem Jahr auf -103,2 Mio. Euro (Vorjahr: -465,6 Mio. Euro) beliefen.

⁹³ Das außerordentliche Ergebnis errechnet sich aus den außerordentlichen Erträgen abzüglich der außerordentlichen Aufwendungen.



2.1.7 Finanzlage des Landes

Finanzrechnung

für das Jahr 2013

| (in €) | 2013 | 2012 |
|--|---------------------------|---------------------------|
| 1 Jahresergebnis abzüglich außerordentliches Ergebnis | - 5.305.712.716,94 | - 9.486.804.510,08 |
| 2 +/- Abschreibungen/Zuschreibungen auf das Anlagevermögen | 587.174.925,99 | 596.070.001,01 |
| 3 +/- Zunahme/Abnahme der Rückstellungen | 2.769.997.113,22 | 8.734.886.258,51 |
| 4 +/- Sonstige zahlungsunwirksame Aufwendungen/Erträge | 54.907.866,19 | 80.201.560,60 |
| 5 +/- Verlust/Gewinn aus dem Abgang von Anlagevermögen und Nachaktivierungen | 89.505.376,70 | 33.017.697,09 |
| 6 +/- Abnahme/Zunahme der Vorräte, Forderungen sowie anderer Aktiva, die nicht der Investitions- oder Finanzierungstätigkeit zuzuordnen sind | 778.991.455,69 | - 286.447.984,69 |
| 7 +/- Zunahme/Abnahme der Verbindlichkeiten sowie anderer Passiva, die nicht der Investitions- oder Finanzierungstätigkeit zuzuordnen sind | 2.153.142.354,61 | - 986.640.780,88 |
| 8 +/- Ein- und Auszahlungen aus außerordentlichen Posten | - 114.548.323,14 | - 43.313.848,81 |
| 9 Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit | 1.013.458.052,32 | - 1.359.031.607,25 |
| 10 + Einzahlungen aus Abgängen des Sachanlagevermögens | 41.343.939,21 | 49.822.060,14 |
| 11 - Auszahlungen für Investitionen in das Sachanlagevermögen | - 784.009.404,47 | - 818.394.322,96 |
| 12 + Einzahlungen aus Investitionszuschüssen für das Anlagevermögen | 133.432.490,32 | 169.444.547,74 |
| 13 + Einzahlungen aus Abgängen des immateriellen Anlagevermögens | - | 137.322,93 |
| 14 - Auszahlungen für Investitionen in das immaterielle Anlagevermögen | - 9.178.269,30 | - 2.789.719,79 |
| 15 + Einzahlungen aus Abgängen des Finanzanlagevermögens | 94.580.614,45 | 107.212.065,03 |
| 16 - Auszahlungen für Investitionen in das Finanzanlagevermögen | - 370.351.374,72 | - 317.667.973,82 |
| 17 Cashflow aus Investitionstätigkeit | - 894.182.004,51 | - 812.236.020,73 |
| 18 + Einzahlungen aus der Begebung von Anleihen und der Aufnahme von (Finanz-)Krediten | 5.248.000.000,00 | 6.426.000.000,00 |
| 19 - Auszahlungen aus der Tilgung von Anleihen und der Aufnahme von (Finanz-)Krediten | - 5.798.969.841,01 | - 5.028.145.330,15 |
| 20 Cashflow aus Finanzierungstätigkeit | - 550.969.841,01 | 1.397.854.669,85 |
| 21 Zahlungswirksame Veränderungen des Finanzmittelfonds | - 431.693.793,20 | - 773.412.958,13 |
| 22 + Finanzmittelfonds am Anfang der Periode | 467.542.062,65 | 1.240.955.020,78 |
| 23 Finanzmittelfonds am Ende der Periode* | 35.848.269,45 | 467.542.062,65 |

* Der Finanzmittelfonds setzt sich zusammen aus Flüssigen Mitteln (430.848.269,45 €) und kurzfristigen Kassenkrediten (-395.000.000,00 €)

Tabelle 2-6: Finanzlage
(Quelle: Geschäftsbericht des Landes Hessen 2013, S. 76)

Die Finanzrechnung zeigt die Ursache, die Zusammensetzung und die Zielrichtung von Zahlungsströmen (Cashflows) und die daraus resultierende Veränderung des Finanzmittelfonds⁹⁴ auf. Es wird zwischen Zahlungsströmen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit sowie aus Investitions- und aus Finanzierungstätigkeit unterschieden.

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 -1.359,0 Mio. Euro auf 1.013,5 Mio. Euro. Die positive Entwicklung ist im Wesentlichen auf das erneut angestiegene Steueraufkommen bei gleichzeitig gesunkenen Aus-

⁹⁴ Der Finanzmittelfonds umfasst alle Zahlungsmittel und kurzfristigen Finanzmittel, die jederzeit in Zahlungsmittel umgewandelt werden können und nur unwesentlichen Wertschwankungen unterliegen.

zahlungen für Sicherheitsleistungen im Derivategeschäft und im Bereich des Länderfinanzausgleichs zurückzuführen.

Im Interesse einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft ist anzustreben, dass etwa Investitionen, Schuldentilgung oder Liquiditätsaufbau aus dem Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit finanziert werden. Ein langfristig positiver Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit könnte als Zielsetzung auf die Einhaltung der Schuldenbremse ab 2020 angestrebt werden (Steuerungskennzahl). Auszahlungen im Rahmen der laufenden Verwaltungstätigkeit (z. B. für Personal und Sachmittel) wären dann durch entsprechende Einzahlungen (im Wesentlichen Steuern) gedeckt.

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 verringerte sich der Cashflow von –812,2 Mio. Euro auf –894,2 Mio. Euro. Die Investitionen im Jahr 2013 waren somit annähernd auf gleichem Niveau und entfallen insbesondere auf den Bereich des Hochschul- und Straßenbaus und der Verkehrsverwaltung sowie auf den Erwerb festverzinslicher Wertpapiere (z. B. für den Aufbau des Sondervermögens zur Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben).

Der **Cashflow aus Finanzierungstätigkeit** umfasst die Ein- und Auszahlungen, die die Finanzschulden betreffen. Er ist im Vergleich zum Vorjahr von 1 397,9 Mio. Euro auf –551,0 Mio. Euro gesunken. Im Jahr 2013 war demnach die Tilgung der bestehenden Finanzschulden höher als die Zuflüsse aus der Neuaufnahme von Finanzschulden. Das Land konnte somit vermehrt langfristige Schulden tilgen.

Abweichungen zwischen der kameralen⁹⁵ und der doppischen Schuldenaufnahme resultieren im Wesentlichen aus der unzutreffenden Periodisierung im kameralen Rechnungswesen. So wird für das Jahr 2013 in der kameralen Schuldenaufnahme eine Restkreditaufnahme aus dem Jahr 2014 für das Jahr 2013 in Höhe von 2 104,6 Mio. Euro ausgewiesen. Konsequenterweise sind diese Veränderungen Kreditschulden des Jahres 2014.

Der **Finanzmittelfonds** setzt sich aus dem Bestand an liquiden Mitteln (430,8 Mio. Euro) abzüglich der am Bilanzstichtag aufgenommenen kurzfristigen Kassenkredite (–395,0 Mio. Euro) zusammen. Er ist von 467,5 Mio. Euro auf 35,8 Mio. Euro gesunken. Im Vorjahr waren zum Bilanzstichtag keine kurzfristigen Kassenkredite aufgenommen.

⁹⁵ Vgl. Abschnitt 1.1.1.2.



2.1.8 Einschätzungen der Landesregierung zur zukünftigen Entwicklung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage

Neben einer Darstellung des abgelaufenen Geschäftsjahres zum 31. Dezember 2013 enthält der Gesamtabchluss des Landes im Lagebericht auch Prognosen über die künftige Entwicklung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Landes. Für die Jahre 2014 und 2015 erwartete die Landesregierung aufgrund der Binnennachfrage ein solides Wachstum und ging von leicht steigenden Steuereinnahmen aus. Vor diesem Hintergrund rechnet die Landesregierung mit einem weiteren Abbau der Nettokreditaufnahme⁹⁶ und perspektivisch mit der Möglichkeit, den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag aufgrund von positiven Jahresergebnissen zu verringern.

Für den Abschluss 2014 sind weiterhin Tarif-, Besoldungs- und Versorgungsanpassungen aus dem HBVAnpG zu berücksichtigen, die in den Jahren 2013 und 2014 zu Mehraufwendungen von schätzungsweise insgesamt 1,6 Mrd. Euro führen werden. Weiterhin sieht die Landesregierung Risiken aus der hohen Staatsverschuldung und dem damit ebenfalls hohen Risiko von Zinssteigerungen.

Des Weiteren könnten die Neuregelung des Kommunalen Finanzausgleichs sowie die Entscheidungen in den gerichtlichen Verfahren zur Stilllegung der Kernkraftwerke Biblis A und B und der möglichen Verfassungswidrigkeit der Beamtenbesoldung nach Altersstufen Auswirkungen auf die Entwicklung der kommenden Jahre haben, die zum Zeitpunkt der Erstellung des Gesamtabchlusses zum 31. Dezember 2013 der Höhe nach noch nicht verlässlich zu bestimmen waren.

2.2 Künftiger Regelungsrahmen in Hessen

2.2.1 Standards staatlicher Doppik

Ab dem Jahr 2015 berücksichtigt das Land im Gesamtabchluss die Standards für die staatliche doppelte Buchführung (Standards staatlicher Doppik). Das Ministerium der Finanzen hat in einem ersten Schritt die aus seiner Sicht erforderlichen Anpassungen des Kontierungshandbuchs im Einvernehmen mit dem Rechnungshof vorgenommen. In einem nächsten

⁹⁶ Zu den Unterschieden zwischen der kameralen Nettokreditaufnahme und dem doppischen Schuldenzuwachs vgl. Abschnitt 2.1.7.

Schritt wird geprüft, ob weitere Anpassungen des Kontierungshandbuchs an die Standards staatlicher Doppik erforderlich sind.

Die Landesregierung betrachtet die Standards staatlicher Doppik als Mindeststandard. Deshalb wendet sie diese Standards zum 1. Januar 2015 nicht vollständig an. Einer vollständigen Anwendung steht entgegen, dass die Standards in der für das Jahr 2015 maßgebenden Fassung noch immer von den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) abweichende Regelungen enthalten, die nicht den Anforderungen des § 7a Abs. 2 HGrG⁹⁷ genügen. Solchermaßen unzulässige Abweichungen dürfen nicht in Landesrecht übernommen werden.

Der Rechnungshof begrüßt, dass die Landesregierung bisher nur GoB-konforme Standards staatlicher Doppik in das Kontierungshandbuch aufgenommen hat und in ihrer Stellungnahme außerdem klarstellend darauf hinweist, dass die Vorgaben der Standards staatlicher Doppik von ihr insoweit als Mindeststandards gewertet werden.

2.2.2 Entwicklungen auf europäischer Ebene

Auf europäischer Ebene wird seit Verabschiedung einer Richtlinie „über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten“ vom 8. November 2011⁹⁸ die Harmonisierung der Vorschriften betreffend die öffentliche Rechnungslegung aller Gebietskörperschaften in der Union diskutiert. In der Folge hat die damit beauftragte Europäische Kommission im Jahr 2013 die „angestrebte Umsetzung harmonisierter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor in den Mitgliedstaaten“ sowie die „Eignung der IPSAS für die Mitgliedstaaten“ untersucht und Rat und Parlament einen entsprechenden Bericht vorgelegt.⁹⁹ In diesem wurde die Erarbeitung eigenständiger „European Public Sector Accounting Standards“ (EPSAS) vorgeschlagen.

Zu den Themen Erarbeitung und Einführung von EPSAS in den Mitgliedstaaten der EU haben sich der Deutsche Bundestag, der Bundesrat sowie die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder geäußert.

⁹⁷ § 7a Abs. 2 HGrG: Konkretisierungen, insbesondere die Ausübung handelsrechtlicher Wahlrechte, und von Abs. 1 abweichende Regelungen, die aufgrund der Besonderheiten der öffentlichen Haushaltswirtschaft erforderlich sind, werden von Bund und Ländern in dem Gremium nach § 49a Abs. 1 HGrG erarbeitet.

⁹⁸ Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, Amtsblatt der Europäischen Union L 306 vom 23. November 2011, S. 41.

⁹⁹ Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, COM (2013) 114 final.



Der Deutsche Bundestag hält das mit „den EPSAS [...] selbstformulierte Ziel, qualitativ hochwertige, vergleichbare Daten zur Prävention von Finanz- und Wirtschaftskrisen zu erfassen, für realistisch nicht erreichbar.“ Er fordert die Bundesregierung auf, „durch aktive Mitgestaltung darauf hinzuwirken, dass die in Deutschland relevanten Grundsätze der Objektivierung, Rechenschaft, Ordnungsmäßigkeit und Kontrolle Berücksichtigung finden und Wahlrechte und Ermessensspielräume weitgehend ausgeschlossen werden, da nur auf diese Weise überhaupt vergleichbare Ergebnisse in der Rechnungslegung nationalstaatlich und in Europa erzielbar sind“. Des Weiteren sieht der Deutsche Bundestag das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Einführung der EPSAS kritisch und fordert die Bundesregierung auf, „dafür Sorge zu tragen, dass die in Deutschland bestehende Entscheidungsfreiheit bezüglich der kameralen und doppischen Systeme der Haushaltsplanung, -führung und Rechnungslegung bestehen bleibt“. Um eine „demokratische Legitimation“ der EPSAS sicherzustellen, sollen nach Vorstellung des Deutschen Bundestages nur „Stellen ..., die für die Setzung der nationalen Rechnungslegungsnormen für öffentliche Haushalte verantwortlich sind“¹⁰⁰ mit der Normentwicklung betraut werden.

In ähnlicher Weise fordert auch der Bundesrat die Bundesregierung auf, „darauf hinzuwirken, dass bewährte deutsche Rechnungslegungsgrundsätze ausreichend Berücksichtigung finden“. Die Bundesregierung solle sicherstellen, „dass der weitere Prozess auf der Grundlage von eingehenden Bedarfs- und Zielerreichungsanalysen und Kosten-Nutzen-Untersuchungen“ ablaufe. Ferner müsse sichergestellt sein, „dass die in Deutschland bestehenden Optionen der Haushaltswirtschaft und Rechnungslegung erhalten bleiben“. Des Weiteren sieht der Bundesrat das Erfordernis, „dass die wesentliche Ausgestaltung der zu vereinbarenden Standards durch staatliche statt private Gremien“ erfolgen müsse. Nach Auffassung des Bundesrates sind ferner die „Belastungen der Länder- und Kommunalhaushalte, die durch die etwaige Einführung einheitlicher europäischer Rechnungsführungsgrundsätze entstehen, finanziell auszugleichen“¹⁰¹.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder mahnen in einem Positionspapier an, die Entscheidung über die Harmonisierung der Rechnungslegung in Europa „nur auf der Basis einer fundierten Prüfung der Notwendigkeit und Wirksamkeit der Einführung von europäischen Standards zu treffen.“ Des Weiteren fordern sie, dass die Rechnungslegungsregeln „durch eine konsequente Betonung des Grundsatzes der Objektivierung verlässliche und vergleichbare Zahlen sicherstellen“ müssen und den Regeln „das Vorsichtsprinzip zugrunde lie-

¹⁰⁰ Deutscher Bundestag, BT-Drucksache 18/4182 vom 3. März 2015 (alle vorstehenden Zitate).

¹⁰¹ Deutscher Bundesrat, BT-Drucksache 811/13 (Beschluss) vom 14. Februar 2014 (alle vorstehenden Zitate).

gen [muss], das im öffentlichen Haushaltswesen das Ziel der intergenerativen Gerechtigkeit unterstützt.“¹⁰²

Für die Einführung der EPSAS sieht Eurostat einen engen Zeitplan mit einer schrittweisen Normentwicklung und -implementierung vor. Eurostat möchte ab dem Jahr 2015 parallel an der Entwicklung und Implementierung der Rahmengesetzgebung sowie der Entwicklung erster EPSAS, die sich mit spezifisch öffentlichen Rechnungslegungssachverhalten beschäftigen sollen, arbeiten. Die Reform Erfahrungen in Hessen zeigen jedoch, dass für Gebietskörperschaften, die noch eine rein zahlungsorientierte (kamerale) Rechnungslegung aufweisen, längere Übergangsfristen notwendig sein dürften.

2.3 Novellierung der Landeshaushaltsordnung

Die Landesregierung möchte ausweislich des Koalitionsvertrages vom 23. Dezember 2013 die Überarbeitung der Landeshaushaltsordnung (LHO) „weiter vorantreiben“.¹⁰³ Der Rechnungshof hat in den Jahren 2011 und 2013 zu den Referentenentwürfen für eine neue LHO Stellung genommen. Aus seiner Sicht sollten die vorgelegten Regelungen zu Haushaltsplanung, Haushaltsvollzug und (doppischer) Rechnungslegung noch stärker aufeinander abgestimmt werden. Insbesondere sollten die doppelischen Abschlüsse auf Einzelplanebene und der Gesamtabschluss in die Haushaltsrechnung integriert und den entsprechenden Planansätzen gegenübergestellt werden, zumal die hierfür erforderlichen Daten der Sache nach vorhanden und lediglich in einer anderen Form aufzubereiten wären. Wie eine solche Aufbereitung aussehen könnte, hat der Rechnungshof für die Ergebnisrechnung und den Erfolgsplan in den Abschnitten 3.3 und 3.4 zum Produkthaushalt des Jahres 2013 exemplarisch dargestellt.

Mit der Integration des Gesamtabschlusses in die Haushaltsrechnung würde dem Jahresergebnis eine größere Bedeutung als Steuerungskennzahl zukommen. Um die langfristige Tragfähigkeit des Landeshaushalts zu unterstützen, wäre konsequenterweise der Ausgleich des Jahresergebnisses (doppischer Haushaltsausgleich) gesetzlich vorzugeben. Im Gegensatz zur verfassungsrechtlichen Schuldenbremse, die auf dem kameralen Rechnungswesen basiert, könnten beim doppelischen Haushaltsausgleich beispielsweise Veräußerungen von Immobilien nicht dazu genutzt werden, einen ausgeglichenen Haushalt herbeizuführen.

¹⁰² Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2014), Verlässliche Finanzstatistik sicherstellen – Positionspapier zur Einführung von europäischen Rechnungslegungsstandards, vom 14. Mai 2014, Bad Urach.

¹⁰³ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen der CDU Hessen und Bündnis 90/Die Grünen Hessen für die 19. Wahlperiode des Hessischen Landtags 2014-2019, S. 8.



Der doppische Haushaltsausgleich wurde in der Landeshaushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg verankert und ist dort ab dem Jahr 2015 einzuhalten. Im Kanton Zürich ist die Ergebnisrechnung mittelfristig – d. h. im Laufe von acht Jahren – auszugleichen. Der Hessische Minister der Finanzen führte in der 13. Sitzung des Haushaltsausschusses am 25. Februar 2015 aus: „Ich hätte es gerne gesehen, wenn wir eine doppische Schuldenbremse bekommen hätten.“

Für alle hessischen Kommunen besteht bereits gemäß § 92 Abs. 3 HGO ein Gebot zum Haushaltsausgleich. Die am Kommunalen Schutzschirm teilnehmenden hessischen Kommunen haben sich darüber hinaus in individuellen Verträgen dazu verpflichtet, ein ausgeglichenes Jahresergebnis einzuhalten. Somit wurde in Hessen praktisch eine „doppische Schuldenbremse“ auf kommunaler Ebene eingeführt.¹⁰⁴ Auch für die nicht am Schutzschirm teilnehmenden Kommunen wurde das Gebot des Haushaltsausgleichs durch den Finanzplanungserlass des Ministeriums des Innern und für Sport aus dem Jahr 2014 konkretisiert. Dieser sieht vor, dass diese Kommunen grundsätzlich spätestens im Jahr 2017 den Haushaltsausgleich erreichen müssen.¹⁰⁵

Der Rechnungshof wiederholt seine Empfehlung aus dem Vorjahr, ergänzend zu den Vorgaben der Schuldenbremse die Informations- und Steuerungspotenziale der Doppik zu nutzen und den doppischen Haushaltsausgleich mittelfristig anzustreben. Vorstellbar wäre beispielsweise eine Regelung, die einen Haushaltsausgleich über einen mehrjährigen Zeitraum vorsieht.

Das Ministerium der Finanzen führt in seiner Stellungnahme aus, dass es im Rahmen der Novellierung der LHO am Produkthaushalt festhalten und neben dem Liquiditätsbedarf auch den Ressourcenverbrauch zum Gegenstand der haushaltsrechtlichen Ermächtigung machen möchte. Liquiditätsbedarf und Ressourcenverbrauch bildeten die bedeutsamen Plangrößen bei Haushaltsaufstellung und Rechnungslegung auf Landesebene. Die vom Rechnungshof angeregte Planvermögensrechnung erachtet das Ministerium der Finanzen derzeit für nicht erforderlich, weil das HGrG für Länder wie Hessen, die einen Produkthaushalt haben, keine Planvermögensrechnung vorsehe.

Der Rechnungshof sieht viele fachliche Übereinstimmungen mit dem Ministerium der Finanzen und empfiehlt, die Haushaltsreform zeitnah anzustreben. Er steht der Landesregierung als Berater zur Verfügung.

¹⁰⁴ Vgl. Keilmann, Gnädinger, Petersohn, Entschuldungsfonds sorgt für finanzielle Leistungsfähigkeit, *Innovative Verwaltung*, 3/2013, S. 28.

¹⁰⁵ Vgl. Finanzplanungserlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 29. Oktober 2014, *StAnz.* 47/2014 S. 982.

3 Produkthaushalt 2013

Die Abrechnung des Produkthaushalts 2013 weist bei einer ressortübergreifenden Betrachtung gegenüber dem Haushaltsplan Gesamtkostenüberschreitungen von 185 Mio. Euro und Mehrerlöse von 711 Mio. Euro aus. Saldiert resultiert hieraus ein um 526 Mio. Euro besseres Ergebnis als geplant.

Die zentralen Finanzierungsvorgänge aus Einzelplan 17 werden in der Abrechnung des Produkthaushalts bisher nicht in vollem Umfang abgebildet. Werden diese mit einbezogen, ergibt sich im Haushaltsvollzug ein in der Ergebnisrechnung ausgewiesenes negatives Jahresergebnis von –6 595 Mio. Euro. Dem steht ein geplantes negatives Jahresergebnis von –2 212 Mio. Euro gegenüber.

Die Abweichungen von insgesamt 4 383 Mio. Euro im Haushaltsvollzug sind hauptsächlich auf um 2 704 Mio. Euro höhere Personalaufwendungen und um 1 678 Mio. Euro höhere Aufwendungen aus Leistungstransfers zurückzuführen. Bei den Personalaufwendungen sind hierfür im Wesentlichen höhere Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen – infolge der Erhöhung der Beamtenbezüge – verantwortlich, bei den Aufwendungen aus Leistungstransfers haben sich vor allem die vom Land früher als geplant eingegangenen Verpflichtungen aus dem Schutzschirmgesetz aufwandserhöhend ausgewirkt.

3.1 Gesetzliche Grundlagen

Der Produkthaushalt für das Haushaltsjahr 2013 wurde mit dem Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für die Haushaltsjahre 2013 und 2014 (HG 2013 / 2014) festgestellt. Das HG 2013 / 2014 konkretisiert die mit § 7a Abs. 3 LHO geschaffene Möglichkeit der Aufstellung und Abrechnung eines leistungsbezogenen Haushaltsplans.

Nach § 2 Abs. 1 HG 2013 / 2014 sind die im Haushaltsplan beschriebenen Produkte nach ihrem Zweck und nach Art und Umfang verbindlich. Entsprechendes gilt grundsätzlich für Projekte, externe und zwischenbehördliche Leistungen.

Von wenigen Ausnahmen abgesehen (Universitäten und Staatstheatern), sind die in den Leistungsplänen der Kapitel bzw. Buchungskreise ausgewiesenen Gesamtkosten eines Produkts verbindlich. Überschreitungen sind bis zu 5 Prozent der Gesamtkosten eines Produkts zulässig¹⁰⁶, wenn ein Ausgleich innerhalb des Buchungskreises möglich ist (§ 2 Abs.

¹⁰⁶ Dies gilt nicht für Fördermittelbuchungskreise (vgl. § 2 Abs. 3 Satz 2 HG 2013 / 2014).



3 HG 2013/2014). Abweichungen bei Kosten, Erlösen oder Kennzahlen im Haushaltsvollzug verändern die Produktabgeltung nicht (§ 2 Abs. 2 HG 2013/2014). Für Überschreitungen der Gesamtkosten eines Produkts sind die Vorschriften zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben (§ 37 Abs. 1, 3 und 4 LHO) entsprechend anzuwenden (§ 2 Abs. 5 HG 2013/2014).

Bei Universitäten und Staatstheatern, für die generell die Menge und der Preis je Mengeneinheit eines Produkts im Haushaltsplan für verbindlich erklärt wurden, reduziert sich bei Mengenunterschreitungen die Produktabgeltung. Bei Mengenüberschreitungen gilt § 37 Abs. 1 LHO zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben entsprechend (§ 2 Abs. 6 HG 2013/2014).

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

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

Abbildung 3-1: Bestandteile des Haushaltsplans und der Haushaltsrechnung (§ 7a Abs. 3 LHO)

Die Leistungspläne werden auf Kapitel- bzw. Buchungskreisebene aufgestellt und durch Gegenüberstellung der Leistungsberichte abgerechnet. Eine Aggregation auf Einzel- und Gesamtplanebene findet bisher nicht statt. Gleiches gilt für die Erfolgs- und Finanzpläne sowie die Ergebnis- und Finanzrechnungen. Wie bereits in den Bemerkungen 2013 kritisiert, wird auf die Aufstellung von Planbilanzen verzichtet.

3.2 Abrechnung des Produkthaushalts

3.2.1 Anzahl der Produkte, Projekte, externen und zwischenbehördlichen Leistungen

Aus den Angaben der Soll-Ist-Vergleiche zwischen den Leistungsplänen und den Leistungsberichten der einzelnen Buchungskreise bzw. Kapitel (Haushaltsrechnung 2013, Anlage 5) kann die Anzahl der Produkte, Projekte, externen und zwischenbehördlichen Leistungen im Produkthaushalt 2013 des Landes ermittelt werden.¹⁰⁷

| Einzelpläne | Produkte | Projekte | Externe Leistungen | Zwischenbehördliche Leistungen |
|----------------------|------------|-----------|--------------------|--------------------------------|
| 01 Landtag | 7 | 3 | 1 | 6 |
| 02 Ministerpräsident | 20 | 0 | 0 | 7 |
| 03 HMdIS | 22 | 0 | 6 | 31 |
| 04 HKM | 30 | 0 | 1 | 37 |
| 05 HMdJ | 28 | 0 | 5 | 20 |
| 06 HMdF | 14 | 2 | 10 | 32 |
| 07 HMWEVL | 80 | 1 | 3 | 6 |
| 08 HSM | 116 | 0 | 0 | 0 |
| 09 HMUKLV | 107 | 0 | 1 | 13 |
| 10 Staatsgerichtshof | 1 | 0 | 0 | 0 |
| 11 Rechnungshof | 3 | 0 | 2 | 1 |
| 15 HMWK | 130 | 46 | 8 | 28 |
| 17 Finanzierung | 36 | 0 | 0 | 0 |
| 18 Hochbau | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Land gesamt | 594 | 52 | 37 | 181 |

Tabelle 3-1: Anzahl der Produkte, Projekte, externen und zwischenbehördlichen Leistungen im Produkthaushalt 2013.

Die Produkte in Einzelplan 17 sind im Fördermittelbuchungskreis des Ministeriums der Finanzen ausgeprägt. Für die weiteren Buchungskreise des

¹⁰⁷ Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (HMdIS), Hessisches Kultusministerium (HKM), Hessisches Ministerium der Justiz (HMdJ), Hessisches Ministerium der Finanzen (HMdF), Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung (HMWEVL), Hessisches Ministerium für Soziales und Integration (HSM), Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUKLV), Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (HMWK).



Einzelplans 17 (Finanzierungsbuchungskreis und Vorsorgekasse) sowie für den Einzelplan 18 wird kein Produkthaushalt aufgestellt.

3.2.2 Gesamtergebnis des Produkthaushalts

Um einen Überblick über die Abweichungen bei Gesamtkosten, Erlösen und Produktabgeltungen des Produkthaushalts 2013 zu erhalten, hat der Rechnungshof die Soll-Ist-Vergleiche aller Leistungspläne und Leistungsberichte über alle Buchungskreise hinweg zusammengefasst.

| Einzelpläne | Ist-Gesamtkosten | Soll-Gesamtkosten | Ist-Erlöse | Soll-Erlöse | Ist-Produktabgeltung | Soll-Produktabgeltung | Ist-Ergebnis | Soll-Ergebnis | Abw. Ergebnis |
|----------------------|------------------|-------------------|------------|-------------|----------------------|-----------------------|--------------|---------------|---------------|
| | in Mio. Euro | | | | | | | | |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7=3+5-1 | 8=4+6-2 | 9=8-7 |
| 01 Landtag | 59,8 | 69,8 | 2,9 | 3,1 | 57,6 | 66,7 | 0,8 | 0,0 | 0,8 |
| 02 Ministerpräsident | 70,7 | 81,9 | 5,1 | 2,8 | 79,1 | 78,8 | 13,4 | -0,3 | 13,7 |
| 03 HMdIS | 1997,8 | 2010,7 | 548,1 | 543,0 | 1460,7 | 1470,5 | 11,1 | 2,8 | 8,2 |
| 04 HKM | 4523,7 | 4522,8 | 189,8 | 189,5 | 4331,7 | 4331,7 | -2,2 | -1,6 | -0,7 |
| 05 HMdJ | 1364,5 | 1279,2 | 558,2 | 489,6 | 803,1 | 789,6 | -3,2 | 0,0 | -3,2 |
| 06 HMdF | 1468,8 | 1489,6 | 745,5 | 748,9 | 717,1 | 733,9 | -6,1 | -6,7 | 0,6 |
| 07 HMWEVL | 1611,7 | 1497,0 | 1006,4 | 828,9 | 649,1 | 668,1 | 43,8 | 0,0 | 43,8 |
| 08 HSM | 844,6 | 857,6 | 163,0 | 167,3 | 686,1 | 690,3 | 4,4 | 0,0 | 4,4 |
| 09 HMUKLV | 703,0 | 720,6 | 343,9 | 262,5 | 425,8 | 441,8 | 66,8 | -16,3 | 83,1 |
| 10 Staatsgerichtshof | 0,9 | 1,0 | 0,0 | 0,0 | 1,0 | 1,0 | 0,1 | 0,0 | 0,1 |
| 11 Rechnungshof | 19,6 | 20,7 | 0,1 | 0,0 | 20,4 | 20,4 | 0,9 | -0,3 | 1,2 |
| 15 HMWK | 3750,2 | 3916,0 | 1250,5 | 1232,0 | 2720,1 | 2683,3 | 220,4 | -0,7 | 221,2 |
| 17 Fördermittel HMdF | 4765,6 | 4529,3 | 1277,0 | 912,1 | 3617,2 | 3617,2 | 128,6 | 0,0 | 128,6 |
| Land gesamt | 21180,9 | 20996,1 | 6090,6 | 5379,8 | 15569,1 | 15593,3 | 478,8 | -23,0 | 501,8 |

Tabelle 3-2: Soll-Ist-Vergleich des Produkthaushalts 2013

Die in der Haushaltsrechnung (Anlage 5) ausgewiesenen Produktergebnisse summieren sich im Haushaltsjahr 2013 auf insgesamt 478,8 Mio. Euro. Gegenüber der Planung bedeutet dies ein um 501,8 Mio. Euro besseres Ergebnis. Ohne Berücksichtigung der über Einzelplan 17 (Finanzierungsbuchungskreis) bereitgestellten Produktabgeltung ergibt sich folgendes Bild:

| Einzelpläne | Ist-Gesamtkosten | Soll-Gesamtkosten | Ist-Erlöse | Soll-Erlöse | Ist-Ergebnis | Soll-Ergebnis | Abw. Ergebnis |
|----------------------|------------------|-------------------|------------|-------------|--------------|---------------|---------------|
| | in Mio. Euro | | | | | | |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5=3-1 | 6=4-2 | 7=6-5 |
| 01 Landtag | 59,8 | 69,8 | 2,9 | 3,1 | -56,8 | -66,7 | 9,8 |
| 02 Ministerpräsident | 70,7 | 81,9 | 5,1 | 2,8 | -65,6 | -79,1 | 13,5 |
| 03 HMdIS | 1997,8 | 2010,7 | 548,1 | 543,0 | -1449,6 | -1467,7 | 18,1 |
| 04 HKM | 4523,7 | 4522,8 | 189,8 | 189,5 | -4334,0 | -4333,3 | -0,7 |
| 05 HMdJ | 1364,5 | 1279,2 | 558,2 | 489,6 | -806,3 | -789,6 | -16,7 |
| 06 HMdF | 1468,8 | 1489,6 | 745,5 | 748,9 | -723,2 | -740,6 | 17,4 |
| 07 HMWEVL | 1611,7 | 1497,0 | 1006,4 | 828,9 | -605,3 | -668,1 | 62,7 |
| 08 HSM | 844,6 | 857,6 | 163,0 | 167,3 | -681,6 | -690,3 | 8,7 |
| 09 HMUKLV | 703,0 | 720,6 | 343,9 | 262,5 | -359,0 | -458,1 | 99,0 |
| 10 Staatsgerichtshof | 0,9 | 1,0 | 0,0 | 0,0 | -0,9 | -1,0 | 0,1 |
| 11 Rechnungshof | 19,6 | 20,7 | 0,1 | 0,0 | -19,5 | -20,7 | 1,2 |
| 15 HMWK | 3750,2 | 3916,0 | 1250,5 | 1232,0 | -2499,7 | -2684,0 | 184,3 |
| 17 Fördermittel HMdF | 4765,6 | 4529,3 | 1277,0 | 912,1 | -3488,6 | -3617,2 | 128,6 |
| Land gesamt | 21 180,9 | 20996,1 | 6090,6 | 5379,8 | -15090,3 | -15616,3 | 526,0 |

Tabelle 3-3: Soll-Ist-Vergleich des Produkthaushalts 2013 ohne Produktabgeltung

Die personalintensiven Einzelpläne 03 HMdIS, 04 HKM, 15 HMWK und der Fördermittelbuchungskreis des Ministeriums der Finanzen aus Einzelplan 17 verursachen die betragsmäßig größten negativen Ergebnisbeiträge im Produkthaushalt. Insgesamt ist das Ergebnis im Haushaltsvollzug 526,0 Mio. Euro besser als geplant.

3.2.3 Wesentliche Plan-Ist-Abweichungen

| Produkte | Ist-Gesamtkosten | Soll-Gesamtkosten | Ist-Erlöse | Soll-Erlöse | Ist-Produktabgeltung | Soll-Produktabgeltung | Ist-Ergebnis | Abw. Gesamtkosten inkl. Abw. Erlöse |
|--|------------------|-------------------|--------------|--------------|----------------------|-----------------------|---------------|-------------------------------------|
| | in Mio. Euro | | | | | | | |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7= (3+5)-1 | 8= (3-4)-(1-2) |
| 1 Zuweisungen Landesausgleichsstock | 195,3 | 38,2 | 10,9 | 0,0 | 38,2 | 38,2 | -146,2 | -146,2 |
| 2 Verbesserung der Qualitätsstandards in KITAS | 103,0 | 55,5 | 0,2 | 0,0 | 55,5 | 55,5 | -47,4 | -47,4 |
| 3 Investitionsprogramm U3 | 79,2 | 100,0 | 35,4 | 100,0 | 0,0 | 0,0 | -43,8 | -43,8 |
| 4 Krankenhausbauprogramm | 155,7 | 120,0 | 60,1 | 55,5 | 64,5 | 64,5 | -31,1 | -31,1 |
| 5 Leistungen für Schulen in freier Trägerschaft | 290,7 | 262,0 | 0,3 | 0,0 | 262,0 | 262,0 | -28,5 | -28,5 |
| 6 Leistungen an Flüchtlinge | 69,9 | 55,0 | 2,1 | 0,0 | 55,0 | 55,0 | -12,8 | -12,8 |
| 7 Hochschul-pakt 2020 | 216,3 | 217,9 | 111,7 | 125,0 | 93,5 | 93,0 | -11,0 | -11,5 |
| 8 Bau Bund | 62,8 | 51,8 | 6,2 | 5,7 | 46,0 | 46,0 | -10,5 | -10,5 |
| 9 Berufsqualifizierende Bildungsgänge an beruflichen Schulen | 289,6 | 281,9 | 1,3 | 0,6 | 281,2 | 281,2 | -7,1 | -7,1 |
| 10 Besondere Einsätze | 178,1 | 170,5 | 2,5 | 1,9 | 168,6 | 168,6 | -6,9 | -6,9 |
| Summe | 1640,5 | 1352,7 | 230,8 | 288,8 | 1064,5 | 1063,9 | -345,3 | -345,9 |

Tabelle 3-4: Produkte mit den (saldiert) größten Soll-Ist-Abweichungen bei Kosten und Erlösen im Produkthaushalt 2013

Die Kostenüberschreitungen bei dem Produkt „Zuweisungen Landesausgleichsstock“ betreffen den Fördermittelbuchungskreis des Ministeriums der Finanzen aus Einzelplan 17 (Kapitel 17 24 Zuweisungen aus dem KFA im Bereich des HMdIS). Ursächlich sind Bewilligungen für Zinsdiensthilfen nach dem kommunalen Schutzschirmgesetz. Gegenüber geplanten 55 Bewilligungen wurden im Haushaltsvollzug 102 Bewilligungen erteilt. Aus diesen Bewilligungen resultieren künftige Zahlungsverpflichtungen, die bereits im Haushaltsjahr 2013 als Rückstellung zu erfassen waren. Die saldierten

Erlös- und Kostenüberschreitungen in Höhe von 146,2 Mio. Euro konnten in Höhe von 14,8 Mio. Euro über Deckungsvermerke mit anderen Produkten verrechnet werden. Der verbleibende Betrag von 131,4 Mio. Euro wird nach § 2 Abs. 5 Satz 5 HG 2013/2014 als Verlust in künftige Haushaltsjahre vorgetragen. Einer Genehmigung für über- oder außerplanmäßige Kosten bedurfte es daher nicht.

Das Produkt „Verbesserung der Qualitätsstandards in KITAS“ ist dem Fördermittelbuchungskreis des Einzelplans 08 (HSM, Kapitel 08 07 Besondere Transferleistungen) zugeordnet. Mit dem Produkt werden Träger der KITAS dabei unterstützt, den in der Mindestverordnung (MVO) vorgegebenen Personalschlüssel einzuhalten. Die saldierten Kostenüberschreitungen von 47,4 Mio. Euro resultieren aus künftigen Zahlungsverpflichtungen für Personal, die das Land zu tragen hat. Diese waren bereits im Haushaltsjahr 2013 über eine Rückstellung kostenwirksam abzubilden. Die Kostenüberschreitungen werden nach § 2 Abs. 5 Satz 5 HG 2013/2014 als Verlust in künftige Haushaltsjahre vorgetragen. Einer Genehmigung für über- oder außerplanmäßige Kosten bedurfte es daher nicht.

Mit dem Produkt „Investitionsprogramm U3“ werden Gemeinden und örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe bei der Bereitstellung von Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren unterstützt. Die Bundesmittel dieses Produkts werden bei einem eigenen Produkt in Einzelplan 08 (HSM, Kapitel 08 06) vereinnahmt und zusammen mit den Landesmitteln dem Produkt „Investitionsprogramm U3“ Fördermittelbuchungskreis des Ministeriums der Finanzen in Einzelplan 17 (Kapitel 17 32 Zuweisungen aus dem KFA im Bereich des Sozialministeriums) als Erlöse zugeführt. Diese beliefen sich im Haushaltsvollzug auf 35,4 Mio. Euro, denen Kosten von 79,2 Mio. Euro gegenüber standen. Der negative Ergebnisbeitrag von 43,8 Mio. Euro wurde über Deckungsvermerke mit anderen Produkten verrechnet.

Das Produkt „Krankenhausbauprogramm“ wird im Fördermittelbuchungskreis des Ministeriums der Finanzen in Einzelplan 17, Kapitel 17 36 Kommunalen Finanzausgleich – Zuweisungen und Zuschüsse nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und dem Hessischen Krankenhausgesetz, ausgewiesen. Unter Berücksichtigung höherer Erlöse ergab sich eine saldierte Kostensteigerung gegenüber dem Haushaltsplan von 31,1 Mio. Euro. Im Haushaltsvollzug wurden sieben Förderungen bewilligt, geplant waren fünf Förderungen. Die angefallenen Mehrkosten wurden über Deckungsvermerke mit anderen Produkten verrechnet.

Die saldierten Kostenüberschreitungen beim Produkt „Leistungen für Schulen in freier Trägerschaft“ des Einzelplans 04 (HKM, Kapitel 04 59 Schulen) resultieren aus einer Änderung des Ersatzschulfinanzierungsgesetzes im Jahr 2013. Die für neu gegründete Ersatzschulen nach der Anlaufzeit fälli-



gen Beiträge wurden über die Bildung einer Rückstellung erfasst. Von den saldierten Kostenüberschreitungen konnten 13,4 Mio. Euro über entsprechende Deckungsvermerke verrechnet werden. Der verbleibende Betrag von 15,1 Mio. Euro wird als Verlust nach § 2 Abs. 5 Satz 5 HG 2013/2014 in künftige Haushaltsjahre vorgetragen. Einer Genehmigung für über- oder außerplanmäßige Kosten bedurfte es daher nicht.

Das Produkt „Leistungen an Flüchtlinge“ ist in Einzelplan 08 (HSM, Kapitel 08 05 Verpflichtende Transferleistungen) abgebildet. Aufgrund eines Urteils des Bundesverwaltungsgerichts mussten die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz rückwirkend zum 1. Januar 2011 erhöht werden. Die eingetretene Ergebnisbelastung von 12,8 Mio. Euro resultiert im Wesentlichen aus einer entsprechenden Rückstellungsbildung und wird nach § 2 Abs. 5 Satz 5 HG 2013/2014 in künftige Haushaltsjahre vorgebracht. Einer Genehmigung für über- oder außerplanmäßige Kosten bedurfte es daher nicht.

Das Produkt „Hochschulpakt 2020“ ist dem Einzelplan 15 (HMWK, Kapitel 15 02 Förderung der Wissenschaft und Forschung) zugeordnet. Es dient der Umsetzung einer gleichnamigen, von den Regierungschefs des Bundes und der Länder geschlossenen Verwaltungsvereinbarung aus dem Jahr 2007. Das Produkt soll die Hessischen Hochschulen in die Lage versetzen, einer steigenden Zahl von Studienberechtigten ein Hochschulstudium zu ermöglichen. Der gegenüber der Planung negative Ergebnisbeitrag des Produkts in Höhe von 11,5 Mio. Euro ist im Wesentlichen auf eine zeitliche Verschiebung bei der Vereinnahmung von Bundesmitteln zurückzuführen. Die im Haushaltsplan 2013 veranschlagten, aber im Haushaltsvollzug noch nicht als Erlöse vereinnahmten Bundesmittel wurden durch Landesmittel ersetzt. Die ausgewiesenen Gesamtkosten enthalten daher überplanmäßige Kosten in Höhe von 11,0 Mio. Euro, die gemäß § 2 Abs. 5 HG 2013/2014 genehmigt wurden.

Die Kostenüberschreitungen bei dem Produkt „Bau Bund“ betreffen Hessen Mobil – Straßen- und Verkehrsmanagement aus Einzelplan 07 (HMWEVL, Kapitel 07 20). Im Auftrag des Bundes verwaltet das Land die Bundesfernstraßen. Das Produkt enthält die Personalkosten des Landes sowie die Kosten für externe Ingenieurleistungen im Zusammenhang mit Projekten zum Bau von Straßen, Bauwerken und Radwegen des Bundes. Die Erlöse resultieren aus pauschalen Erstattungen des Bundes für die Verwaltungskosten des Landes. Die reinen Baukosten werden unmittelbar aus der Bundeskasse finanziert. Die Kostenüberschreitungen werden mit der Erhöhung des Bauhaushalts des Bundes und damit einhergehenden höheren Personalkosten für die Bearbeitung des Produktes auf Landesseite begründet. Die Abweichungen von 10,5 Mio. Euro wurden als überplanmäßige Kosten gemäß § 2 Abs. 5 HG 2013/2014 genehmigt.

Das Produkt „Berufsqualifizierende Bildungsgänge an beruflichen Schulen“ ist in Einzelplan 04 (HKM, Kapitel 04 59 Schulen) abgebildet. Die Kostenüberschreitungen resultieren im Wesentlichen aus den Besoldungs- und Tariferhöhungen zum 1. Juli 2013. In der Haushaltsplanung wurden die zu erwartenden Mehrbelastungen nicht in den operativen Buchungskreisen, sondern zentral in Einzelplan 17 für alle Buchungskreise geplant. Die Kostenüberschreitungen von 7,1 Mio. Euro werden nach § 2 Abs. 5 Satz 5 HG 2013/2014 als Verlust in künftige Haushaltsjahre vorgetragen.

Gegenstand des Produkts „Besondere Einsätze“ sind Einsätze von Polizeibeamten im Rahmen von öffentlichen Veranstaltungen, Versammlungen usw. Das Produkt wird in Einzelplan 03 (HMdIS, Kapitel 03 81 Polizeibehörden) abgebildet und weist saldiert eine Planabweichung bei den Kosten und einen negativen Ergebnisbeitrag von 6,9 Mio. Euro aus. Die Kostenüberschreitungen bewegen sich im Rahmen der im Bewirtschaftungsvermerk des Kapitels zulässigen Grenze von 25 Prozent der Gesamtkosten des Produkts. Die Überschreitungen wurden innerhalb des Buchungskreises ausgeglichen.

3.3 Überleitung vom Leistungsergebnis zum Jahresergebnis der Ergebnisrechnung

3.3.1 Aggregierter Erfolgsplan und aggregierte Ergebnisrechnung

Ein aggregierter Erfolgsplan bzw. eine aggregierte Ergebnisrechnung sind in Hessen bisher nicht Bestandteil des Haushaltsplans bzw. der Haushaltsrechnung. Der Rechnungshof hat die Erfolgspläne aller Buchungskreise aus dem Haushaltsplan für das Jahr 2013 und alle Ergebnisrechnungen aus der Haushaltsrechnung 2013 zusammengefasst. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der Erfolgsplan des Kapitels 17 01 Allgemeine Finanzierungsvorgänge (Finanzierungsbuchungskreis) nicht verbindlich ist.¹⁰⁸ Aus diesem Grund findet sich in der Haushaltsrechnung keine Ergebnisrechnung für das Kapitel 17 01 Allgemeine Finanzierungsvorgänge. Der Rechnungshof hat die entsprechenden Werte aus dem Haushaltsvollzug zu Vergleichszwecken ergänzt. Bei der Interpretation der Daten ist zu berücksichtigen, dass die justizspezifischen Erträge und Aufwendungen aus dem Verfahrensbereich und bestimmte Erträge und Aufwendungen der Legislative nicht enthalten sind. Außerdem handelt es sich – im Ge-

¹⁰⁸ In Kapitel 17 01 Allgemeine Finanzierungsvorgänge ist kein Produktthaushalt ausgeprägt. Vorherrschend ist die kamerale Sichtweise mit Einnahmen und Ausgaben.



gensatz zur Ergebnisrechnung des Gesamtabchlusses (vgl. Abschnitt 2.3.6) – um nicht konsolidierte Werte.

| Erträge / Aufwendungen | Ist | Soll | Abw. | Abw. |
|---|------------------|------------------|-----------------|---------------|
| | in Mio. Euro | | | in % |
| Umsatzerlöse und Erträge aus Verwaltungstätigkeit | 2 714,1 | 2 763,6 | -49,4 | -1,8 |
| Erträge aus Produktabgeltungen | 20 532,2 | 18 136,8 | 2 395,4 | 13,2 |
| Bestandsveränderungen | 9,1 | 7,9 | 1,2 | 14,6 |
| Aktivierte Eigenleistungen | 18,7 | 29,0 | -10,3 | -35,6 |
| Sonstige betriebliche Erträge | 1 687,3 | 954,3 | 733,0 | 76,8 |
| Betriebsertrag | 24 961,3 | 21 891,5 | 3 069,8 | 14,0 |
| Bezogene Waren und Leistungen | 2 018,6 | 1 965,2 | 53,4 | 2,7 |
| Personalaufwand | 12 863,4 | 10 159,1 | 2 704,3 | 26,6 |
| Abschreibungen | 578,8 | 566,0 | 12,8 | 2,3 |
| Sonstige betriebliche Aufwendungen | 2 131,2 | 2 106,6 | 24,6 | 1,2 |
| Aufwendungen aus Produktabgeltung | 20 251,7 | 17 881,0 | 2 370,7 | 13,3 |
| Betriebsaufwand | 37 843,7 | 32 677,9 | 5 165,8 | 15,8 |
| Eigenergebnis | -12 882,4 | -10 786,4 | -2 096,0 | 19,4 |
| Betriebliche Erträge aus Transferleistungen | 5 524,2 | 5 124,6 | 399,6 | 7,8 |
| Steuererträge und steuerähnliche Erträge | 18 744,2 | 19 232,2 | -488,0 | -2,5 |
| Steuererträge und Leistungsabgeltung | 24 268,4 | 24 356,8 | -88,4 | -0,4 |
| Betrieblicher Aufwand aus Transferleistungen | 12 165,6 | 6 835,7 | 5 330,0 | 78,0 |
| Nicht rückzahlbare Zuweisungen für Investitionen | 989,7 | 1 262,5 | -272,8 | -21,6 |
| Steueraufwand und ähnliche Aufwendungen | 0,0 | 3 378,7 | -3 378,7 | -100,0 |
| Leistungstransfers | 13 155,4 | 11 476,9 | 1 678,5 | 14,6 |
| Steuer- und Leistungsergebnis | 11 113,0 | 12 879,9 | -1 766,9 | -13,7 |
| Verwaltungsergebnis | -1 769,3 | 2 093,5 | -3 862,9 | -184,5 |
| Erträge aus Beteiligungen, anderen Wertpapieren und Ausleihungen des Finanzanlagevermögens | 1 034,3 | 375,6 | 658,7 | 175,4 |
| Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge | 338,9 | 78,2 | 260,6 | 333,2 |
| Finanzertrag | 1 373,2 | 453,8 | 919,4 | 202,6 |
| Abschreibungen auf Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens und Verluste aus entsprechenden Abgängen | 124,0 | 20,3 | 103,7 | 511,6 |
| Zinsen und ähnliche Aufwendungen, Aufwand aus Verlustübernahmen | 4 352,2 | 4 087,9 | 264,3 | 6,5 |
| Finanzaufwand | 4 476,2 | 4 108,2 | 368,0 | 9,0 |
| Finanzergebnis | -3 103,0 | -3 654,4 | 551,3 | -15,1 |
| Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit | -4 872,4 | -1 560,8 | -3 311,5 | 212,2 |
| Außerordentlicher Ertrag | 517,0 | 247,5 | 269,5 | 108,9 |
| Außerordentlicher Aufwand | 2 265,8 | 936,7 | 1 329,2 | 141,9 |
| Außerordentliches Ergebnis | -1 748,9 | -689,2 | -1 059,6 | 153,7 |
| Transferzuwendungen | 41,2 | 55,9 | -14,7 | -26,3 |
| Transferzahlungen | 1,7 | 5,2 | -3,4 | -66,2 |
| Transferergebnis | 39,4 | 50,7 | -11,3 | -22,2 |
| Neutrales Ergebnis | -1 709,4 | -638,5 | -1 070,9 | 167,7 |
| Steuern vom Einkommen und Ertrag | 13,4 | 12,6 | 0,8 | 6,6 |
| Jahresergebnis | -6 595,2 | -2 212,0 | -4 383,3 | 198,2 |

Tabelle 3-5: Gegenüberstellung von Ergebnisrechnung und Erfolgsplan auf Landesebene

Das Jahresergebnis ist mit –6 595,2 Mio. Euro negativ und weicht gegenüber dem Haushaltsplan um –4 383,3 Mio. Euro ab. Das negative Planergebnis in Höhe von –2 212,0 Mio. Euro spiegelt die im Haushaltsplan 2013 geplante Eigenkapitalveränderung wider. Die wesentlichen Plan-Abweichungen ergeben sich im Haushaltsvollzug beim Personalaufwand (+2 704,3 Mio. Euro), bei den Leistungstransfers (saldiert: +1 678,5 Mio. Euro) und beim außerordentlichen Aufwand (+1 329,2 Mio. Euro). Dem steht insbesondere ein höherer Finanzertrag gegenüber (+919,4 Mio. Euro). Die Abweichungen bei der im Betriebsertrag und im Betriebsaufwand ausgewiesenen Produktabgeltung können bei einer konsolidierten Betrachtungsweise vernachlässigt werden.

3.3.2 Erläuterung wesentlicher Plan-Ist-Abweichungen

Die festgestellten Plan-Abweichungen resultieren überwiegend aus Einzelplan 17:

| Erträge / Aufwendungen | Ist | Soll | Abw. | Abw. in % |
|---|------------------|------------------|-----------------|---------------|
| | in Mio. Euro | | | |
| Umsatzerlöse und Erträge aus Verwaltungstätigkeit | 50,5 | 62,7 | -12,2 | -19,5 |
| Erträge aus Produktabgeltungen | 8 469,4 | 6 037,8 | 2 431,5 | 40,3 |
| Sonstige betriebliche Erträge | 1 147,6 | 688,2 | 459,4 | 66,7 |
| Betriebsertrag | 9 667,5 | 6 788,8 | 2 878,7 | 42,4 |
| Bezogene Waren und Leistungen | 0,2 | 0,2 | -0,0 | -2,3 |
| Personalaufwand | 3 982,8 | 1 335,2 | 2 647,6 | 198,3 |
| Sonstige betriebliche Aufwendungen | 84,0 | 48,6 | 35,4 | 72,8 |
| Aufwendungen aus Produktabgeltung | 20 251,7 | 17 858,0 | 2 393,8 | 13,4 |
| Betriebsaufwand | 24 318,7 | 19 242,0 | 5 076,7 | 26,4 |
| Eigenergebnis | -14 651,3 | -12 453,2 | -2 198,0 | 17,7 |
| Betriebliche Erträge aus Transferleistungen | 3 436,0 | 3 224,4 | 211,6 | 6,6 |
| Steuererträge und steuerähnliche Erträge | 18 715,7 | 19 206,6 | -490,9 | -2,6 |
| Steuererträge und Leistungsabgeltung | 22 151,8 | 22 431,0 | -279,2 | -1,2 |
| Betrieblicher Aufwand aus Transferleistungen | 9 014,8 | 3 571,4 | 5 443,3 | 152,4 |
| Nicht rückzahlbare Zuweisungen für Investitionen | 718,3 | 911,6 | -193,3 | -21,2 |
| Steueraufwand und ähnliche Aufwendungen | 0,0 | 3 378,7 | -3 378,7 | -100,0 |
| Leistungstransfers | 9 733,0 | 7 861,7 | 1 871,3 | 23,8 |
| Steuer- und Leistungsergebnis | 12 418,7 | 14 569,3 | -2 150,6 | -14,8 |
| Verwaltungsergebnis | -2 232,5 | 2 116,1 | -4 348,6 | -205,5 |
| Erträge aus Beteiligungen, anderen Wertpapieren und Ausleihungen des Finanzanlagevermögens | 1 028,9 | 374,6 | 654,2 | 174,6 |
| Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge | 332,4 | 73,8 | 258,6 | 350,6 |
| Finanzertrag | 1 361,2 | 448,4 | 912,8 | 203,6 |
| Abschreibungen auf Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens und Verluste aus entsprechenden Abgängen | 122,2 | 13,9 | 108,3 | 779,3 |



| Erträge / Aufwendungen | Ist | Soll | Abw. | Abw. in % |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|--------------|
| | | | | |
| Zinsen und ähnliche Aufwendungen, Aufwand aus Verlustübernahmen | 4 257,5 | 4 013,5 | 244,0 | 6,1 |
| Finanzaufwand | 4 379,7 | 4 027,4 | 352,3 | 8,7 |
| Finanzergebnis | -3 018,4 | -3 579,0 | 560,5 | -15,7 |
| Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit | -5 251,0 | -1 462,9 | -3 788,1 | 258,9 |
| Außerordentlicher Ertrag | 205,1 | 13,7 | 191,4 | 1 396,9 |
| Außerordentlicher Aufwand | 1 744,5 | 752,6 | 991,9 | 131,8 |
| Außerordentliches Ergebnis | -1 539,4 | -738,9 | -800,5 | 108,3 |
| Neutrales Ergebnis | -1 539,4 | -738,9 | -800,5 | 108,3 |
| Steuern vom Einkommen und Ertrag | 13,2 | 12,4 | 0,8 | 6,6 |
| Jahresergebnis | -6 803,6 | -2 214,2 | -4 589,4 | 207,3 |

Tabelle 3-6: Gegenüberstellung von Ergebnisrechnung und Erfolgsplan für Einzelplan 17

Die Personalaufwendungen liegen um 2 647,6 Mio. Euro über dem veranschlagten Planansatz. Ursächlich hierfür sind im Wesentlichen höhere Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen für aktive Beamte und Versorgungsempfänger, die sich in den Sozialaufwendungen und Aufwendungen für Altersversorgung und Unterstützung des Buchungskreises Vorsorgekasse (Kapitel 17 18) niederschlagen.

Die um 1 871,3 Mio. Euro höheren Aufwendungen aus Leistungstransfers betreffen vor allem die ursprünglich für das Jahr 2013 nicht geplanten Leistungsverpflichtungen aufgrund des Schutzschirmgesetzes (1 664,5 Mio. Euro). Diese sind als Aufwand im Finanzierungsbuchungskreis (Kapitel 17 01) erfasst. Der im Haushaltsplan ausgewiesene Posten „Steueraufwand und ähnliche Aufwendungen“ beinhaltet im Wesentlichen die Aufwendungen aus dem Länderfinanzausgleich und das als Aufwand berücksichtigte Kindergeld, das aus der Lohnsteuer gezahlt bzw. abgeführt wird. Im Haushaltsvollzug wurden diese Aufwendungen unter dem Posten „Betrieblicher Aufwand aus Transferleistungen“ verbucht.

Der höhere außerordentliche Aufwand (+991,9 Mio. Euro) und der höhere Finanzertrag (+912,8 Mio. Euro) sind im Wesentlichen buchungstechnisch bedingt und entfallen bei der Konsolidierung des Jahresabschlusses.

3.4 Überleitung des Jahresergebnisses von der Haushaltsrechnung zum Gesamtabchluss des Landes

Das in Abschnitt 3.2.2 erläuterte Leistungsergebnis aus dem Vollzug des Produktthaushalts hat ohne Kenntnis der in Abschnitt 3.3.2 dargestellten Ergebnisbeiträge aus Einzelplan 17 nur eine eingeschränkte Aussagekraft. Insbesondere die in Kapitel 17 01 abgebildeten ergebniswirksamen Finanzierungsvorgänge haben maßgeblichen Einfluss auf das Jahresergebnis. Die Angaben in der Haushaltsrechnung können nur mit einigem Aufwand zusammengefasst und in das Jahresergebnis des Gesamtabchlusses überführt werden.

| | Ist 2013 Mio. Euro |
|---|-----------------------|
| Leistungsergebnis | 478,8 |
| Jahresergebnis Finanzierungsbuchungskreis (Kapitel 17 01) | -6 701,3 |
| Sonstige nicht im Leistungsergebnis erfasste Ergebnisbeiträge | -372,7 |
| Jahresergebnis Haushaltsrechnung | -6 595,2 |
| Konsolidierungsbedingte und sonstige Anpassungen | 503,0 |
| Jahresergebnis Gesamtabchluss | -6 092,2 |

Tabelle 3-7: Überleitung des Jahresergebnisses 2013

Die nicht im Leistungsergebnis erfassten Ergebnisbeiträge sowie die konsolidierungsbedingten und sonstigen Anpassungen werden bisher nicht in der Haushaltsrechnung erläutert.

4 Länderfinanzausgleich

Im Jahr 2013 zahlte das Land 1322 Mio. Euro in den Länderfinanzausgleich. Im Vergleich zum Vorjahr sanken die Zahlungen um 404 Mio. Euro (-23 Prozent). Bei den Pro-Kopf-Zahlungen weist Hessen mit einem Wert von 282 Euro nach Bayern (343 Euro) die zweithöchste Belastung unter den Geberländern aus. Auch in der Finanzkraftreihenfolge belegte Hessen den zweiten Rang hinter Bayern. Nach den vertikalen Bundesergänzungszuweisungen verschlechterte sich das Land auf den achten Rang.

Die einfachgesetzlichen Grundlagen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs treten Ende des Jahres 2019 außer Kraft. Zugleich läuft der Solidarpakt II aus. Zur Reform des Finanzausgleichs wurde eine Bund-Länder Arbeitsgruppe eingerichtet.

4.1 Bundesstaatlicher Finanzausgleich

Der bundesstaatliche Finanzausgleich hat die Aufgabe, durch eine Annäherung der Einnahmen der Länder gleichwertige Lebensverhältnisse für alle Einwohner im Bundesgebiet herzustellen und zu bewahren. Er basiert auf dem Grundgesetz. Die nähere Ausgestaltung ist im abstrakt gehaltenen Maßstäbengesetz¹⁰⁹ sowie im konkretisierenden Finanzausgleichsgesetz¹¹⁰ geregelt. Der Finanzausgleich ist in die folgenden vier Stufen gegliedert:

1. vertikale Verteilung des Steueraufkommens zwischen Bund und Gesamtheit der Länder
2. horizontale Verteilung des Länderanteils an Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer zwischen den Ländern
3. Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich zwischen finanzstärkeren und finanzschwächeren Ländern
4. Bundesergänzungszuweisungen an leistungsschwache Länder.

¹⁰⁹ Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG) vom 9. September 2001, BGBl. I S. 2302, zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 29. Mai 2009, BGBl. I S. 1170.

¹¹⁰ Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG (Bund)) in der Fassung der Bekanntmachung durch Art. 5 des Gesetzes vom 20. Dezember 2001, BGBl. S. 3955, 3956, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 22. Dezember 2014, BGBl. I S. 2411.



Im Folgenden werden die dritte und vierte Stufe, der Länderfinanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen, für das Ausgleichsjahr 2013 näher betrachtet.

4.2 Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich

Der Finanzausgleich unter den Ländern dient der Annäherung ihrer Finanzkraft. Länder mit überdurchschnittlicher Finanzkraft sind zu Ausgleichszahlungen zu Gunsten von Ländern mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft verpflichtet. Die Finanzkraft eines Landes wird ermittelt aus Einnahmen des Landes zuzüglich 64 Prozent der Einnahmen seiner Gemeinden.

Der Länderfinanzausgleich wird während eines Jahres zunächst auf der Grundlage vorläufiger Werte berechnet. Die zu erbringenden Zahlungen werden monatlich aus dem Umsatzsteueraufkommen sowie durch Quartalszahlungen geleistet. Nach Abschluss des Ausgleichsjahres wird mit einer endgültigen Abrechnung die exakte Höhe der Zahlungen festgestellt. Daraus ergeben sich Schlusszahlungen, welche die vorläufigen Zahlungen ergänzen.

Zahlungsverpflichtungen im Jahr 2013

Im Haushaltsjahr 2013 wurden vorläufige Zahlungen für die Jahre 2012 und 2013 kassenwirksam. Abbildung 4-1 zeigt die kassenwirksamen Zahlungen des Landes in den Länderfinanzausgleich in den Jahren 2004 bis 2014 und den Sollwert des Jahres 2015. Zudem werden die Zahlungen nach Abrechnung der Jahre 2004 bis 2014 dargestellt.



2004 bis 2013 (ohne 2011): kassenwirksame Zahlungen nach Haushaltsrechnung; Abrechnung jew. nach Zweiter Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes
 2011: kassenwirksame Zahlungen nach Haushaltsrechnung; Zahlungen nach aktualisierter vorläufiger Abrechnung 2011, BMF vom 29.09.2013
 2014: kassenwirksame Zahlungen Ist nach Angaben HMdF; Zahlungen nach vorläufiger Abrechnung 2014, BMF vom 04.03.2013
 2015: kassenwirksame Zahlungen nach Haushaltsplan (Soll)

Abbildung 4-1: Kassenwirksame Zahlungen sowie Zahlungen nach Abrechnung in den Länderfinanzausgleich

Im Jahr 2013 betragen die für den Haushalt relevanten Zahlungen 1 321,8 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahreswert sanken diese um 404,4 Mio. Euro (-23,4 Prozent). Die Zahlungen lagen um 27,8 Prozent unter dem Planwert von 1 831,0 Mio. Euro. Nach vorläufigen Angaben des Ministeriums der Finanzen stiegen die Zahlungen im Jahr 2014 um 32,2 Prozent auf 1 746,8 Mio. Euro.

Abrechnung des Länderfinanzausgleichs im Jahr 2013

Die Abrechnung des Finanzausgleichs unter den Ländern ergab im Jahr 2013 ein Verteilungsvolumen von insgesamt 8 423,5 Mio. Euro (Vorjahr: 7 891,1 Mio. Euro). Im Jahr 2013 standen den drei Geberländern Bayern, Baden-Württemberg und Hessen 13 Empfängerländer gegenüber. Das bisherige Geberland Hamburg wechselte im Jahr 2013 in den Status eines Empfängerlandes. Die Finanzkraftreihenfolge der Länder im Jahr 2013 vor (Zeile 2.2) und nach Länderfinanzausgleich (Zeile 3.3) sowie nach allen Ergänzungszuweisungen des Bundes (Zeile 5.6) ist in Tabelle 4-1 dargestellt. Hessen hatte im Jahr 2013 vor dem Länderfinanzausgleich eine relative Finanzkraft von 113,4 Prozent (Zeile 2.1) gegenüber 110,9 Prozent im Jahr 2012. In der Finanzkraftreihenfolge belegte Hessen den zweiten Platz hinter Bayern (115,9 Prozent) und verbesserte sich somit im Vergleich zum Vorjahr um einen Platz.



Aus der relativen Finanzkraft ergibt sich die Zahlungsverpflichtung des Landes im Rahmen des Länderfinanzausgleichs. Nach Spitzabrechnung betrug diese im Jahr 2013 für Hessen 1 701,6 Mio. Euro (Zeile 3). Wie im Vorjahr war Hessen nach Bayern (4 306,8 Mio. Euro) und Baden-Württemberg (2 415,1 Mio. Euro) das drittgrößte Geberland. Nach Länderfinanzausgleich (ohne Ergänzungszuweisungen des Bundes) belegt Hessen in der Finanzkraftreihenfolge mit einer relativen Finanzkraft von 105,0 Prozent weiter den zweiten Rang (Zeile 3.3).

Die Abrechnung des Finanzausgleichs basierte im Jahr 2013 erstmals ausschließlich auf den im Rahmen der Volkszählung (Zensus) im Jahr 2011 ermittelten Einwohnerzahlen. Zur Abmilderung der Zensus-Auswirkungen wurden im Jahr 2011 lediglich ein Drittel und im Jahr 2012 zwei Drittel der zensusbedingten Unterschiede zu den fortgeschriebenen Einwohnerzahlen zugerechnet. Die Ergebnisse des Zensus hatten reduzierte Zahlungsverpflichtungen Hessens zur Folge. Der Bevölkerungsrückgang war in Hessen geringer als in anderen Bundesländern,¹¹¹ so dass der Anteil Hessens an der Gesamtbevölkerung leicht stieg. Nach Angaben des Ministeriums der Finanzen führen die neuen Bevölkerungszahlen zu einer Entlastung seit dem Jahr 2013 von rund 45 Mio. Euro jährlich, wobei 15 Mio. Euro auf Mehreinnahmen bei der Umsatzsteuer und 30 Mio. Euro auf Minderausgaben beim Länderfinanzausgleich entfielen.¹¹²

¹¹¹ Die hessische Bevölkerung sank im Vergleich zur Bevölkerungsfortschreibung um 1,5 Prozent, die Gesamtbevölkerung Deutschlands um 1,9 Prozent. Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Zensus kompakt, Ergebnisse des Zensus 2011, Ausgabe 2013, S. 9, 11.

¹¹² Vgl. Kleine Anfrage des Abg. Landau (CDU) vom 13. Juni 2013 betreffend Auswirkungen des Zensusergebnisses 2011 auf die Finanzausgleichssysteme LFA und KFA und Antwort des Ministers der Finanzen, Drucksache 18/7498, 8. Juni 2013, S. 1 f.

| Finanzkraftreihenfolge im bundesstaatlichen Finanzausgleich 2013 ¹⁾ | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|-------|----------------|----------------|
| | NW | BY | BW | NI | HE | SN | RP | ST | SH | TH | BB | MV | SL | BE | HH | HB | Ins-gesamt | |
| 1 | Ausgleichsmesszahl (AMZ) | 59 064 | 42 244 | 35 675 | 26 220 | 20 282 | 13 605 | 13 427 | 7 601 | 9 453 | 7 283 | 8 288 | 3 339 | 15 424 | 7 920 | 2 975 | 278 227 | |
| 2 | Finanzkraft (FK) vor LFA | 57 638 | 48 975 | 39 641 | 25 986 | 23 002 | 12 016 | 12 948 | 6 708 | 9 121 | 6 418 | 7 443 | 3 100 | 10 661 | 7 737 | 2 128 | 278 227 | |
| | 2.1 FK in % der AMZ ²⁾ | 97,6 | 115,9 | 111,1 | 99,1 | 113,4 | 88,3 | 96,4 | 88,3 | 96,5 | 88,1 | 89,8 | 92,8 | 69,1 | 97,7 | 71,6 | 1 | |
| | 2.2 Rangfolge vor LFA | 6 | 1 | 3 | 4 | 2 | 11 | 8 | 12 | 7 | 13 | 10 | 14 | 9 | 16 | 5 | 15 | |
| 3 | Länderfinanzausgleich (LFA) | 691 | -4 307 | -2 415 | 107 | -1 702 | 995 | 242 | 559 | 168 | 543 | 518 | 137 | 3 328 | 88 | 588 | 8 424 | |
| | 3.1 Finanzkraft nach LFA | 58 330 | 44 668 | 37 226 | 26 093 | 21 300 | 13 010 | 13 190 | 7 267 | 9 289 | 6 961 | 7 961 | 5 167 | 13 989 | 7 825 | 2 716 | 278 227 | |
| | 3.2 FK in % der AMZ | 98,8 | 105,7 | 104,3 | 99,5 | 105,0 | 95,6 | 98,2 | 95,6 | 98,3 | 95,6 | 96,1 | 95,2 | 90,7 | 98,8 | 91,3 | 100,0 | |
| | 3.3 Rangfolge nach LFA | 6 | 1 | 3 | 4 | 2 | 11 | 8 | 12 | 7 | 13 | 10 | 14 | 9 | 16 | 5 | 15 | |
| 4 | Allgemeine BEZ³⁾ | 340 | 0 | 0 | 0 | 0 | 408 | 131 | 229 | 91 | 222 | 222 | 66 | 1 053 | 43 | 189 | 3 175 | |
| | 4.1 Finanzkraft n. allg. BEZ | 58 670 | 44 668 | 37 226 | 26 093 | 21 300 | 13 419 | 13 321 | 7 496 | 9 379 | 7 183 | 8 182 | 5 349 | 15 042 | 7 868 | 2 905 | 281 403 | |
| | 4.2 FK in % der AMZ | 99,3 | 105,7 | 104,3 | 99,5 | 105,0 | 98,6 | 99,2 | 98,6 | 99,2 | 98,6 | 98,7 | 98,5 | 97,5 | 99,3 | 97,7 | 101,1 | |
| | 4.3 Rangfolge nach allg. BEZ | 6 | 1 | 3 | 4 | 2 | 11 | 8 | 12 | 7 | 13 | 10 | 14 | 9 | 16 | 5 | 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 | 227 | 0 | 133 | 0 | 125 | 135 | 91 | 0 | 0 | 0 | 0 | 711 |
| | 5.3 wg. teilungsbedingter Sonderlasten | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 707 | 0 | 1 030 | 0 | 936 | 938 | 690 | 0 | 1 245 | 0 | 0 | 6 545 |
| | 5.4 Finanzkraft nach BEZ | 58 670 | 44 668 | 37 226 | 26 093 | 21 300 | 15 377 | 13 367 | 8 711 | 9 433 | 8 300 | 9 310 | 6 191 | 3 366 | 16 330 | 7 868 | 2 965 | 289 175 |
| | 5.5 FK in % der AMZ | 99,3 | 105,7 | 104,3 | 99,5 | 105,0 | 113,0 | 99,6 | 114,6 | 99,8 | 114,0 | 112,3 | 114,0 | 100,8 | 105,9 | 99,3 | 99,7 | 103,9 |
| | 5.6 Rangfolge nach allen BEZ | 16 | 7 | 9 | 14 | 8 | 4 | 13 | 1 | 11 | 3 | 5 | 2 | 10 | 6 | 15 | 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.

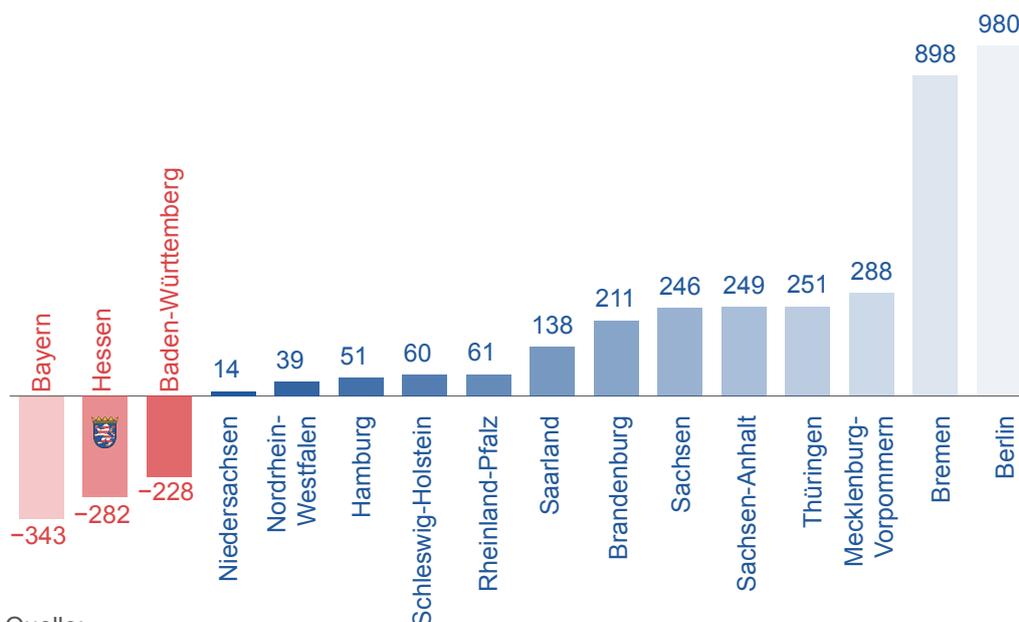
³⁾ Bundesergänzungszuweisungen (BEZ).

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 4-1: Finanzkraftreihenfolge im bundesstaatlichen Finanzausgleich 2013



Durch den Länderfinanzausgleich ergab sich im Jahr 2013 für jeden Einwohner Hessens rechnerisch eine Belastung in Höhe von 282 Euro. Damit stieg der Umverteilungsbetrag je Einwohner im Vergleich zum Vorjahr (217 Euro) um 65 Euro. Hessen ist im Verhältnis zur Zahl der Einwohner zweitgrößter Beitragszahler in den Länderfinanzausgleich nach einem dritten Rang im Vorjahr (Abbildung 4-2).



Quelle:

Eigene Berechnungen nach der zweiten Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2013, Bundesrats-Drucksache 425/14.

Abbildung 4-2: Umverteilungswirkungen des Länderfinanzausgleichs je Einwohner 2013

4.3 Bundesergänzungszuweisungen

Die vierte Stufe des bundesstaatlichen Finanzausgleichs umfasst die vertikalen Ausgleichsleistungen des Bundes. Es wird zwischen allgemeinen und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen unterschieden, die der Bund aus seinem Haushalt an leistungsschwache Länder zahlt.

Durch die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (Zeilen 4 bis 4.3 der Tabelle 4-1) soll die nach dem Länderfinanzausgleich verbleibende Lücke zur durchschnittlichen Finanzkraft weiter verringert werden. Dabei bleibt die Finanzkraftreihenfolge unter den Ländern – auch der zweite Rang Hessens (Zeile 4.3) – unverändert.

Die darüber hinaus gewährten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sollen den Ausgleich besonderer Finanzbedarfe aufgrund spezifischer Sonderlasten bewirken. Im Jahr 2013 wurden vom Bund zum Ausgleich „überproportionaler Kosten politischer Führung“ 517 Mio. Euro an leistungsschwache Länder gezahlt. Wegen hoher struktureller Arbeitslosigkeit leistete der Bund Zahlungen von 711 Mio. Euro an die fünf neuen Länder. Des Weiteren wurden an diese Länder und Berlin Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten nach dem sog. Solidarpakt II von 6545 Mio. Euro gezahlt (Zeilen 5.1 bis 5.3). Die letztgenannte Art der Bundesergänzungszuweisungen sinkt jedes Jahr. Letztmalig sollen diese in Höhe von 2096 Mio. Euro im Jahr 2019 gezahlt werden. Hessen erhält weder allgemeine noch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen.

Nach Einbeziehung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen bleibt Hessens relative Finanzkraft mit 105,0 Prozent unverändert, allerdings belegt Hessen danach den achten Platz in der Finanzkraftreihenfolge der Länder (im Vorjahr Platz 9). Die Geberländer im Länderfinanzausgleich Bayern, Baden-Württemberg und Hessen verschlechtern sich in der Rangfolge jeweils um sechs Plätze (Zeilen 2.2 und 5.6). Dagegen rückt z. B. Mecklenburg-Vorpommern durch den Länderfinanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen bzgl. seiner Finanzkraft vom 14. auf den zweiten Platz aller Bundesländer.

4.4 Reform des Länderfinanzausgleichs

Verschiedene Gründe machen eine Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs erforderlich. Die gesetzlichen Grundlagen – das Maßstäbengesetz und das Finanzausgleichsgesetz – treten Ende des Jahres 2019 außer Kraft. Zugleich läuft der Solidarpakt II aus, der die besondere finanzielle Förderung der neuen Länder regelt. Zudem wird ab dem Jahr 2020 die Schuldenbremse von allen Ländern verbindlich einzuhalten sein. Gegen den Länderfinanzausgleich haben Bayern und Hessen beim Bundesverfassungsgericht Klage eingereicht.

Zur Reform des Finanzausgleichs wurde eine Bund-Länder Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich mit den folgenden Themen befasst:

- Auswirkungen des europäischen Fiskalvertrags auf die Bund-Länder-Beziehungen,
- Schaffung von Voraussetzungen für die Konsolidierung und die dauerhafte Einhaltung der neuen Schuldenregel in den Länderhaushalten,
- Einnahmen- und Aufgabenverteilung und Eigenverantwortung der föderalen Ebenen,



- Reform des Länderfinanzausgleichs,
- Finanzierungsmodalitäten und Zinslasten bei den Altschulden sowie
- Zukunft des Solidaritätszuschlags.

In einem Arbeitspapier von Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble und Hamburgs Bürgermeister Olaf Scholz, im Jahresgutachten des Sachverständigenrates 2014 / 15, auf dem 70. Deutschen Juristentag sowie in diversen weiteren Gutachten wurden bereits verschiedene Reformoptionen diskutiert.

Beispielsweise wurde ein Aufgehen des Solidaritätszuschlags in der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer vorgeschlagen. Das Aufkommen des Solidaritätszuschlags, das derzeit nur dem Bund zusteht, würde dann anteilig Ländern und Kommunen zufließen. Der Ansatz wurde jedoch vorerst fallengelassen, da befürchtet wurde, dass dies als Steuererhöhung wahrgenommen werden könnte.

Weiterhin wurde diskutiert, einen Teil des strukturellen Verschuldungsspielraums des Bundes von 0,35 Prozent des BIP den Ländern zur Verfügung zu stellen. Im Gegenzug wurde von der Bundeseite gefordert, dem Stabilitätsrat eine höhere Bedeutung bei der Kontrolle der Länderhaushalte einzuräumen.

Weitere Vorschläge betreffen eine größere Steuerautonomie der Länder, die Übertragung der Steuerverwaltung auf den Bund, eine separate Hauptstadtfinanzierung, die Einführung gemeinsamer Bund-Länder-Anleihen sowie ein Altschuldentilgungsfonds.

Noch vor Beginn der Verhandlungen zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen hat die Hessische Landesregierung zusammen mit der Bayerischen Staatsregierung im März 2013 beim Bundesverfassungsgericht¹¹³ einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit weiter Teile des Maßstäbengesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes gestellt.¹¹⁴

Aus hessischer Sicht werden insbesondere die sog. Einwohnerveredelung der Stadtstaaten, die hohe Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft sowie erhebliche Fehlanreize des bestehenden Finanzausgleichs als Kritikpunkte genannt.¹¹⁵ Der Einwohnergewichtung der Stadtstaaten von 135 Prozent fehle nach Grund und Umfang eine tragfähige rechtliche Grundlage. Die Hauptstadtfunktion Berlins würde somit von den Ländern mitfinanziert,

¹¹³ Das Bundesverfassungsgericht hat sich bereits viermal – in den Jahren 1952, 1986, 1992 und 1999 – mit dem Länderfinanzausgleich befasst.

¹¹⁴ Vgl. Pressemitteilung der Staatskanzlei vom 25. März 2013.

¹¹⁵ Vgl. Eckpunktepapier der Landesregierung zur Klage gegen den Länderfinanzausgleich, Anlage zur Kabinettsitzung am 5. Februar 2013.

was nicht Aufgabe des Länderfinanzausgleichs sei. Der Ansatz der Gemeindefinanzkraft von 64 Prozent berücksichtige nur unzureichend die finanzielle Eigenverantwortung der Kommunen für die Bestimmung des kommunalen Finanzbedarfs. Schließlich verstoße das Zusammenspiel auf allen vier Stufen des Finanzausgleichs gegen die Verfassung, da diese nicht aufeinander abgestimmt seien. Im Ergebnis würden die Unterschiede der Länder in ihrer Finanzkraft nahezu vollständig nivelliert. Dadurch werde die ursprüngliche Finanzkraftreihenfolge der Länder verändert. Es bestünden erhebliche Fehlanreize, da gegebenenfalls erzielte Steuermehreinnahmen eines Landes zu einem hohen Anteil – über den Ausgleich – anderen Ländern zufließen.

Da die einfachgesetzlichen Regelungen des Finanzausgleichs sowie des Solidarpakts II bis zum Jahr 2019 zeitlich befristet sind, bietet dies die Chance, die Bund-Länder-Finanzbeziehungen grundlegend zu reformieren. Allerdings lässt die sehr heterogene Interessenlage – insbesondere auf Länderebene – eher nur (kosmetische) Anpassungen am bestehenden System erwarten. Zwar könnte der Bund durch höhere Bundeszuweisungen einen Kompromiss herbeiführen. Allerdings müssten höhere Zahlungsverpflichtungen des Bundes voraussichtlich auf Kosten der Haushaltsautonomie der Länder erkaufte werden.

5 Kommunaler Finanzausgleich

Für den Kommunalen Finanzausgleich wurde im Jahr 2013 eine Steuerverbundmasse von 3 319 Mio. Euro geplant. Während in Kapitel 17 01 des verabschiedeten Haushalts die Werte für den Länderfinanzausgleich um 100 Mio. Euro gesenkt wurden, verblieben die Werte für die Ableitung des Kommunalen Finanzausgleichs auf dem Stand der Regierungsvorlage. Hieraus resultierte eine um 23 Mio. Euro niedrigere Steuerverbundmasse. Dieser Betrag wurde den Kommunen im Haushaltsjahr 2014 ausgezahlt. Verwendungsseitig flossen den Kommunen Finanzausgleichszuweisungen in Höhe von 3 758 Mio. Euro zu. Der Kommunale Finanzausgleich wird im Jahr 2016 auf eine Bedarfsorientierung umgestellt.

Mit den Instrumenten der Finanzaufsicht sowie in Teilen mit dem Kommunalen Schutzschirm soll auf die Verschuldungssituation der Kommunen Einfluss genommen werden. Auch mit der Einrichtung einer Beratungsstelle soll den Kommunen Hilfe zur Selbsthilfe gegeben werden. Aufgrund der Entwicklung der kommunalen Schulden und der generellen Verantwortung des Landes für seine Kommunen nicht zuletzt im Rahmen des Fiskalvertrags empfiehlt der Rechnungshof, mit weiteren Maßnahmen die kommunale Verschuldung wirksam zu begrenzen. Beispielsweise könnte an eine Genehmigungspflicht der Haushaltssicherungskonzepte gedacht werden.

5.1 Steuerverbund- und Finanzausgleichsmasse

Der Kommunale Finanzausgleich hat die Aufgabe, den Kommunen für die übertragenen und freiwilligen Aufgaben die erforderliche Finanzausstattung zur Verfügung zu stellen, soweit diese nicht bereits (vor Finanzausgleich) vorhanden ist.¹¹⁶ Art. 137 Abs. 5 HV verpflichtet das Land, „den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern“. Diese Verfassungsvorgabe greift das Finanzausgleichsgesetz auf.¹¹⁷ Die danach den Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Verfügung gestellten Finanzmittel (sog. Finanzausgleichsmasse) bestehen insbesondere aus einem Anteil am Steueraufkommen des Landes, der nach den Länderfinanzausgleichszahlungen verbleibt (sog. Steuerverbundmasse). Hinzu kommen weitere Beträge, die

¹¹⁶ Vgl. Kommentar von Wanieck (Begr.), Käss, Gretz-Roth, Keilmann, Sanner, Der kommunale Finanzausgleich und finanzielle Zuweisungen des Landes zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben nach dem Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs, in: Praxis der Gemeindeverwaltung, Hessen, Mai 2012, S. 10.

¹¹⁷ Vgl. § 1 Abs. 1 des Gesetzes zur Regelung des Finanzausgleichs (Finanzausgleichsgesetz – FAG (Hessen)) in der Fassung vom 29. Mai 2007, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 27. Juni 2013, GVBl. I S. 446.



sich auf Basis von Gesetzen oder entsprechend dem Haushaltsplan ergeben (§ 2 FAG (Hessen)).

Zur Bemessung der Steuerverbundmasse sind die Kommunen mindestens an den Landesanteilen der Gemeinschaftsteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer) zu beteiligen (Art. 106 Abs. 7 GG). Bis zum Jahr 2010 wurden in Hessen zusätzlich die Landesanteile an der Gewerbesteuerumlage, die Grunderwerbsteuer, die Kraftfahrzeugsteuer (seit deren Wegfall im Juli 2009 die ersatzweisen Zuweisungen des Bundes) und die Vermögensteuer einbezogen. Seit dem Jahr 2011 wurde die Berechnung der Steuerverbundmasse maßgeblich auf die Steuern begrenzt, die das Grundgesetz benennt. Lediglich zwei Drittel der Grunderwerbsteuer fließen weiterhin auch ohne grundgesetzliche Verpflichtung in die Berechnung ein.¹¹⁸ Das Grundgesetz gibt den Ländern keine Beteiligungshöhe vor. In Hessen gilt seit dem Jahr 2001 eine Beteiligung von 23 Prozent (sog. Verbundquote).¹¹⁹

Die Steuerverbundmasse wird nach den Ansätzen der Steuern im Haushaltsplan nach Abzug der Zahlungen in den Länderfinanzausgleich berechnet. Während in Kapitel 17 01 des verabschiedeten Haushalts die Werte für den Länderfinanzausgleich um 100 Mio. Euro gesenkt wurden, verblieben die Werte für die Ableitung des Kommunalen Finanzausgleichs auf dem Stand der Regierungsvorlage. Statt des final geplanten Länderfinanzausgleichs von 1 831,0 Mio. Euro wurden für die Berechnung der Steuerverbundmasse 1 931,0 Mio. Euro angesetzt. Hieraus resultierte eine um 23,0 Mio. Euro niedrigere Steuerverbundmasse (23 Prozent der einbezogenen Steuern nach LFA). Im Jahr 2013 hätte sich sonst im Soll eine Steuerverbundmasse von 3 267,3 Mio. Euro ergeben. Einschließlich der Schlussabrechnung des Jahres 2011 von 74,7 Mio. Euro hätte die Steuerverbundmasse 3 342,1 Mio. Euro betragen (siehe Spalte „Soll korrigiert“ in Tabelle 5-1). Der Betrag von 23,0 Mio. Euro verstärkt die Steuerverbundmasse des Jahres 2014. Im Haushaltsplan des Jahres 2013 wurden 3 244,3 Mio. Euro ausgewiesen (einschließlich der Schlussabrechnungen des Jahres 2011: 3 319,1 Mio. Euro) (siehe Spalte Soll HP in Tabelle 5-1).¹²⁰

¹¹⁸ Vgl. Art. 1 Nr. 2 des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 vom 16. Dezember 2010, GVBl. I S. 612.

¹¹⁹ § 2 Abs. 2 FAG (Hessen).

¹²⁰ Zur Steuerverbundmasse 2013 vgl. Haushaltsplan 2013, Einzelplan 17, S. 129.

| Kommunaler Finanzausgleich: Steuerverbundmasse | 2012 | 2013 | | Veränderung | | Abweichung | | |
|---|------------------|-----------------|------------------------|-----------------|-----------------------------|---------------|-----------------------|-------------|
| | Ist Mio. Euro | Soll HP | Soll kor. Mio. Euro | Ist | Ist ggü. Vorj. Mio. Euro | Vorj. % | Ist-Soll Mio. Euro | % |
| Lohnsteuer | 5 835,1 | 6 254,0 | | 6 220,1 | 385,0 | 6,6 | -33,9 | -0,5 |
| Veranlagte Einkommensteuer | 1 074,4 | 1 153,0 | | 1 202,3 | 127,9 | 11,9 | 49,3 | 4,3 |
| Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag | 914,6 | 890,0 | | 946,7 | 32,1 | 3,5 | 56,7 | 6,4 |
| Abgeltungsteuer | 382,3 | 440,0 | | 457,4 | 75,1 | 19,6 | 17,4 | 3,9 |
| Körperschaftsteuer | 765,7 | 1 144,0 | | 1 173,7 | 408,1 | 53,3 | 29,7 | 2,6 |
| Umsatzsteuer | 3 957,9 | 4 242,5 | | 4 080,4 | 122,5 | 3,1 | -162,1 | -3,8 |
| Abzüglich Familienleistungsausgleich | -200,0 | -218,0 | | -218,0 | -18,0 | 9,0 | 0,0 | 0,0 |
| Einfuhrumsatzsteuer | 1 735,0 | 1 620,0 | | 1 620,2 | -114,8 | -6,6 | 0,2 | 0,0 |
| Gemeinschaftsteuern | 14 465,1 | 15 525,5 | | 15 482,9 | 1 017,8 | 7,0 | -42,6 | -0,3 |
| ⅓ Grunderwerbsteuer (Landesanteil) | 375,4 | 511,3 | | 479,0 | 103,6 | 27,6 | -32,3 | -6,3 |
| Einbezogene Steuern vor LFA | 14 840,5 | 16 036,8 | | 15 961,9 | 1 121,5 | 7,6 | -74,9 | -0,5 |
| Abzüglich LFA | 1 726,2 | 1 931,0 | 1 831,0 | 1 321,8 | -404,4 | -23,4 | -609,2 | -31,5 |
| Einbezogene Steuern nach LFA | 13 114,3 | 14 105,8 | 14 205,8 | 14 640,1 | 1 525,8 | 11,6 | 534,3 | 3,8 |
| Hiervon 23%: Steuerverbundmasse | 3 016,3 | 3 244,3 | 3 267,3 | 3 367,2 | 350,9 | 11,6 | 122,9 | 3,8 |
| Schlussabrechnung vorletztes Jahr | 5,5 | 74,7 | | 74,7 | 69,2 | 1 248,1 | 0,0 | 0,0 |
| Steuerverbundmasse mit Schlussabrechnung | 3 156,8 | 3 319,1 | 3 342,1 | 3 441,9 | 285,1 | 9,0 | 122,9 | 3,7 |
| Schlussabrechnung (Ist – Soll) | -45,4 | x | x | 122,9 | 168,2 | -370,9 | x | x |

x Kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar.

Tabelle 5-1: Kommunaler Finanzausgleich: Steuerverbundmasse 2012 und 2013

Nach Abschluss des Haushaltsjahres 2013 und entsprechender Neuberechnung mit den Ist-Daten belief sich die Steuerverbundmasse auf 3 367,2 Mio. Euro (einschließlich der Schlussabrechnung des Jahres 2011: 3 441,9 Mio. Euro). Durch den 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 betragen, soweit sie in die Berechnung der Steuerverbundmasse des Kommunalen Finanzausgleichs einfließen, 15 961,9 Mio. Euro (siehe Ist-Spalte in Tabelle 5-1). Damit lagen diese um 74,9 Mio. Euro unter dem Soll-Wert (siehe vorletzte Spalte in der Zeile „Einbezogene Steuern vor LFA“).

Von den in die Berechnung einbezogenen Steuern werden die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich in Höhe von 1 321,8 Mio. Euro abgezogen. Diese Zahlungen lagen im Ist unter dem Soll-Wert des Haushaltsplans (-609,2 Mio. Euro). Insgesamt stieg die Bemessungsgrundlage der Steuerverbundmasse auf 14 640,1 Mio. Euro. Die Steuerverbundmasse



betrug nach der Ist-Abrechnung einschließlich der Schlussabrechnung des Jahres 2011 3441,9 Mio. Euro. Sie lag damit um 122,9 Mio. Euro über dem Ansatz des Haushaltsplans (siehe Ist-Spalte, letzte Zeile in Tabelle 5-1). Dieser Betrag ist als Schlussabrechnung für das Jahr 2013 spätestens im zweiten Folgejahr in die Berechnung des Kommunalen Finanzausgleichs einzubeziehen (§2 Abs. 4 Satz 2 FAG (Hessen)). Wäre der Soll-Wert korrekt ausgewiesen worden – d. h. um 23,0 Mio. Euro höher – hätte der Wert der Schlussabrechnung 99,9 Mio. Euro betragen. Folglich werden die 23,0 Mio. Euro, die den Kommunen in der Haushaltsplanung des Jahres 2013 vorenthalten wurden, über die Schlussabrechnungen an die Kommunen ausbezahlt. Im Haushaltsplan des Jahres 2014 war bereits eine Abrechnung des Jahres 2013 in Höhe von 23,0 Mio. Euro vorgesehen.¹²¹ Der Ist-Wert der Steuerverbundmasse (einschließlich Spitzabrechnungen) stieg im Jahr 2013 gegenüber dem Vorjahr um 285,1 Mio. Euro.

Neben der Steuerverbundmasse einschließlich Schlussabrechnungen der Vorjahre fließen sog. Verstärkungsmittel, die aus dem Landeshaushalt oder aus Umlagen der Kommunen kommen, in die Finanzausgleichsmasse ein.¹²² Im Jahr 2013 betrug die Verstärkungsmittel aus dem Landeshaushalt 243,3 Mio. Euro und die Umlagen der Kommunen 258,1 Mio. Euro. Damit ergab sich im Jahr 2013 im Soll eine Finanzausgleichsmasse von 3820,5 Mio. Euro (ohne Korrektur, Tabelle 5-2).

¹²¹ Vgl. Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2013 und 2014, Einzelplan 17, S. 129.

¹²² Im Jahr 2013 betrug der Anteil der Steuerverbundmasse (Soll, ohne Schlussabrechnung) an der Finanzausgleichsmasse 84,9 Prozent, der niedrigste Wert im Zehnjahresvergleich.

| Kommunaler Finanzausgleich: Finanzausgleichsmasse | Soll 2012 Mio. Euro | Soll 2013 Mio. Euro |
|---|---------------------------|---------------------------|
| Steuerverbundmasse einschließlich Schlussabrechnungen | 3 202,2 | 3 319,1 |
| Verstärkungsmittel aus dem Landeshaushalt | 162,9 | 243,3 |
| 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 | 100,0 | 100,0 |
| Zuführung für die Förderung von Kindern unter 3 Jahren | 42,5 | 59,2 |
| Zuführung für das Investitionsprogramm U3 | 0,0 | 63,6 |
| Verstärkungsmittel aus Umlagen der Kommunen | 226,4 | 258,1 |
| Zinsdienstumlage für die Konjunkturprogramme | 49,0 | 47,0 |
| Kompensationsumlage kreisangehöriger Gemeinden | 72,4 | 97,6 |
| Krankenhausumlage nach § 38 FAG der kreisfreien Städte und der Landkreise | 103,1 | 111,6 |
| Zuweisungen der Kommunen für S-Bahn Rhein-Main | 1,0 | 1,0 |
| Altlastenfinanzierungsumlage | 1,0 | 1,0 |
| Finanzausgleichsmasse | 3 591,5 | 3 820,5 |

* 5 000 Euro (Soll)

Tabelle 5-2: Kommunaler Finanzausgleich: Finanzausgleichsmasse 2012 und 2013

Die Mittel, die für den Kommunalen Finanzausgleich aufzuwenden sind, stehen nicht zur Finanzierung anderer Ausgaben des Landeshaushalts zur Verfügung. Gemessen an den Steuereinnahmen, über die das Land nach Abzug der Länderfinanzausgleichszahlungen verfügt, lagen die Ausgaben für den Kommunalen Finanzausgleich in den letzten zehn Jahren zwischen 18,8 Prozent als niedrigstem Wert (2006) und dem im Jahr 2009 erreichten höchsten Wert von 24,3 Prozent. Im Jahr 2013 betrug der Anteil 21,6 Prozent.

5.2 Verwendung der Finanzausgleichsmasse

Die Finanzausgleichsmasse wird den Kommunen in drei Ausgabenbereichen zugewiesen (§ 3 Abs. 1 FAG (Hessen)). Tabelle 5-3 zeigt die Verteilung der Finanzausgleichsmasse auf die einzelnen Bereiche in der Planung (3 820,5 Mio. Euro) und im Haushaltsvollzug (3 758,2 Mio. Euro). Die Allgemeinen Finanzausgleichszuweisungen umfassten mit 2 319,0 Mio. Euro (61,7 Prozent) im Haushaltsvollzug den größten Anteil. Auf die Besonderen Finanzausgleichszuweisungen entfielen 898,0 Mio. Euro (23,9 Prozent) und auf die Ausgaben zur Finanzierung von Investitionen 541,2 Mio. Euro (14,4 Prozent).



Allgemeine Finanzausweisungen

Die Allgemeinen Finanzausweisungen beinhalten Schlüsselzuweisungen an Landkreise, Städte und Gemeinden sowie Finanzausweisungen an den Landeswohlfahrtsverband. Sie fließen den Kommunen zur Stärkung der Finanzkraft zu und sollen auch Finanzkraftunterschiede zwischen den Landkreisen, Städten und Gemeinden ausgleichen. Die Allgemeinen Zuweisungen stehen den Kommunen zweckbindungsfrei zur Verfügung.

Im Haushaltsvollzug des Jahres 2013 enthielten die Allgemeinen Finanzausweisungen 2217,2 Mio. Euro Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden, kreisfreien Städte und Landkreise sowie 101,8 Mio. Euro Finanzausweisungen an den Landeswohlfahrtsverband (Tabelle 5-3).

Mit dem Gesetz zur Anpassung des Kommunalen Finanzausgleichs an die Herausforderungen des demografischen Wandels und zur Stärkung des ländlichen Raums¹²³ wurde ein Demografiefaktor eingeführt sowie die Hauptansatzregelung ausgeweitet. Die gesetzliche Neuregelung hat ab dem Jahr 2014 eine geänderte interkommunale Verteilung von Mitteln der Schlüsselzuweisungen zur Folge.

¹²³ Vgl. Gesetz zur Anpassung des Kommunalen Finanzausgleichs an die Herausforderungen des demografischen Wandels und zur Stärkung des ländlichen Raums vom 27. Juni 2013, GVBl. I S. 446.

| Kommunaler Finanzausgleich: Verwendung | Soll 2013 Mio. Euro | Ist 2013 Mio. Euro |
|---|---------------------------|--------------------------|
| 1. Allgemeine Finanzausweisungen | 2320,6 | 2319,0 |
| Schlüsselzuweisungen | 2218,8 | 2217,2 |
| Finanzausweisungen an den Landeswohlfahrtsverband | 101,8 | 101,8 |
| 2. Besondere Finanzausweisungen | 896,3 | 898,0 |
| darunter Zuweisungen: | | |
| für Schulen | 139,6 | 139,5 |
| für Örtliche Jugendhilfe | 64,2 | 63,7 |
| für Örtliche Sozialhilfe | 62,7 | 62,7 |
| zum Ausgleich der Belastungen aus der „Hartz IV“-Gesetzgebung | 100,0 | 100,0 |
| zu den Betriebskosten von Einrichtungen der Kinderbetreuung | 84,0 | 83,8 |
| zur Entlastung der Erziehungsberechtigten von Kindergartenbeiträgen | 62,7 | 63,4 |
| zur Förderung von Kindern unter drei Jahren | 133,7 | 117,9 |
| für laufende Ausgaben für Straßen | 14,0 | 14,0 |
| zur Förderung von Verkehrsverbänden | 121,5 | 121,5 |
| für Theater, Bibliotheken, Museen, Musikschulen, Kulturregion Rhein-Main | 17,3 | 17,7 |
| Zinsdienstumlage für die Konjunkturprogramme | 47,0 | 44,5 |
| aus dem Landesausgleichsstock | 38,2 | 57,6 |
| 3. Ausgaben zur Finanzierung von Investitionen | 603,5 | 541,2 |
| 3.1 Pauschale Investitionsförderung | 175,0 | 175,0 |
| davon: | | |
| Investitionspauschale Allgemein | 55,0 | 55,0 |
| Investitionspauschale Schulbau und Schulausstattung | 120,0 | 120,0 |
| 3.2 Allgemeine Investitionszuweisungen | 187,0 | 127,5 |
| darunter: | | |
| U3 Investitionsprogramm | 63,6 | 35,4 |
| Aktionsprogramm Sportanlagen | 10,0 | 2,9 |
| Zuwendungen für den ÖPNV | 25,0 | 12,9 |
| Beseitigung von Verkehrsnotständen | 1,0 | 4,9 |
| Dorferneuerungsprogramm | 21,1 | 19,4 |
| Einrichtungen der Altenhilfe | 15,3 | 14,5 |
| Wasserwirtschaftliche Maßnahmen | 35,4 | 32,2 |
| 3.3 Leistungen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und dem Hessischen Krankenhausgesetz | 241,5 | 238,7 |
| Finanzausgleichsmasse | 3820,5 | 3758,2 |

Tabelle 5-3: Kommunaler Finanzausgleich: Verwendung 2013

Besondere Finanzausweisungen

Die Besonderen Finanzausweisungen werden zweckgebunden zum Ausgleich besonderer Belastungen gezahlt. Der Fokus liegt hierbei auf den



Bereichen Schulen, Kindertagesstätten, Soziales und Verkehr. Im Haushaltsvollzug des Jahres 2013 entfielen von den Besonderen Finanzausweisungen 139,5 Mio. Euro auf Zuweisungen an Schulträger für ihre Schulausgaben, 63,7 Mio. Euro für die Örtliche Jugendhilfe und 62,7 Mio. Euro für die Örtliche Sozialhilfe. Die Zuweisungen zum Ausgleich der kommunalen Belastungen aus der „Hartz IV“-Gesetzgebung, die seit dem Jahr 2011 als Pauschale ausgestaltet sind,¹²⁴ betragen 100,0 Mio. Euro. Unter den Besonderen Finanzausweisungen für die Kinderbetreuung wurden 83,8 Mio. Euro zur anteiligen Deckung der Betriebskosten, 63,4 Mio. Euro zur Entlastung der Eltern von den Kindergartenbeiträgen und 117,9 Mio. Euro zur Förderung von Kindern unter drei Jahren eingesetzt (Tabelle 5-3). Ab dem Jahr 2014 werden die Besonderen Finanzausweisungen im Bereich Kindertagesstätten erheblich ausgeweitet.

In den Mitteln zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung sind auch die finanziellen Auswirkungen des Urteils des Staatsgerichtshofes vom 6. Juni 2012 zur Konnexität der Mindestverordnung enthalten. Danach muss das Land für die entstehenden Kosten der Mindestverordnung zum Betreuungsschlüssel aufkommen.¹²⁵ Im November 2012 einigten sich Land und Kommunale Spitzenverbände auf den Ausgleich für die Mindestverordnung in Höhe von insgesamt 875,7 Mio. Euro für die Jahre 2010 bis 2019. In den Haushaltsplänen der Jahre 2013 und 2014 wurden 70,0 Mio. Euro und 117,5 Mio. Euro vorgesehen.

Die Mittel des Landesausgleichsstocks werden eingesetzt, um Kommunen bei außergewöhnlichen Belastungen oder Härten zu unterstützen. Ab dem Jahr 2014 werden aus Mitteln des Landesausgleichsstocks Zinshilfen für Kommunen im Rahmen des Kommunalen Schutzschildes aufgebracht. Im Jahr 2014 sind 28,0 Mio. Euro geplant.

Investitionszuweisungen

Investitionszuweisungen werden für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen geleistet. Die Investitionszuweisungen setzen sich aus einer Pauschalen Investitionsförderung von 175,0 Mio. Euro, aus Allgemeinen Investitionszuweisungen von 127,5 Mio. Euro sowie aus Leistungen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und dem Hessischen Krankenhausgesetz von 238,7 Mio. Euro zusammen.

Zu den Allgemeinen Investitionszuweisungen sind im Jahr 2013 das U3 Investitionsprogramm von 35,4 Mio. Euro sowie das Aktionsprogramm Sport-

¹²⁴ Vgl. Art. 1 Nr. 7 des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 vom 16. Dezember 2010, GVBl. I S. 612.

¹²⁵ Vgl. Urteil des Staatsgerichtshofes des Landes Hessen vom 6. Juni 2012, P.St. 2292.

anlagen von 2,9 Mio. Euro hinzugekommen. Die Zuweisungen lagen jeweils unter den Ansätzen des Haushaltsplans (Tabelle 5-3).

Mit dem Gesetz zur Anpassung des Kommunalen Finanzausgleichs an die Herausforderungen des demografischen Wandels und zur Stärkung des ländlichen Raums¹²⁶ wurde ab dem Jahr 2014 eine pauschale Investitionsförderung für den ländlichen Raum sowie für ländliche Mittelzentren eingeführt¹²⁷, die im Haushaltsplan des Jahres 2014 mit 20 Mio. Euro bzw. 5 Mio. Euro veranschlagt sind.

5.3 Kommunaler Finanzausgleich ab dem Jahr 2016

Ausgangslage

Mit Urteil vom 21. Mai 2013 hat der Staatsgerichtshof auf eine kommunale Grundrechtsklage der Stadt Alsfeld wesentliche Vorschriften des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 für mit der Hessischen Verfassung unvereinbar erklärt.¹²⁸ Begründet wurde das Urteil mit einer fehlenden Bedarfsanalyse bei der Ermittlung des Kommunalen Finanzausgleichs. Die seit Jahrzehnten geübte Praxis, die Kommunen mit 23 Prozent an den Steuereinnahmen des Landes zu beteiligen (sog. Verbundquotenmodell), wurde damit aufgehoben. Dem Land wurde aufgegeben, spätestens für das Ausgleichsjahr 2016 den Kommunalen Finanzausgleich verfassungskonform neu zu regeln.

Bedarfsorientierter Kommunaler Finanzausgleich

Ein entsprechend den Staatsgerichtshofvorgaben erneuerter Kommunaler Finanzausgleich hat den Bedarf der Kommunen bei der Bemessung der Ausgleichszahlungen zu berücksichtigen (sog. bedarfsorientiertes Modell). Der Staatsgerichtshof verknüpft mit seinem Urteil die kommunalen Aufgaben mit den dazu notwendigen Finanzmitteln. Hiernach verlangt die Garantie der Finanzausstattung, dass die Kommunen ihre Pflichtaufgaben wahrnehmen können. Das setzt in einer ersten Stufe die Ermittlung dieser Aufgaben und des dazu notwendigen Finanzbedarfs voraus. Aufwendungen, die bei der Pflichtaufgabenwahrnehmung entstehen, die aber das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht beachten, dürfen unberücksichtigt bleiben.

¹²⁶ Gesetz zur Anpassung des Kommunalen Finanzausgleichs an die Herausforderungen des demografischen Wandels und zur Stärkung des ländlichen Raums vom 27. Juni 2013, GVBl. I S. 446.

¹²⁷ Dritte Verordnung zur Änderung der Investitionszuweisungsverordnung vom 13. Dezember 2013, GVBl. I 2014 S. 8.

¹²⁸ Urteil des Staatsgerichtshofes des Landes Hessen vom 21. Mai 2013, P.St. 2361, GVBl. I S. 535.



Die Garantie einer Mindestausstattung geht allerdings über die effiziente Wahrnehmung von Pflichtaufgaben hinaus. Diese Erweiterung sei nötig, weil bei reiner Pflichtaufgabenwahrnehmung kommunale Selbstverwaltung nicht möglich sei. Nach Ansicht des Staatsgerichtshofes ist die kommunale Mindestfinanzausstattung erfüllt, wenn die eigenen kommunalen Erträge sowie eine angemessene Ausnutzung bislang ungenutzter Ertragspotenziale und die Leistungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich ausreichen, um die Pflichtaufgaben und ein Mindestmaß freiwilliger Aufgaben wahrzunehmen.

Mit der Definition des Mindestausstattungsbedarfs und einer damit abgestimmten Bemessung des Finanzbedarfs ist der Ausstattungspflicht des Landes allerdings noch nicht Genüge getan. Über die Mindestausstattung hinaus haben die Kommunen nach dem Staatsgerichtshof einen weitergehenden Anspruch auf angemessene Finanzausstattung, dessen Höhe von der Finanzkraft des Landes abhängt. Insofern differenziert das Gericht zwischen der Mindestausstattung auf der einen Seite und der darüber hinausgehenden angemessenen Finanzausstattung auf der anderen Seite.

Konzeptionsphase

Zur Umsetzung der Staatsgerichtshofvorgaben hat das Land eine Arbeitsgruppe (sog. AG KFA 2016) mit kommunalen und Landesvertretern eingerichtet. Neben dem Ministerium der Finanzen, dem Ministerium des Innern und für Sport, den Kommunalen Spitzenverbänden sowie dem Landeswohlfahrtsverband sind die Staatskanzlei, der Rechnungshof, das Statistische Landesamt und weitere Ressorts in dieser Arbeitsgruppe vertreten. Der Arbeitsgruppe steht die Lenkungsgruppe vor, der die Präsidenten der Kommunalen Spitzenverbände unter der Leitung des Ministers der Finanzen angehören. In insgesamt 22 Sitzungen der AG KFA 2016 sowie acht Sitzungen der Lenkungsgruppe (Stand: 1. Februar 2015) wurden Details zu einer möglichen bedarfsorientierten Neukonzeption des Kommunalen Finanzausgleichs besprochen. Zur Beantwortung der Frage, welche finanzielle Ausstattung die Kommunen zur Wahrnehmung ihrer Pflichtaufgaben benötigen, wurde mittels einer Umfrage unter den Landesressorts ein Katalog erstellt. Die entstandene Zusammenstellung wurde mit den Kommunalen Spitzenverbänden auf ihre Plausibilität und Vollständigkeit überprüft. Die Umsetzung der nachfolgend skizzierten Vorschläge für eine Neuausrichtung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs steht unter dem Vorbehalt der Entscheidung des Landesgesetzgebers.

Überlegung für den vertikalen Finanzausgleich

Nach den ersten Berechnungen des Ministeriums der Finanzen auf Basis der Jahresrechnungsstatistik würde eine aufgabenangemessene Finanz-

ausgleichsmasse im Jahr 2014 bei rund 3,6 Mrd. Euro liegen.¹²⁹ Der Haushaltsplan des Jahres 2014, der noch nach dem bisherigen Verbundquotenmodell ermittelt wurde, sieht demgegenüber eine Finanzausgleichsmasse in Höhe von rund 4,0 Mrd. Euro vor. Den Unterschiedsbetrag in Höhe von rund 400 Mio. Euro will das Land als sog. Stabilitätsansatz freiwillig in den Kommunalen Finanzausgleich über die vom Staatsgerichtshof vorgegebene Mindest- und angemessene Finanzausstattung hinaus einstellen.¹³⁰

In diesen Gesamtberechnungen werden die Mittel für die Kinderbetreuung ohne Prüfung auf ihre Angemessenheit berücksichtigt. Die freiwilligen Angebote in den Bereichen Sport, Kultur und Umweltschutz erhalten bei der Berechnung der Mittel, die für freiwillige Aufgaben zur Verfügung stehen, ein besonderes Gewicht. Zudem wird auf eine Berücksichtigung ungenutzter Ertragspotenziale verzichtet, indem bei der Berechnung der Realsteuerpotenziale lediglich die gewogenen Durchschnittshebesätze angesetzt werden.¹³¹ Die Kompensationsumlage entfällt. Außerdem werden den Kommunen Mittel (sog. Sonderbedarfe) eingerechnet, mit denen sie z. B. auf die Herausforderungen des demografischen Wandels reagieren können.¹³²

Inzwischen hat ein Gutachten der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PwC die Systematik und Berechnung der vertikalen Bedarfsermittlung rechtlich und rechnerisch bestätigt.¹³³

Überlegung für den horizontalen Finanzausgleich

Die Ergebnisse der Modellrechnung für den vertikalen Finanzausgleich bilden die Grundlage für die Zuweisungen an die einzelnen Kommunen.¹³⁴

¹²⁹ Die statistischen Daten für die Berechnung des Kommunalen Finanzausgleichs für das Jahr 2016 liegen nach Angaben des Ministeriums der Finanzen erst im Frühjahr 2015 vor. Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, Pressemitteilung vom 30. September 2014.

¹³⁰ Vgl. Regierungserklärung zur Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen von Staatsminister Dr. Thomas Schäfer, 3. Februar 2015.

¹³¹ Diese gewogenen Durchschnittshebesätze sind auf Basis der Realsteuerdaten des 1. Halbjahres 2014 ermittelt worden und sollen voraussichtlich bis zur Evaluation unverändert bleiben.

¹³² Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, Pressemitteilung vom 30. September 2014.

¹³³ Vgl. PwC: Gutachten zur Prüfung der vertikalen Bedarfsermittlung des neuen Kommunalen Finanzausgleichs 2016 in Hessen, im Auftrag des Hessischen Ministeriums der Finanzen, 7. November 2014.

¹³⁴ Wie sich die insgesamt rund 4,0 Mrd. Euro auf Basis des bedarfsorientierten Kommunalen Finanzausgleichs auf die einzelnen Kommunen und auf Grundlage der derzeitigen Modellannahmen verteilen, lässt sich einer auf der Internetseite des Ministeriums der Finanzen eingestellten Landkarte entnehmen (vgl. Karte des Hessischen Ministeriums der Finanzen zum Kommunalen Finanzausgleich 2016 unter <https://finanzen.hessen.de/finanzen/kommunaler-finanzausgleich/karte-kfa2016>, zuletzt abgerufen am 17. April 2015).



Nach Angaben des Ministeriums der Finanzen profitiert von den vorgesehenen Änderungen auf der horizontalen Ebene insbesondere der ländliche Raum (mit Ausnahme der abundanten – d.h. besonders steuerstarken – Kommunen). Der Modellrechnung liegen zwei Annahmen zugrunde. Erstens ist für alle abundanten Kommunen zukünftig eine Solidaritätsumlage vorgesehen, die diese Kommunen zugunsten steuerschwacher Kommunen entrichten. Dabei soll die Umlage allerdings nicht zu einer Umkehrung der Finanzkraftreihenfolge führen.¹³⁵ Zweitens wurde angenommen, dass die Landkreise ihre Umlagehebesätze so senken, dass sie das gleiche Aufkommen an Kreisumlage erzielen wie im tatsächlichen kommunalen Finanzausgleich 2014.

Laufender Dialogprozess

Nach zahlreichen Gesprächen des Ministers der Finanzen mit kommunalen Vertretern wurde das zunächst vorgesehene Modell weiterentwickelt. Eine bedeutende Neuerung ist die Anerkennung eines Sonderbedarfs für Belastungen im Sozialbereich (sog. Soziallastenansatz). Änderungen wird es auch bei der Solidaritätsumlage geben. Die volle Umlage von zunächst 25 Prozent wird nun nicht ab dem ersten abundanten Euro fällig, sondern es ist ein gestufter Einstieg vorgesehen. Der Metropolfunktion Frankfurts soll durch eine noch stärkere Gewichtung der Einwohner (Einwohnerveredlung) Rechnung getragen werden.¹³⁶

Der Gesetzentwurf¹³⁷ zum neuen Finanzausgleichsgesetz soll voraussichtlich im Frühjahr 2015 erstmals im Landtag beraten und im Sommer 2015 vom Landtag verabschiedet werden.

5.4 Kommunalfinanzen und europäischer Fiskalvertrag

Neben dem Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung haben die Kommunen auch die Pflicht, den Anstieg ihrer Verschuldung zu begrenzen und ihren Haushalt auszugleichen. Diese Verpflichtungen ergeben sich zum einen aus dem europäischen Fiskalvertrag der die kamerale Neuverschuldung einschränkt und zum anderen aus § 92 Abs. 3 HGO, nach dem das Ergebnis ausgeglichen sein soll. Das Gebot des Haushaltsausgleichs wird durch den Finanzplanungserlass des Ministeriums des Innern und für

¹³⁵ Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, Pressemitteilung vom 5. November 2014.

¹³⁶ Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, Pressemitteilung vom 29. Januar 2015.

¹³⁷ Vgl. Entwurf für das Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen unter https://finanzen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdf/gesetzentwurf_finanzausgleichsgesetz.pdf, zuletzt abgerufen am 17. April 2015.

Sport aus dem Jahr 2014 konkretisiert. Dieser sieht vor, dass alle Kommunen, die nicht am Schutzschirm teilnehmen, grundsätzlich spätestens im Jahr 2017 den Haushaltsausgleich erreichen müssen.¹³⁸

Nach dem Fiskalvertrag darf das strukturelle Finanzierungsdefizit des öffentlichen Gesamthaushalts den Wert von 0,5 Prozent des BIP nicht übersteigen. Zum öffentlichen Gesamthaushalt zählen neben Bund und Ländern auch Kommunen und Sozialversicherungen. Somit schließt der Fiskalvertrag die Kommunen – im Gegensatz zur Schuldenbremse – mit ein. Die Länder sind nach dem Gesetz über die innerstaatliche Umsetzung des Fiskalvertrags¹³⁹ und dem Sanktionszahlungen-Aufteilungsgesetz¹⁴⁰ für die Defizite ihrer Kommunen verantwortlich.¹⁴¹ Das Land hat somit auch die Einhaltung der Haushaltsdisziplin durch die Kommunen sicherzustellen.

Mit den Instrumenten der Finanzaufsicht¹⁴² sowie in Teilen mit dem kommunalen Schutzschirm hat das Land die Möglichkeit, auf die kommunale Verschuldung steuernd einzuwirken. Im Rahmen der Finanzaufsicht soll beispielsweise defizitären Kommunen die Kredit- und Kassenkreditgenehmigung nur unter strengen Auflagen erteilt werden, deren Einhaltung von den Aufsichtsbehörden überwacht werden soll. Entsprechend haben defizitäre Kommunen ein Haushaltssicherungskonzept zu beschließen, das der Aufsichtsbehörde vorzulegen ist (§ 92 Abs. 4 HGO). Allerdings konnte in der Vergangenheit trotz dieser gesetzlichen Vorgaben eine steigende Verschuldung der hessischen Kommunen nicht verhindert werden.

Mit dem kommunalen Schutzschirm werden ausgewählte, konsolidierungsbedürftige Kommunen durch eine teilweise Entschuldung und Zinshilfen unterstützt, ihre Haushalte auszugleichen.¹⁴³ Diese Kommunen haben sich gegenüber dem Land vertraglich verpflichtet, den Haushaltsausgleich durch

¹³⁸ Vgl. Finanzplanungserlass des Hessischen Ministerium des Innern und für Sport vom 29. Oktober 2014, StAnz. 47/2014 S. 982.

¹³⁹ Vgl. Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags vom 15. Juli 2013, BGBl. I S. 2398.

¹⁴⁰ Vgl. Art. 14 des Föderalismus-Begleitgesetzes vom 5. September 2006, BGBl. I S. 2098, 2104.

¹⁴¹ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags, BT-Drucks. 17/12058 vom 15. Januar 2013, S. 9.

¹⁴² Um eine weitgehend einheitliche Handhabung der Finanzaufsicht zu gewährleisten, hat das Hessische Ministerium des Innern und für Sport mit Erlass vom 6. Mai 2010 (StAnz. 21/2010 S. 1470) den Aufsichtsbehörden die „Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht über Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte und Gemeinden“ vorgegeben sowie am 3. März 2014 ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie veröffentlicht. In diesen Hinweisen hat das Ministerium Mindestvoraussetzungen benannt, die die Kommunen für künftige Haushaltsgenehmigungen einzuhalten haben. Vgl. auch Beiträge Teil II, Nr. 9 und 10.

¹⁴³ Vgl. Gesetz zur Sicherstellung der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit konsolidierungsbedürftiger Kommunen (Schutzschirmgesetz - SchuSG) vom 14. Mai 2012, GVBl. I S. 128. Siehe auch Abschnitt 1.3.3.



konkrete Konsolidierungsmaßnahmen zeitnah zu erreichen. Die Kommunen sind während der Laufzeit des Vertrags der Haushaltsaufsicht der Regierungspräsidien unterstellt und haben regelmäßig über die Erfolge bei der Konsolidierung zu berichten und gegebenenfalls nachzusteuern.¹⁴⁴ Folglich führt dieses Instrument zu einer Reduzierung des gesamtstaatlichen Defizits.

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU und Bündnis 90 / Die Grünen wird die Einrichtung einer Stabsstelle zur Beratung von Nicht-Schutzschirm-Kommunen im Bereich der Haushaltspolitik angekündigt.¹⁴⁵ Das Ministerium des Innern und für Sport bekräftigte im Februar 2014 diese Absichtserklärung. An die Beratungsstelle sollen sich konsolidierungsbedürftige Kommunen wenden können.¹⁴⁶ Derzeitige Planungen sehen vor, die Beratungen unter Mitwirkung des Präsidenten des Rechnungshofs in seiner Funktion als Landesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung durchführen zu lassen.

Der Rechnungshof begrüßt die Einrichtung einer Beratungsstelle, in der den Kommunen Hilfe zur Selbsthilfe angeboten werden soll, um der aktuellen Entwicklung der kommunalen Schulden entgegenwirken zu können. Ziel ist es, die Haushalte so zu stärken, dass in den Kommunen wieder politische Gestaltungsräume entstehen und damit echte kommunale Selbstverwaltung ermöglicht wird. Gleichzeitig empfiehlt der Rechnungshof aufgrund der Verantwortung des Landes für seine Kommunen außer mit den Instrumenten der Finanzaufsicht sowie dem Kommunalen Schutzschirm mit weiteren Maßnahmen auf die Verschuldungssituation der Kommunen Einfluss zu nehmen.¹⁴⁷ Beispielsweise könnte an eine Genehmigungspflicht der Haushaltssicherungskonzepte gedacht werden.

¹⁴⁴ Vgl. § 5 Abs. 1 Verordnung zur Durchführung des Schutzschirmgesetzes (SchuSV) vom 21. Juni 2012, GVBl. I S. 183.

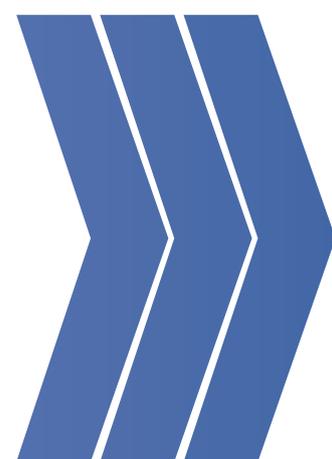
¹⁴⁵ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen der CDU und Bündnis 90 / Die Grünen für die 19. Wahlperiode des Hessischen Landtags 2014 - 2019, S. 87.

¹⁴⁶ Vgl. Pressemitteilung des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 28. Februar 2014.

¹⁴⁷ Vgl. Stellungnahme des Hessischen Rechnungshofs zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Ausführung von Art. 141 der Verfassung des Landes Hessen sowie zur Änderung der Landeshaushaltsordnung, Landtagsdrucksache 18 / 7253 vom 27. Mai 2013.

Teil II





Teil II Bemerkungen zu den Einzelplänen

Einzelplan 01:

Hessischer Landtag

6 Vorbemerkung zum Einzelplan 01

6.1 Aufgaben und Geschäftsbereich

Der Einzelplan 01 weist die Einnahmen und Ausgaben des Landesparlaments und seiner Verwaltung aus (Kap. 01 01).

In der 18. Legislaturperiode bestand der Hessische Landtag aus 118 Abgeordneten. Die Wahlperiode begann am 18. Januar 2009 und endete am 17. Januar 2014. Mit Beginn der 19. Legislaturperiode hat sich die Anzahl der Abgeordneten auf 110 reduziert.

Rechtsstellung und Aufgaben des Landtags sind im Wesentlichen in der Landesverfassung festgelegt. Seine Organisation und Arbeitsweise regelt der Landtag im Einzelnen durch seine Geschäftsordnung. Außer dem Präsidium, dem Ältestenrat und dem Hauptausschuss bestehen zur Vorbereitung der Vorlagen, über die der Landtag zu beschließen hat, zehn Fachausschüsse mit mehreren Unterausschüssen.

Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Landtag ergeben sich aus dem Hessischen Fraktionsgesetz.

Die Verwaltung des Landtags obliegt nach der Verfassung und der Geschäftsordnung dem Landtagspräsidenten, der hierbei mit dem Präsidium zusammenwirkt; für den Bereich des Landtags vertritt der Landtagspräsident das Land Hessen. Er bedient sich zur Erledigung der Verwaltungsangelegenheiten der Kanzlei des Landtags als oberster Landesbehörde.

Der Hessische Datenschutzbeauftragte ist eine eigene unabhängige oberste Landesbehörde. Er ist formal dem Hessischen Landtag zugeordnet. Seine Einnahmen und Ausgaben werden in einem eigenen Kapitel im Einzelplan 01 ausgewiesen (Kap. 01 03).



6.2 Übersicht zu den Einnahmen und Ausgaben

Tabelle 6-1 weist die für den Zeitraum 2012 bis 2014 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben sowie die Istwerte der Jahre 2012 und 2013 aus.

Die Soll-Einnahmen sind im Zeitraum 2012 bis 2014 um 0,2 Mio. Euro von 1,6 Mio. Euro auf 1,8 Mio. Euro angestiegen. Die Soll-Ausgaben haben sich im gleichen Zeitraum um 3,3 Mio. Euro von 53,1 Mio. Euro auf 56,4 Mio. Euro ebenfalls erhöht.

Im Jahr 2013 lagen die Ist-Einnahmen mit 1,9 Mio. Euro (einschließlich Eigene Einnahmen in Höhe von 1,7 Mio. Euro) um 16,0 Prozent unter den Soll-Einnahmen von 2,2 Mio. Euro. Die Ist-Ausgaben in Höhe von 52,6 Mio. Euro unterschritten die Soll-Ausgaben mit 54,9 Mio. Euro um 4,1 Prozent.

Die Soll-Einnahmen für das Jahr 2014 entsprechen annähernd den Ist-Einnahmen des Jahres 2013, während die Ist-Ausgaben des Jahres 2013 mit 3,8 Mio. Euro unter den Soll-Ausgaben des Jahres 2014 lagen.

| Übersicht Einzelplan 01 | 2012 | | 2013 | | 2014 | Abweichung 2013 | | Veränderung Soll 2014 – 2012 % |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------------|--------------|---|
| | Soll | Ist | Soll | Ist | Soll | Ist – Soll | | |
| | Mio. Euro | | | | | | | |
| Einnahmen | 1,6 | 1,7 | 2,2 | 1,9 | 1,8 | -0,4 | -16,0 | 12,7 |
| <i>darunter</i> | | | | | | | | |
| Vermögenswirksame und besondere Finan- zierungseinnahmen | 0,2 | 0,0 | 0,6 | 0,0 | 0,3 | -0,6 | -94,3 | 26,4 |
| Sonstige Einnahmen* | 1,4 | 1,7 | 1,6 | 1,8 | 1,6 | 0,2 | 15,3 | 10,7 |
| Ausgaben | 53,1 | 52,4 | 54,9 | 52,6 | 56,4 | -2,3 | -4,1 | 6,1 |
| <i>darunter</i> | | | | | | | | |
| Personalausgaben | 35,9 | 35,1 | 37,6 | 36,2 | 38,5 | -1,3 | -3,6 | 7,2 |
| Sachausgaben | 6,3 | 5,8 | 6,4 | 5,7 | 7,0 | -0,7 | -10,7 | 11,6 |
| Sonstige Ausgaben** | 10,9 | 11,4 | 10,9 | 10,7 | 10,9 | -0,2 | -2,2 | -0,5 |
| Zuschuss (Unterdeckung) | -51,5 | -50,6 | -52,7 | -50,8 | -54,5 | 1,9 | 3,6 | -5,9 |

* Sonstige Einnahmen setzen sich zusammen aus eigenen Einnahmen und Übertragungseinnahmen.

** Sonstige Ausgaben umfassen Übertragungsausgaben, Bauausgaben, Sonstige Investitionsausgaben und besondere Finanzierungsausgaben.

Die Zahlen werden grundsätzlich in Mio. Euro dargestellt und sind aus Gründen der Übersichtlichkeit gerundet. Den Rechenoperationen liegen ungerundete Zahlen zugrunde, so dass insbesondere bei kleinen Mio. Euro-Beträgen und Prozentangaben rundungsbedingte Abweichungen auftreten.

Tabelle 6-1: Übersicht Einzelplan 01

6.3 Personalentwicklung

Tabelle 6-2 verdeutlicht die Entwicklung im Personalbereich:

| Personal 2012 bis 2014 | Planstellen / Stellen-Soll | | | Veränderung 2014 – 2012 % |
|---|----------------------------|--------------|--------------|---------------------------------|
| | 2012 | 2013 | 2014 | |
| Gesamt | 240,5 | 237,0 | 235,0 | -2,3 |
| Beamte | 123,0 | 121,5 | 121,5 | -1,2 |
| Beamte auf Widerruf | 0,0 | 0,0 | 0,0 | |
| Tarifbeschäftigte einschließlich Auszubildende | 117,5 | 115,5 | 113,5 | -3,4 |

Tabelle 6-2: Personal 2012 bis 2014

Im Geschäftsbereich wurden zwischen 2012 bis 2014 insgesamt 5,5 Planstellen / Stellen (Reduzierung um 2,3 Prozent) abgebaut. Hiervon war mit 4 Stellen (Reduzierung um 3,4 Prozent) insbesondere der Bereich der Tarifbeschäftigten betroffen.

6.4 Behörden im Geschäftsbereich des Hessischen Landtags

Tabelle 6-3 zeigt die Einnahmen und Ausgaben im Ist sowie das Personal-Soll des Jahres 2013 der zum Geschäftsbereich des Hessischen Landtags gehörenden Behörden:

| Behörden im Einzelplan 01 | 2013 | | Personal Planstellen / Stellen |
|---|------------------|-------------|-----------------------------------|
| | Einnahmen | Ausgaben | |
| | Ist in Mio. Euro | | |
| Hessischer Landtag (0101) | 1,8 | 49,0 | 193,5 |
| Hessischer Datenschutzbeauftragter (0102) | 0,0 | 3,6 | 43,5 |
| Gesamt | 1,9 | 52,6 | 237,0 |

Tabelle 6-3: Behörden im Einzelplan 01

Bei allen Behörden des Geschäftsbereiches besteht ein Zuschussbedarf.



6.5 Haushaltsstruktur

Im Jahr 2013 entfielen im Geschäftsbereich des Hessischen Landtags 68,8 Prozent der Ausgaben auf Personalausgaben. Weitere Ausgabenschwerpunkte bildeten Sachausgaben (10,9 Prozent) und Übertragungsausgaben¹⁴⁸ (16,4 Prozent). Bauausgaben (Hauptgruppe 7), Sonstige Investitionsausgaben (Hauptgruppe 8) und Besondere Finanzierungsausgaben (Hauptgruppe 9) lagen zusammengefasst bei 3,9 Prozent der Ist-Ausgaben des Jahres 2013.

Die Personalausgaben setzten sich im Jahr 2013 aus den Aufwendungen für Abgeordnete (24,3 Mio. Euro), aus den Bezügen und Nebenleistungen der Beamten und Richter (5,9 Mio. Euro) sowie den Entgelten der Arbeitnehmer (6,0 Mio. Euro) zusammen.

6.6 Prüfungen

Der Rechnungshof prüft im Geschäftsbereich des Hessischen Landtags insbesondere die Rechnungslegung der Fraktionen. Seine jährlich stattfindenden Prüfungen aller Fraktionen erstrecken sich auf die bestimmungsmäßige und wirtschaftliche Verwendung der Leistungen nach dem Hessischen Fraktionsgesetz wie Personalgestellung, Überlassung von Räumen sowie Sach- und Dienstleistungen durch den Landtag und sonstige Mittel zur Deckung des Bedarfs, deren Höhe im Haushaltsplan festgesetzt wird. Ein Schwerpunkt der Prüfungen ist es sicherzustellen, dass mit den Fraktionsmitteln keine Parteien finanziert werden. Nicht Gegenstand der Prüfung ist die Erforderlichkeit der politischen Aufgaben.

Der Präsident des Landtags veröffentlicht die geprüften Rechnungen der Fraktionen mit dem Prüfungsergebnis des Rechnungshofs.

¹⁴⁸ Überwiegend Mittel nach Maßgabe des Fraktionsgesetzes, des Parteiengesetzes und des Landtagswahlgesetzes.

Einzelplan 02:

Hessischer Ministerpräsident

7 Vorbemerkung zum Einzelplan 02

7.1 Aufgaben und Geschäftsbereich

Der Ministerpräsident übt die ihm auf Grund der Verfassung des Landes Hessen und durch Gesetz zustehenden Rechte aus. Er bedient sich zur Führung seiner Geschäfte und der laufenden Geschäfte der Landesregierung der Staatskanzlei. Zur Führung seiner Geschäfte bedient er sich außerdem der Landesvertretung in Berlin.

Im Einzelnen ergeben sich die Zuständigkeiten der Staatskanzlei und der Landesvertretung aus dem Beschluss der Landesregierung über die Zuständigkeit der einzelnen Ministerinnen und Minister nach Art. 104 Abs. 2 der Verfassung des Landes Hessen vom 18. März 2014. Die Zuständigkeit für den Bereich Europa ist ab dem Haushaltsjahr 2014 von dem Hessischen Ministerium der Justiz auf die Staatskanzlei übergegangen.

Unmittelbar nachgeordnet sind

- das Hessische Statistische Landesamt
- die Hessische Landeszentrale für politische Bildung.

Der Einzelplan 02 enthält die Einnahmen und Ausgaben bzw. Erträge und Aufwendungen

- I. des Ministerpräsidenten und der Staatskanzlei – Ministerin für Bundes- und Europaangelegenheiten – (Kap. 02 01)
- II. der Landesvertretung in Berlin (Kap. 02 02)
- III. des Statistischen Landesamtes (Kap. 02 03)
- IV. der Landeszentrale für politische Bildung (Kap. 02 05)
- V. für Allgemeine Bewilligungen (Kap. 02 06).

7.2 Übersicht zu den Einnahmen und Ausgaben

Tabelle 7-1 weist die für den Zeitraum 2012 bis 2014 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben sowie die Istwerte der Jahre 2012 und 2013 aus.



Die Soll-Einnahmen sind im Zeitraum 2012 bis 2014 um 0,6 Mio. Euro von 3,1 Mio. Euro auf 2,5 Mio. Euro gesunken. Die Soll-Ausgaben haben sich im gleichen Zeitraum um 3,7 Mio. Euro von 89,8 Mio. Euro auf 86,1 Mio. Euro ebenfalls verringert.

Im Jahr 2013 lagen die Ist-Einnahmen in Höhe von 3,9 Mio. Euro um 36,7 Prozent über den Soll-Einnahmen in Höhe von 2,9 Mio. Euro und die Ist-Ausgaben in Höhe von 68,6 Mio. Euro unterschritten die Soll-Ausgaben in Höhe von 79,2 Mio. Euro um 13,3 Prozent.

Die Soll-Einnahmen für das Jahr 2014 in Höhe von 2,5 Mio. Euro unterschreiten die Ist-Einnahmen des Jahres 2013 um 1,4 Mio. Euro, wobei die Soll-Ausgaben in Höhe von 86,1 Mio. Euro um 17,5 Mio. Euro über den Ist-Ausgaben des Jahres 2013 liegen. Wesentlicher Grund für diese Erhöhung ist der Übergang der Zuständigkeit für den Bereich Europa ab dem Haushaltsjahr 2014 vom Hessischen Ministerium der Justiz (Einzelplan 05) auf die Staatskanzlei.

| Übersicht Einzelplan 02 | 2012 | | 2013 | | 2014 | Abweichung 2013 Ist – Soll | | Veränderung Soll 2014 – 2012 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------------------|--------------|------------------------------------|
| | Soll | Ist | Soll | Ist | Soll | | | |
| | Mio. Euro | | | | | | % | |
| Einnahmen | 3,1 | 5,2 | 2,9 | 3,9 | 2,5 | 1,1 | 36,7 | -18,1 |
| <i>darunter</i> | | | | | | | | |
| Vermögenswirksame und besondere Finan- zierungseinnahmen | 1,9 | 1,7 | 1,3 | 1,6 | 0,4 | 0,3 | 27,4 | -78,1 |
| Sonstige Einnahmen* | 1,2 | 3,5 | 1,6 | 2,3 | 2,1 | 0,7 | 44,0 | 79,4 |
| Ausgaben | 89,8 | 89,7 | 79,2 | 68,6 | 86,1 | -10,6 | -13,3 | -4,1 |
| <i>darunter</i> | | | | | | | | |
| Personalausgaben | 37,7 | 36,4 | 34,9 | 35,1 | 38,3 | 0,2 | 0,5 | 1,5 |
| Sachausgaben | 16,6 | 17,9 | 16,4 | 15,5 | 19,8 | -1,0 | -5,9 | 19,6 |
| Sonstige Ausgaben** | 35,5 | 35,3 | 27,8 | 18,1 | 28,0 | -9,8 | -35,1 | -21,0 |
| Zuschuss (Unterdeckung) | -86,7 | -84,5 | -76,3 | -64,7 | -83,6 | -11,6 | -15,2 | -3,6 |

* Sonstige Einnahmen setzen sich zusammen aus eigenen Einnahmen und Übertragungseinnahmen.

** Sonstige Ausgaben umfassen Übertragungsausgaben, Bauausgaben,
Sonstige Investitionsausgaben und besondere Finanzierungsausgaben.

Die Zahlen werden grundsätzlich in Mio. Euro dargestellt und sind aus Gründen der Übersichtlichkeit gerundet. Den Rechenoperationen liegen ungerundete Zahlen zugrunde, so dass insbesondere bei kleinen Mio. Euro-Beträgen und Prozentangaben rundungsbedingte Abweichungen auftreten.

Tabelle 7-1: Übersicht Einzelplan 02

7.3 Personalentwicklung

Tabelle 7-2 verdeutlicht die Entwicklung im Personalbereich:

| Personal 2012 bis 2014 | Planstellen / Stellen-Soll | | | Veränderung 2014 – 2012 |
|---|----------------------------|--------------|--------------|----------------------------|
| | 2012 | 2013 | 2014 | % |
| Gesamt | 619,0 | 613,0 | 667,5 | 7,8 |
| Beamte | 190,0 | 189,0 | 237,0 | 24,7 |
| Beamte auf Widerruf | 0,0 | 0,0 | 0,0 | |
| Tarifbeschäftigte einschließlich Auszubildende | 429,0 | 424,0 | 430,5 | 0,3 |

Tabelle 7-2: Personal 2012 bis 2014

Im Geschäftsbereich haben sich die veranschlagten Stellen innerhalb der Jahre 2012 bis 2014 um insgesamt 48,5 Planstellen / Stellen (7,8 Prozent), insbesondere im Bereich der Beamten (47 Planstellen), erhöht. Wesentlicher Grund hierfür ist der Übergang der Zuständigkeit für den Bereich Europa ab dem Haushaltsjahr 2014 auf die Staatskanzlei.

7.4 Behörden im Geschäftsbereich des Hessischen Ministerpräsidenten

Tabelle 7-3 zeigt für das Jahr 2013 die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben sowie das Personal-Soll der zum Geschäftsbereich des Hessischen Ministerpräsidenten gehörenden Behörden.

| Behörden im Einzelplan 02 | 2013 | | Personal Planstellen / Stellen |
|--|------------------|-------------|-----------------------------------|
| | Einnahmen | Ausgaben | |
| | Ist in Mio. Euro | | |
| Hessischer Ministerpräsident und Staatskanzlei (02 01) | 1,4 | 20,7 | 215,5 |
| Hessische Landesvertretung (02 02) | 0,7 | 4,2 | 44,0 |
| Hessisches Statistisches Landesamt (02 03) | 1,6 | 29,0 | 326,0 |
| Hessische Landeszentrale für politische Bildung (02 05) | 0,1 | 4,4 | 27,5 |
| Gesamt | 3,8 | 58,3 | 613,0 |

Tabelle 7-3: Behörden im Einzelplan 02

Bei allen Behörden des Geschäftsbereiches bestand ein Zuschussbedarf. Aufgrund der Aufgabenstellungen wurden dort im Verhältnis zu den Ausgaben nur Einnahmen in geringfügiger Höhe erzielt.



7.5 Haushaltsstruktur

Im Jahr 2013 entfielen im Geschäftsbereich des Hessischen Ministerpräsidenten 51,1 Prozent der Ausgaben auf Personalausgaben. Weitere Ausgabenschwerpunkte bildeten Sachausgaben (22,5 Prozent) und Übertragungsausgaben (14,0 Prozent). Sonstige Investitionsausgaben (Hauptgruppe 8) und Besondere Finanzierungsausgaben (Hauptgruppe 9) lagen zusammengefasst bei 12,4 Prozent der Ist-Ausgaben des Jahres 2013.

Die Personalausgaben setzten sich im Jahr 2013 fast gänzlich aus den Bezügen des Ministerpräsidenten, der Ministerinnen und Minister (0,5 Mio. Euro), den Bezügen und Nebenleistungen der Beamten und Richter (8,5 Mio. Euro) sowie den Entgelten der Arbeitnehmer (25,8 Mio. Euro) zusammen.

7.6 Prüfungen

Der Hessische Rechnungshof prüft im Geschäftsbereich insbesondere die Jahresrechnung über die Verwendung der Mittel zur Verfügung des Ministerpräsidenten für Zwecke des Informationswesens. Diese Prüfung obliegt dem Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs. Seine Erklärung bildet die Grundlage für die Entlastung der Landesregierung.

Einzelplan 03:

Hessischer Ministerium des Innern und für Sport

8 Vorbemerkung zum Einzelplan 03

8.1 Aufgaben und Geschäftsbereich

Das Ministeriums des Innern und für Sport ist insbesondere zuständig für die polizeiliche Kriminalprävention und -repression, die Sportförderung, den Brand- und Katastrophenschutz sowie die zivile Verteidigung und kommunale Angelegenheiten. Einen weiteren Schwerpunkt bilden neben Grundsatfragen der allgemeinen Verwaltungs- und Behördenorganisation sowie der Verwaltungsautomation (E-Government) alle Angelegenheiten der inneren Landesverwaltung.

Der Geschäftsbereich gliedert sich in die Abschnitte Verwaltung und Polizei. Der Abschnitt Verwaltung umfasst das Landesamt für Verfassungsschutz Hessen und die Hessische Bezügestelle (Landesoberbehörden) sowie die Regierungspräsidien in Kassel, Gießen und Darmstadt (Landesmittelbehörden). Des Weiteren nimmt das Ressort die Fachaufsicht über die Hessische Hochschule für Polizei und Verwaltung, die Hessische Landesfeuerwehrschule und die Hessische Beamtenkrankenkasse wahr. Zum Abschnitt Polizei zählen das Präsidium der Hessischen Bereitschaftspolizei und vier Bereitschaftspolizeiabteilungen, vier Wasserschutzpolizeistationen, jeweils eine Hubschrauber- und Reiterstaffel, das Hessische Landeskriminalamt, das Präsidium für Technik, Logistik und Verwaltung, sieben Polizeipräsidien sowie die Polizeiakademie in Hessen.

Das Ministerium übt die Staatsaufsicht über die Stadt Frankfurt am Main, die Landeshauptstadt Wiesbaden, den Regionalverband FrankfurtRheinMain, den Landeswohlfahrtsverband Hessen, den Hessischen Verwaltungsschulverband, die Kommunalen Zusatzversorgungskassen, die Beamtenversorgungskasse Kurhessen-Waldeck, die Kommunalbeamten-Versorgungskasse Nassau und die Versorgungskasse für Beamten der Gemeinden und Gemeindeverbände in Darmstadt direkt aus.

8.2 Übersicht zu den Einnahmen und Ausgaben

Tabelle 8-1 weist die für den Zeitraum 2012 bis 2014 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben sowie die Istwerte der Jahre 2012 und 2013 aus.



Sie verdeutlicht, dass im betrachteten Dreijahreszeitraum die Soll-Einnahmen weitgehend unverändert blieben, die Soll-Ausgaben hingegen um 3,3 Prozent anstiegen. Der Zuschuss wuchs in diesem Zeitraum von 1 378,8 Mio. Euro auf 1 442,9 Mio. Euro (4,7 Prozent) an.

Die Haushaltsansätze des Jahres 2013 wurden im Einnahmenbereich um 11,0 Mio. Euro (-2,0 Prozent) und im Ausgabenbereich um 2,4 Mio. Euro (-0,1 Prozent) unterschritten. Der benötigte Zuschuss betrug 1 442,0 Mio. Euro.

| Übersicht Einzelplan 03 | 2012 | | 2013 | | 2014 | Abweichung 2013 Ist – Soll | | Veränderung Soll 2014 – 2012 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------------------|-------------|------------------------------|
| | Soll | Ist | Soll | Ist | Soll | | | |
| | Mio. Euro | | | | | | % | |
| Einnahmen | 532,5 | 498,2 | 557,2 | 546,2 | 532,3 | -11,0 | -2,0 | -0,0 |
| <i>darunter</i> | | | | | | | | |
| Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen | 394,3 | 359,9 | 407,1 | 401,2 | 393,9 | -5,9 | -1,4 | -0,1 |
| Sonstige Einnahmen* | 138,1 | 138,3 | 150,1 | 144,9 | 138,4 | -5,1 | -3,4 | 0,2 |
| Ausgaben | 1911,2 | 1865,5 | 1990,6 | 1988,2 | 1975,2 | -2,4 | -0,1 | 3,3 |
| <i>darunter</i> | | | | | | | | |
| Personalausgaben | 994,0 | 998,4 | 1020,3 | 1034,3 | 1026,3 | 14,0 | 1,4 | 3,3 |
| Sachausgaben | 395,4 | 371,5 | 402,3 | 387,9 | 406,9 | -14,4 | -3,6 | 2,9 |
| Sonstige Ausgaben** | 521,8 | 495,7 | 568,1 | 566,0 | 542,0 | -2,1 | -0,4 | 3,9 |
| Zuschuss (Unterdeckung) | -1378,8 | -1367,3 | -1433,5 | -1442,0 | -1442,9 | 8,6 | 0,6 | 4,7 |

* Sonstige Einnahmen setzen sich zusammen aus eigenen Einnahmen und Übertragungseinnahmen.

** Sonstige Ausgaben umfassen Übertragungsausgaben, Bauausgaben, Sonstige Investitionsausgaben und besondere Finanzierungsausgaben.

Die Zahlen werden grundsätzlich in Mio. Euro dargestellt und sind aus Gründen der Übersichtlichkeit gerundet. Den Rechenoperationen liegen ungerundete Zahlen zugrunde, so dass insbesondere bei kleinen Mio. Euro-Beträgen und Prozentangaben rundungsbedingte Abweichungen auftreten.

Tabelle 8-1: Übersicht Einzelplan 03

8.3 Personalentwicklung

Die Entwicklung im Personalbereich verdeutlicht Tabelle 8-2. Der Einzelplan 03 umfasste mit 24 451,5 Planstellen / Stellen (2013) über 17 Prozent der im Landeshaushalt ausgewiesenen Planstellen / Stellen.

Der Zuwachs der Jahre 2012 bis 2014 betrug insgesamt 0,4 Prozent (86,0 Planstellen / Stellen; vgl. Tabelle 8-2). Der Zuwachs der Stellen für Beamte auf Widerruf (3,1 Prozent) und der Planstellen für Beamte und Richter (1,1 Prozent) lag über dieser Steigerungsrate, bei der Zahl der Stellen für Tarifbeschäftigte war ein Rückgang zu verzeichnen (-2,8 Prozent).

| Personal 2012 bis 2014 | Planstellen / Stellen-Soll | | | Veränderung 2014 – 2012 |
|------------------------|----------------------------|-----------------|-----------------|----------------------------|
| | 2012 | 2013 | 2014 | % |
| Gesamt | 24 268,5 | 24 451,5 | 24 354,5 | 0,4% |
| Beamte und Richter | 17 262,0 | 17 484,5 | 17 446,0 | 1,1% |
| Beamte auf Widerruf | 1 635,0 | 1 687,0 | 1 686,0 | 3,1% |
| Tarifbeschäftigte | 5 371,5 | 5 280,0 | 5 222,5 | -2,8% |

Tabelle 8-2: Personal 2012 bis 2014

8.4 Behörden im Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport

Einnahmen und Ausgaben im Ist sowie das Personal-Soll des Jahres 2013 der im Geschäftsbereich des Ministeriums angesiedelten Behörden sind aus Tabelle 8-3 ersichtlich:

| Behörden im Einzelplan 03 | 2013 | | Personal Planstellen / Stellen |
|---|------------------|----------------|-----------------------------------|
| | Einnahmen | Ausgaben | |
| | Ist in Mio. Euro | | |
| Hessisches Ministerium des Innern und für Sport | 94,1 | 165,0 | 561,5 |
| Landesamt für Verfassungsschutz Hessen | 0,3 | 17,2 | 263,5 |
| Hessische Hochschule für Polizei und Verwaltung | 1,0 | 18,0 | 162,5 |
| Regierungspräsidium Darmstadt | 114,9 | 121,7 | 1 684,0 |
| Regierungspräsidium Gießen | 124,6 | 127,7 | 1 761,5 |
| Regierungspräsidium Kassel | 162,1 | 174,3 | 1 117,0 |
| Hessische Bezügestelle | 24,7 | 26,2 | 413,0 |
| Hessische Landesfeuerwehrschule | 3,0 | 14,9 | 98,0 |
| Polizeibehörden | 17,9 | 1 295,7 | 18 390,5 |
| Gesamt | 542,6 | 1 960,7 | 24 451,5 |

Tabelle 8-3: Behörden im Einzelplan 03

Während die Regierungspräsidien und die Hessische Bezügestelle ein in Einnahmen und Ausgaben annähernd ausgeglichenes Ergebnis vorweisen konnten, bestand bei den anderen Behörden ein Zuschussbedarf.



8.5 Haushaltsstruktur

Im Geschäftsbereich des Ministeriums entfielen 52,0 Prozent der Ausgaben auf Personalausgaben. Besondere Finanzierungsausgaben (21,7 Prozent) und Sachausgaben (19,5 Prozent) bildeten weitere Ausgabenschwerpunkte. Investitionsausgaben (Bauausgaben – HGr 7 und Sonstige Investitionsausgaben – HGr 8) lagen zusammengefasst bei 4,1 Prozent der Ist-Ausgaben des Jahres 2013.

Der größte Anteil der Personalausgaben (Ist 2013) in Höhe von 1 034,3 Mio. Euro entfiel mit insgesamt 767,6 Mio. Euro (74,2 Prozent) auf Polizeibehörden. Im Zeitraum 2012 bis 2014 erhöhten sich die Planstellen/ Stellen dieses Bereiches geringfügig von 18 383,0 auf 18 391,5. Die veranschlagten Ausgaben erhöhten sich von 728,6 Mio. Euro auf 753,9 Mio. Euro (3,5 Prozent).

8.6 Prüfungen

Der Rechnungshof untersuchte im vergangenen Jahr schwerpunktmäßig die Kommunalaufsicht, die Korruptionsprävention und die Hessische Landesfeuerwehrschule. Feststellungen und Empfehlungen hat er in vier Beiträgen aufgenommen.

9 Kommunale Finanzaufsicht: Feststellungen, die das Ministerium betreffen

Kapitel 0301

Einige Landräte entwickelten selbstständig Arbeitshilfen zu zentralen Feldern der kommunalen Finanzaufsicht. Einzelne Regelungen der vom Ministerium herausgegebenen Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der Finanzaufsicht begegnen rechtlichen Bedenken. Gleiches gilt für die Ergänzenden Hinweise zur Anwendung der Leitlinie.

Das Ministerium sollte unter Einbeziehung der nachgeordneten Kommunalaufsichtsbehörden landeseinheitliche Arbeitshilfen entwickeln, um eine effizientere und effektivere Aufsicht zu gewährleisten. Sie sollten das gesetzliche Gebot des Haushaltsausgleichs in den Mittelpunkt rücken. Dies gilt insbesondere für die aufsichtliche Genehmigung von Kassen- und Investitionskrediten. Einzelne Regelungen der Konsolidierungsleitlinie und der sie Ergänzenden Hinweise sollten überarbeitet werden.

9.1 Ausgangslage

Der Rechnungshof hat ausgewählte Bereiche der kommunalen Finanzaufsicht geprüft. Sie hat darüber zu wachen, dass der Haushalt der Gemeinden in jedem Haushaltsjahr ausgeglichen ist. Die kreisangehörigen Gemeinden unterstehen der Finanzaufsicht der Landräte als Behörden der Landesverwaltung. Die Landräte werden insoweit als untere Kommunalaufsichtsbehörden tätig. Obere Aufsichtsbehörde sind die Regierungspräsidien.

In die Prüfung waren die Landräte des Landkreises Fulda, des Kreises Groß-Gerau, des Landkreises Kassel, des Lahn-Dill-Kreises und des Landkreises Marburg-Biedenkopf einbezogen. Die folgenden Ausführungen haben Feststellungen zum Gegenstand, die das Ministerium als oberste Kommunalaufsichtsbehörde betreffen. Ihm obliegt es, allgemeine Vorgaben für eine landeseinheitliche Ausübung der kommunalen Finanzaufsicht zu formulieren. Ihre Konkretisierung erfährt diese Pflicht beispielsweise in Erlassen zu Arbeitshilfen, Leitlinien oder Kreditgenehmigungen, deren Umsetzung den nachgeordneten Kommunalaufsichtsbehörden obliegt.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Der nachfolgende Bemerkungsbeitrag „Kommunale Finanzaufsicht: Feststellungen, die Landräte betreffen“ bezieht sich auf die Ausübung der Finanzaufsicht durch Landräte.



9.2 Prüfungsergebnisse

9.2.1 Arbeitshilfen

Einige Landräte hatten selbstständig Arbeitshilfen zu Haushaltssicherungskonzepten, Investitions- und Kassenkrediten, kostendeckenden Gebühren sowie Haushaltssatzung und -plan entwickelt.

9.2.2 Konsolidierungsleitlinie und Ergänzende Hinweise

Im Jahr 2010 hat das Ministerium die „Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht über Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte und Gemeinden“ (Konsolidierungsleitlinie) herausgegeben.¹⁵⁰ Sie hat neben Konsolidierungsmaßnahmen, Begrenzungen des Wachstums bei den Aufwendungen, Personalkosten sowie Investitionsmaßnahmen auch die Nettoneuverschuldung und freiwillige Leistungen zum Gegenstand. Zudem finden sich Regelungen zu Gebühren und Beiträgen sowie zu Elternentgelten in Kinderbetreuungseinrichtungen. Im Jahr 2014 ließ das Ministerium Ergänzende Hinweise¹⁵¹ zur Anwendung der Leitlinie folgen. Sie enthalten u. a. Regelungen zur Aufstellung von Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen.

Zu Friedhofs- und Bestattungsgebühren werden in den Ergänzenden Hinweisen Voraussetzungen genannt, unter denen eine vertretbare Unterdeckung hinnehmbar sei. Danach soll dies möglich sein, wenn die Gemeinde unter Darlegung der örtlichen Verhältnisse und der erwarteten Auswirkungen einer kostendeckend kalkulierten Gebühr auf die Inanspruchnahme der Einrichtung und unter Orientierung an den von anderen Gemeinden des Landkreises erhobenen höchsten Gebührensätzen die höchstmögliche Ausschöpfung dieser Ertragsquelle nachweise.

Bezüglich der Elternentgelte für Kinderbetreuungseinrichtungen bestimmt die Leitlinie, dass die Gemeinden grundsätzlich selbst entscheiden, in welcher Höhe sie Elternentgelte erheben. Eine entsprechende Ermessenseinräumung findet sich in § 31 des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuchs.

Die Ergänzenden Hinweise bestimmen schließlich, dass ab dem Haushaltsjahr 2015 Haushaltsgenehmigungen zurückzustellen sind, sofern ein

¹⁵⁰ StAnz. 21/2010 S. 1470.

¹⁵¹ Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz. 21/2010 S. 1470), Erlass des Ministeriums vom 3. März 2014, Gz.: IV 24 - 3m10.

Jahresabschluss nicht bis spätestens 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres aufgestellt wurde.

9.2.3 Genehmigung des Höchstbetrags von Kassenkrediten

Gemeinden können zur rechtzeitigen Leistung ihrer Auszahlungen Kassenkredite bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, soweit für die Kasse keine anderen Mittel zur Verfügung stehen. Dabei ist der in der Haushaltssatzung festgesetzte Höchstbetrag nach § 105 Abs. 2 HGO durch die Aufsichtsbehörde zu genehmigen.

Der Rechnungshof fand bei den Gemeinden im Regelfall keine monatsgenaue Darstellung des Kassenkreditbedarfs vor. Die Prüfung ergab zudem, dass die den Landräten u. a. durch die Regierungspräsidenten zur Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit des Höchstbetrags von Kassenkrediten vorgegebenen Kriterien landesweit nicht einheitlich waren. So gab zum Beispiel ein Regierungspräsidium die Prüfung der tatsächlichen Inanspruchnahme der Kassenkredite der letzten drei Jahre nicht vor.

9.2.4 Genehmigung von Investitionskrediten

Der Gesamtbetrag der Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen unterliegt nach § 103 Abs. 2 HGO der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Diese soll die Genehmigung nach den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilen oder versagen. Sie hat die Genehmigung in der Regel zu versagen, wenn die Kreditverpflichtungen nicht mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde im Einklang stehen.

Die Prüfung zeigte, dass Landräte auch uneingeschränkte Genehmigungen erteilten, obwohl eine Gefährdung der dauernden Leistungsfähigkeit vorlag (siehe auch den Bemerkungsbeitrag „Kommunale Finanzaufsicht: Feststellungen, die Landräte betreffen“). Daneben ermittelten die Landräte mit sogenannten Beurteilungsbögen zur finanziellen Leistungsfähigkeit umfangreiche Finanzkennzahlen, die nur zum Teil ausgewertet wurden.

9.2.5 Interkommunale Zusammenarbeit

Interkommunale Zusammenarbeit kann helfen, gemeindliche Haushalte zu entlasten. Diesbezüglich bestehen auch in anderen Ländern positive Er-



fahrungen. Im Zuständigkeitsbereich der geprüften Landräte nutzten die Gemeinden die interkommunale Zusammenarbeit punktuell, so in den Bereichen Breitbandversorgung, Gewerbeüberwachung, Ordnungsaufgaben, Standesamtswesen sowie Wasser und Abwasser. Einige Landräte hatten Übersichten zur interkommunalen Zusammenarbeit erstellt. Sie umfassten insbesondere Angaben zu den teilnehmenden Gemeinden, zu den Aufgaben und zur Organisationsform der interkommunalen Zusammenarbeit. In ihren Haushaltsverfügungen forderten die Landräte eine verstärkte Nutzung der interkommunalen Zusammenarbeit.

9.2.6 Umsetzung von Empfehlungen der Überörtlichen Prüfung

In ihren Kommunalberichten hat die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften bei den vom Rechnungshof betrachteten Gemeinden teilweise erhebliche Konsolidierungspotenziale festgestellt. Diese ergaben sich beispielsweise aus der Anhebung von Realsteuerhebesätzen, der Erhebung kostendeckender Gebühren oder der Hebung von Straßenbeiträgen. Die Landräte wiesen die Gemeinden regelmäßig allgemein auf Empfehlungen der Überörtlichen Prüfung hin und regten an, Gebühren und Straßenbeiträge anzupassen bzw. Realsteuerhebesätze zu erhöhen. Dies veranlasste die Gemeinden nicht immer zur Umsetzung der von der Überörtlichen Prüfung ausgesprochenen Empfehlungen.

9.2.7 Vorläufige Haushaltsführung

Die in die Prüfung einbezogenen Gemeinden legten ihre Haushaltssatzungen während des Prüfungszeitraums größtenteils verspätet der Kommunalaufsicht vor.¹⁵² Dies hatte zur Folge, dass sich fast alle Gemeinden in der vorläufigen Haushaltsführung befanden. Die Landräte wiesen die Gemeinden teilweise darauf hin, dass eine Vorlage der Haushaltssatzung rechtzeitig zu erfolgen habe.

¹⁵² In lediglich vier von 88 geprüften Fällen wurde die Haushaltssatzung fristgerecht vorgelegt.

9.3 Bewertung

9.3.1 Arbeitshilfen

Arbeitshilfen zu zentralen Feldern der kommunalen Finanzaufsicht kommt eine erhebliche Bedeutung zu. Zum einen erschließen sie den Gemeinden Effizienz- und Effektivitätsvorteile. Bei sich regelmäßig wiederholenden Tätigkeiten erlauben sie den Rückgriff auf bewährte Methoden. Zum anderen fördern sie die einheitliche Anwendung gesetzlicher Vorschriften. Arbeitshilfen können weiterhin die Grundlage für interkommunale und mehrere Jahre umfassende Vergleiche schaffen. Sie lassen bewährtes Verwaltungshandeln erkennen. Sowohl bei den Landräten als auch den Gemeinden würden Arbeitshilfen die Prozesse beschleunigen. Inhaltlich sollten Arbeitshilfen das gesetzliche Gebot des Haushaltsausgleichs nach § 92 Abs. 3 HGO in den Mittelpunkt rücken. In Folge der bereits abgeschlossenen Prüfung des Rechnungshofs „Aufsicht über die Betätigung der Kommunen als Teil der kommunalen Finanzaufsicht“¹⁵³ erstellte das Ministerium ebenfalls eine Arbeitshilfe, die sich inzwischen in der Aufsichts- und Kommunalpraxis bewährt hat. Der Rechnungshof empfiehlt dem Ministerium, unter Einbeziehung der nachgeordneten Kommunalaufsichtsbehörden (Regierungspräsidenten und Landräte) Arbeitshilfen zu den zentralen Feldern der kommunalen Finanzaufsicht zu entwickeln.

9.3.2 Konsolidierungsleitlinie

Die in der Konsolidierungsleitlinie und den Ergänzenden Hinweisen enthaltenen Regelungen zu Friedhofs- und Bestattungsgebühren, zu Elternentgelten für Kinderbetreuungseinrichtungen und zur Zurückstellung von Haushaltsgenehmigungen sind rechtlich problematisch.

9.3.2.1 Friedhofs- und Bestattungsgebühren

Friedhöfen kommt neben der Bestattungs- auch eine Parkfunktion zu. Diese Doppelfunktionalität findet gebührenrechtlich ihren Niederschlag durch den Abzug für das sog. „Öffentliche Grün“.¹⁵⁴ In Einzelfällen kann aus Gründen der Pietät ein weiterer Abzug angemessen sein. Dennoch gilt grundsätzlich das gesetzliche Kostendeckungsgebot.

¹⁵³ Bemerkungen 2011, S. 237 ff.

¹⁵⁴ Die Überörtliche Prüfung legt ihren Untersuchungen einen Abzug zwischen 10 Prozent und 15 Prozent zugrunde. Ein einheitlicher Abzugssatz verbietet sich, weil die Parkfunktion von Friedhöfen davon abhängt, wo dieser gelegen ist.



Die in den Ergänzenden Hinweisen geforderte „Orientierung an den von anderen Gemeinden des Landkreises erhobenen höchsten Gebührensätzen“ steht daher in Widerspruch zu der Regelung des § 10 Abs. 1 Satz 2 KAG, die Gebührensätze so zu bemessen, dass die Kosten der Einrichtung gedeckt werden. Deshalb sollte das Ministerium die Ergänzenden Hinweise an die gesetzliche Regelung anpassen.

9.3.2.2 Elternentgelte für Kinderbetreuungseinrichtungen

Die grundsätzlich bestehende Verpflichtung zum Haushaltsausgleich nach § 92 Abs. 3 HGO bildet einen wesentlichen Aspekt der gemeindlichen Ermessensausübung. So wird bei einer Gemeinde ohne ausgeglichenen Haushalt eine ermessensfehlerfreie Entscheidung darin bestehen, Elternentgelte zu erheben, wohingegen bei einer Gemeinde mit ausgeglichenem Haushalt der Verzicht auf die Erhebung von Elternentgelten ermessensfehlerfrei sein kann. Entscheidend ist also, ob es sich eine Gemeinde leisten kann, auf die Erhebung von Elternentgelten zu verzichten.

Nach der Leitlinie jedoch entscheiden „die Kommunen ... grundsätzlich selbst, in welcher Höhe sie Elternentgelte erheben.“ Damit gestattet die Leitlinie auch solchen Gemeinden, denen der Haushaltsausgleich nicht gelingt, den Verzicht auf die Erhebung von Elternentgelten. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass das Ministerium die Regelung zu Elternentgelten für Kinderbetreuungseinrichtungen an die gesetzliche Verpflichtung zum Haushaltsausgleich anpassen sollte. Hinzu tritt, dass eine Anpassung auch wegen der gesetzlich geregelten Einnahmegrundsätze geboten ist. Nach diesen ist eine Kreditaufnahme Ultima Ratio. Sie geht Entgelten für gemeindliche Leistungen und Steuern immer nach.

9.3.2.3 Zurückstellung von „Haushaltsgenehmigungen“

Nach § 112 Abs. 9 HGO soll der Gemeindevorstand den Jahresabschluss innerhalb von vier Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres aufstellen. Das damit verfolgte Ziel zeitnah aufzustellender Jahresabschlüsse ist mit der Regelung in den Ergänzenden Hinweisen nicht in Einklang zu bringen. Denn danach sind Haushaltsgenehmigungen zurückzustellen, sofern ein Jahresabschluss nicht bis spätestens zum Ende des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres aufgestellt wurde.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Ergänzenden Hinweise zu dem Ziel zeitnah aufgestellter Jahresabschlüsse führen und damit dem Willen des

Gesetzgebers zur Durchsetzung verhelfen. Zeitnah aufgestellte Jahresabschlüsse sind die Voraussetzung dafür, um die mit der Doppik verbundenen Steuervorteile nutzen zu können.

9.3.3 Genehmigung des Höchstbetrags von Kassenkrediten

Aufgrund des unterjährig erheblichen Schwankungen unterliegenden Bestands an liquiden Mitteln hält der Rechnungshof eine monatsgenaue Planung und Darstellung des Kassenkreditbedarfs der Gemeinden für geboten. Eine solche Darstellung würde es zudem erlauben, den Kassenkreditbedarf nachzuvollziehen. Weil die Prüfung ergab, dass die den Landräten zur Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit des Höchstbetrags von Kassenkrediten vorgegebenen Kriterien der Regierungspräsidenten landesweit nicht einheitlich waren, sollte das Ministerium auf einheitliche Maßstäbe hinwirken.

9.3.4 Genehmigung von Investitionskrediten

Der Rechnungshof hält die Genehmigungspraxis, wonach trotz Vorliegens einer Gefährdung der dauernden Leistungsfähigkeit eine uneingeschränkte Genehmigung erteilt wurde, vor dem Hintergrund der anhaltend hohen kommunalen Verschuldung für problematisch. Er empfiehlt dem Ministerium darauf hinzuwirken, bei der Entscheidung über solche Genehmigungen künftig die mit den Beurteilungsbögen zur finanziellen Leistungsfähigkeit bereits ermittelten Finanzkennzahlen einzubeziehen. Dabei könnte die dauernde Leistungsfähigkeit nach verschiedenen Stufen gerastert¹⁵⁵ und als objektivierte Entscheidungsgrundlage im Rahmen der Hinweise zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften der HGO herangezogen werden.

9.3.5 Interkommunale Zusammenarbeit

Der Rechnungshof empfiehlt, in den Landkreisen Übersichten zur bestehenden interkommunalen Zusammenarbeit zu erstellen und diese beim Mi-

¹⁵⁵ Vergleichbare Systeme bestehen bereits in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen.



nisterium zu bündeln.¹⁵⁶ In den Übersichten sollte vermerkt werden, welche Formen interkommunaler Zusammenarbeit sich bewährt haben. Zudem sollte das Ministerium ermitteln, in welchem Umfang die jeweilige Kooperationsform die Haushalte der teilhabenden Gemeinden entlastet hat. Die entsprechenden Informationen sollte es den nachgeordneten Kommunalaufsichtsbehörden zugänglich machen. Erfolgreiche Modelle könnten dann weitere Gemeinden nutzen. Darüber hinaus regt der Rechnungshof an, zu prüfen, inwieweit sich positive Erfahrungen anderer Länder auf dem Gebiet der interkommunalen Zusammenarbeit auf Hessen übertragen lassen.

9.3.6 Umsetzung von Empfehlungen der Überörtlichen Prüfung

Die Landräte verkannten ihre gesetzliche Verpflichtung aus § 6 Abs. 2 ÜPKKG.¹⁵⁷ Bei Verstößen, die sich nach den Prüfungsfeststellungen der Überörtlichen Prüfung ergeben, haben sie im Rahmen ihrer Befugnisse nach den für die Kommunalaufsicht geltenden Vorschriften zu entscheiden. Zudem verpflichtet die Konsolidierungsleitlinie grundsätzlich zur Umsetzung der Empfehlungen der Überörtlichen Prüfung. Lediglich allgemeine Hinweise zu den Empfehlungen der Überörtlichen Prüfung sind nicht ausreichend. Das Ministerium sollte die Landräte auf die Erfüllung ihrer gesetzlichen Verpflichtung hinweisen.

9.3.7 Vorläufige Haushaltsführung

Die regelmäßig verspätete Vorlage der Haushaltssatzung widerspricht der Hessischen Gemeindeordnung. Nach § 97 Abs. 4 HGO ist die von der Gemeindevertretung beschlossene Haushaltssatzung mit ihren Anlagen der Aufsichtsbehörde vorzulegen, wobei dies spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres erfolgen soll. Die Konsequenz der vorläufigen Haushaltsführung ist auch für die Gemeinden nur in Ausnahmefällen hinnehmbar. Wie die Prüfung zeigte, kehrte die Praxis das Regel-Ausnahme-Verhältnis in Bezug auf die fristgerechte Vorlage der Haushaltssatzungen um. Der Rechnungshof bittet, die Gemeinden zu einer fristgerechten Vorlage anzuhalten. Zudem empfiehlt er dem Ministerium, den „Finanzpla-

¹⁵⁶ Das Ministerium hat mit den kommunalen Spitzenverbänden ein Kompetenzzentrum für Interkommunale Zusammenarbeit errichtet. Dieses war in die Prüfung nicht einbezogen.

¹⁵⁷ § 6 Abs. 2 ÜPKKG lautet: Die Aufsichtsbehörden entscheiden bei Verstößen, die sich nach den Prüfungsfeststellungen ergeben, im Rahmen ihrer Befugnisse nach den für die Kommunalaufsicht geltenden Vorschriften.

nungserlass“ künftig früher zu veröffentlichen,¹⁵⁸ damit die Gemeinden früher mit der Aufstellung ihrer Haushaltssatzung beginnen können.

9.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium stimmt der Empfehlung zu, landeseinheitliche Arbeitshilfen im Bereich der kommunalen Finanzaufsicht zu entwickeln. Dies gilt insbesondere für das sogenannte „Haushaltsgenehmigungsverfahren“. Unter Einbeziehung der nachgeordneten Aufsichtsbehörden beabsichtigt das Ministerium die Entwicklung neuer Arbeitshilfen in diesem Bereich. So plant es, ein elektronisch basiertes Haushaltssicherungskonzept den Kommunen wie auch den Aufsichtsbehörden zur Verfügung zu stellen.

Die rechtlichen Bedenken des Rechnungshofs bezüglich einzelner Regelungen der Konsolidierungsleitlinie und deren Ergänzenden Hinweise teilt das Ministerium nicht.

Bei den Friedhofs- und Bestattungsgebühren betrachtet das Ministerium das allgemeine gesetzliche Kostendeckungsgebot als gewahrt. Zudem seien die Ergänzenden Hinweise lediglich eine Empfehlung gegenüber den nachgeordneten Aufsichtsbehörden, wie diese im Falle hinnehmbarer Unterdeckungen in diesem Gebührenhaushalt verfahren sollen. Die Vorgabe, sich an den höchsten Gebührensätzen anderer Kommunen im Landkreis zu orientieren, gelte nur bei nicht ausgeglichenen Gebührenhaushalten.

Das Ministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs nicht, wonach die Konsolidierungsleitlinie den Kommunen den Verzicht auf Elternentgelte erlaubt. Zur Begründung verweist es darauf, dass die Kommunen im Falle des teilweisen oder vollständigen Verzichts auf Elternentgelte Kompensationen an anderer Stelle im Haushalt herbeizuführen hätten. Ferner gibt das Ministerium zu bedenken, dass nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch Beiträge erhoben werden können, aber nicht müssen.

Um künftig die fristgerechte Aufstellung der Jahresabschlüsse sicherzustellen, erarbeitet das Ministerium eine Erlassvorgabe, die ab dem Haushaltsjahr 2017 greifen soll.

¹⁵⁸ Der Rechnungshof verweist auf die Prüfungserfahrungen des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern: Jahresbericht 2013, Teil 2, Landesfinanzbericht 2013, S. 84. So hat dieser dem dortigen Innenministerium empfohlen, den Orientierungsdatenerlass in der ersten Jahreshälfte vorzulegen. Das Innenministerium beabsichtigt, der Empfehlung des Landesrechnungshofs zu folgen.



9.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Ministeriums, gemeinsam mit den nachgeordneten Aufsichtsbehörden landeseinheitliche Arbeitshilfen zur kommunalen Finanzaufsicht zu entwickeln. Gleiches gilt für die Ankündigung des Ministeriums, mit der geplanten Erlassvorgabe die fristgerechte Aufstellung der Jahresabschlüsse einzufordern.

Hingegen können für die Gebührenkalkulation im Friedhofs- und Bestattungswesen die Gebührensätze anderer Kommunen des Landkreises kein (gebührenrechtlicher) Maßstab sein. Nach dem Gesetz über kommunale Abgaben (§ 10 Abs. 2 und 3) sind die Kosten nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu berechnen, zudem ist die Gebühr nach Art und Umfang der Inanspruchnahme der Einrichtung zu bemessen (Wirklichkeitsmaßstab).

Insbesondere bei defizitären Kommunen sollte das Ministerium darauf hinwirken, dass die zuständigen Aufsichtsbehörden die gesetzliche Vorgabe durchsetzen, nach der die Kommunen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Erträge und Einzahlungen aus Entgelten für ihre Leistungen zu beschaffen haben. Dieser gesetzliche Grundsatz schlägt sich nach Auffassung des Rechnungshofs in den Ergänzenden Hinweisen nicht nieder. Insofern vermag er dem Ministerium nicht zu folgen.

Zwar gilt für die Aufsichtsbehörden der Opportunitätsgrundsatz. Dieser ermächtigt sie jedoch nicht dazu, gegenüber defizitären Kommunen den Verzicht auf Erträge und Einzahlungen unbeanstandet zu lassen. Dies gilt für Gebühren und Kindergartenentgelte gleichermaßen.

10 Kommunale Finanzaufsicht: Feststellungen, die Landräte betreffen

Kapitel 0301

Einigen Landräten gelang es nur teilweise, auf eine angemessene Erhöhung der Realsteuerhebesätze hinzuwirken. Gemeinden beließen sie ungeachtet anhaltend defizitärer haushaltswirtschaftlicher Lage auf niedrigem Niveau. Fast alle Gemeinden erhoben nicht annähernd kostendeckende Gebühren im Friedhofs- und Bestattungswesen. Gleichwohl gelang es den Landräten in der Regel nicht, die Gemeinden zu einer nennenswerten Steigerung des Kostendeckungsgrades zu bewegen. Haushaltssicherungskonzepte vieler Gemeinden waren trotz regelmäßiger Hinweise der Landräte über Jahre hinweg unvollständig.

Die Landräte sollten den Gemeinden aufgeben, nicht realisierte Einnahmen an anderer Stelle im Haushalt zu kompensieren. Alternativ könnte künftig die Genehmigung von Investitionskrediten an eine angemessene Erhöhung der Hebesätze geknüpft werden. Darüber hinaus sollten vermehrt aufsichtsrechtliche Mittel wie Beanstandungen und Anweisungen zum Einsatz kommen.

10.1 Ausgangslage

Die Landräte üben als untere Kommunalaufsichtsbehörde die Finanzaufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden aus. Sie haben darüber zu wachen und erforderlichenfalls mit aufsichtsrechtlichen Mitteln durchzusetzen, dass die Gemeinden ihre gesetzliche Pflicht zum Haushaltsausgleich erfüllen.

Wie bereits im Bemerkungsbeitrag „Kommunale Finanzaufsicht: Feststellungen, die das Ministerium betreffen“ (Beitrag Nr. 9) ausgeführt, hat der Rechnungshof die Ausübung der kommunalen Finanzaufsicht durch fünf Landräte geprüft. Während sich die dortigen Feststellungen und Empfehlungen auf das Ministerium als oberste Kommunalaufsichtsbehörde beziehen, hat dieser Bemerkungsbeitrag die Ausübung der Finanzaufsicht durch die Landräte zum Gegenstand. Soweit die Landräte als untere Kommunalaufsichtsbehörde tätig werden, handeln sie zugleich als Behörden der Landesverwaltung.



10.2 Prüfungsergebnisse

10.2.1 Realsteuerhebesätze

Das Aufkommen der sog. Realsteuern – also der Gewerbesteuer und der Grundsteuern A und B – steht nach Art. 106 Abs. 6 GG den Gemeinden zu. Sie beeinflussen die Höhe des Aufkommens durch Hebesätze. Die Prüfung zeigte, dass auch Gemeinden mit anhaltend defizitärer Haushaltswirtschaft über Potenziale verfügten, ihre Realsteuerhebesätze zu erhöhen. Einigen Landräten gelang es nur teilweise, diese Gemeinden zu veranlassen, ihre Hebesätze angemessen anzuheben.

10.2.2 Gebühren im Friedhofs- und Bestattungswesen

Die in die Prüfung einbezogenen Gemeinden wiesen große Unterschiede bei den Kostendeckungsgraden der Gebühren im Friedhofs- und Bestattungswesen auf. Überwiegend war festzustellen, dass die Gemeinden für diesen Gebührenhaushalt nicht annähernd eine Kostendeckung anstrebten. Der Rechnungshof prüfte die Kostendeckungsgrade in 93 Fällen.¹⁵⁹ In sechs Fällen bewegte sich der Kostendeckungsgrad zwischen 10 und 20 Prozent, in 27 Fällen zwischen 21 und 40 Prozent, in 33 Fällen zwischen 41 und 60 Prozent und in den übrigen Fällen darüber. Den Landräten gelang es ungeachtet zum Teil mehrfacher Hinweise oder Auflagen in ihren Haushaltsverfügungen in der Regel nicht, die Gemeinden zu einer nennenswerten Verbesserung der Kostendeckungsgrade zu bewegen.

10.2.3 Straßenbeiträge

Zum Erlass von Straßenbeitragssatzungen sind Gemeinden mit anhaltend defizitärer Haushaltswirtschaft nach der Konsolidierungsleitlinie¹⁶⁰ des Ministeriums verpflichtet. Die Prüfung ergab, dass der Großteil der Gemeinden über Straßenbeitragssatzungen verfügte. Die Satzungen legten überwiegend den gesetzlich vorgesehenen kommunalen Mindestaufwandsanteil nach § 11 Abs. 4 KAG fest. Allerdings verfügten zwölf Gemeinden – teilweise ungeachtet defizitärer Haushaltswirtschaft – über keine gültigen Straßenbeitragssatzungen und hatten somit einen möglichen Aufwand al-

¹⁵⁹ Sie verteilten sich auf 31 Gemeinden in den Jahren 2011 bis 2013.

¹⁶⁰ Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht über Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte und Gemeinden, StAnz. 21/2010, S. 1470.

lein zu tragen oder sie übernahmen höhere Aufwandsanteile als gesetzlich vorgesehen.

10.2.4 Haushaltssicherungskonzepte

Gemeinden haben nach § 92 Abs. 4 HGO ein Haushaltssicherungskonzept dann aufzustellen, wenn der Haushalt trotz Ausnutzung aller Einsparmöglichkeiten und Ausschöpfung aller Ertrags- und Einzahlungsmöglichkeiten nicht ausgeglichen werden kann. Im Haushaltssicherungskonzept sind die Ursachen für den nicht ausgeglichenen Ergebnishaushalt zu beschreiben. Zudem muss es nach § 24 Abs. 4 Gemeindehaushaltsverordnung verbindliche Festlegungen über das Konsolidierungsziel, die dafür notwendigen Maßnahmen und den angestrebten Zeitraum, in dem der Ausgleich des Ergebnishaushalts erreicht werden soll, enthalten. Haushaltssicherungskonzepte unterliegen in Hessen keiner aufsichtlichen Genehmigung.

In einer Vielzahl von Haushaltssicherungskonzepten fehlten Angaben zum Zeitpunkt, zu dem der Haushaltsausgleich wieder gelingen sollte ebenso wie konkrete Maßnahmen, um dieses Ziel zu erreichen. Zudem war festzustellen, dass über mehrere Haushaltsjahre hinweg häufig die gleichen Mängel fortbestanden, obwohl die Landräte Auflagen verfügten oder durch Hinweise darum gebeten hatten, diese Mängel zu beseitigen.

10.2.5 Genehmigung von Investitionskrediten

Die dauernde Leistungsfähigkeit entscheidet nach § 103 Abs. 2 HGO in der Regel über die Genehmigungsfähigkeit gemeindlicher Investitionskredite. Gemeinden gelten als dauernd leistungsfähig, wenn sie ihre Aufgaben stetig erfüllen können. Dies ist der Fall, wenn insbesondere der Ergebnishaushalt im Jahresergebnis und in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung ausgeglichen und der Finanzmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit im aktuellen Haushaltsjahr und in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung positiv ist.¹⁶¹ Bei einigen Gemeinden war die dauernde Leistungsfähigkeit zumindest gefährdet.¹⁶² Gleichwohl erteilten Landräte diesen Gemeinden uneingeschränkte Gesamtgenehmigungen für ihre Investitionskredite.

¹⁶¹ Vgl. etwa Rupp, in Rauber/Rupp u. a., Hessische Gemeindeordnung, § 103 Tz. 2.

¹⁶² Dass es für die Genehmigung von Investitionskrediten darauf ankommt, ob die dauernde Leistungsfähigkeit gefährdet ist, folgt aus den Hinweisen zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung (zuletzt StAnz. 42/2013, S. 1295, 1297 f, Ziffer 9 zu § 103).



10.3 Bewertung

10.3.1 Realsteuerhebesätze

Nach Ziffer 10 der Konsolidierungsleitlinie sollen Gemeinden „mit anhaltend defizitärer Haushaltswirtschaft“ ihre Realsteuerhebesätze „deutlich über dem Landesdurchschnitt“ anheben. Nach Ziffer 3 lit. c) der die Leitlinie Ergänzenden Hinweise¹⁶³ ist der Haushalt einer anhaltend defizitären Gemeinde nicht genehmigungsfähig, wenn der Hebesatz der Grundsteuer B nicht mindestens 10 Prozent über dem Landesdurchschnitt der jeweiligen Gemeindegrößenklasse liegt. Zudem sind demnach bei anhaltend defizitären Gemeinden Gewerbesteuerhebesätze unter dem FAG-Nivellierungshebesatz von 310 Prozent nicht akzeptabel.

Der Rechnungshof empfiehlt den Landräten, die Genehmigung von Investitionskrediten künftig an die Erfüllung entsprechender Auflagen oder Bedingungen zu knüpfen, um eine Anhebung der Realsteuerhebesätze gemäß der Leitlinie und deren Ergänzenden Hinweise zu erreichen. Den Gemeinden könnte auch aufgegeben werden, das durch eine unterlassene Erhöhung ihrer Realsteuerhebesätze nicht realisierte Einnahmepotenzial an anderer Stelle im Haushalt einzusparen.

10.3.2 Gebühren im Friedhofs- und Bestattungswesen

Nach § 10 Abs. 1 Satz 2 KAG sind Gebühren in der Regel kostendeckend zu erheben. Selbst bei einem angemessenen Abzug für das „Öffentliche Grün“ und einem weiteren Abschlag aus Gründen der Pietät¹⁶⁴ bewegten sich die in der Prüfung vorgefundenen Kostendeckungsgrade teilweise auf inakzeptabel niedrigem Niveau. Hinweise oder Auflagen, deren Erfüllung die Landräte nicht überwachen, bleiben wirkungslos. Daher sollten die Landräte weitergehende aufsichtsrechtliche Mittel – wie Beanstandungen oder Anweisungen – einsetzen, um gesetzmäßige Gebühren im Friedhofs- und Bestattungswesen sicherzustellen.

¹⁶³ Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz. 21 / 2010, S. 1470), Erlass des Ministeriums vom 3. März 2014, Gz.: IV 24 - 3m10.

¹⁶⁴ Zum Beispiel bei kleinen Friedhöfen mit wenigen Bestattungen.

10.3.3 Straßenbeiträge

§ 11 Abs. 4 Satz 1 KAG bestimmt mit dem Aufwandsanteil, den die Gemeinden beim Um- und Ausbau von Verkehrsanlagen zu tragen haben, zugleich die über Beiträge der Bürgerschaft zu finanzierenden Anteile. Wenn Gemeinden mit defizitärer Haushaltswirtschaft auf die Erhebung von Beiträgen verzichten, ist die Finanzierung beitragsfähiger Maßnahmen mit Krediten nach Ziffer 7 der Konsolidierungsleitlinie grundsätzlich ausgeschlossen. In diesen Fällen haben die Landräte darauf hinzuwirken, dass Beitragssatzungen erlassen und vollzogen werden.

Der Rechnungshof empfiehlt den Landräten, erforderlichenfalls aufsichtsrechtliche Mittel einzusetzen, um Gemeinden zu veranlassen, ihre Satzungen so zu ändern, dass sie nur ihren gesetzlichen Mindestanteil übernehmen. In den Fällen, in denen Gemeinden trotz anhaltend defizitärer Haushaltswirtschaft über keine gültige Straßenbeitragssatzung verfügen, sollten die Landräte aufsichtsrechtliche Mittel einsetzen, um den Satzungerlass zu bewirken.

10.3.4 Haushaltssicherungskonzepte

Die Haushaltssicherungskonzepte erfüllten die zentralen Anforderungen wie die verbindlichen Festlegungen über das Konsolidierungsziel, die dafür notwendigen Maßnahmen und den angestrebten Zeitpunkt des Haushaltsausgleichs nur zum Teil. Der Rechnungshof beanstandet, dass Landräte über mehrere Haushaltsjahre hinweg unvollständige Haushaltssicherungskonzepte duldeten. In solchen Fällen sollten die Landräte weitergehende aufsichtsrechtliche Mittel einsetzen, um die Gemeinden zur Vorlage ordnungsgemäßer Haushaltssicherungskonzepte anzuhalten.

Der Rechnungshof regt zudem an, Haushaltssicherungskonzepte einem aufsichtlichen Genehmigungsvorbehalt zu unterstellen und auf eine Änderung der Hessischen Gemeindeordnung hinzuwirken. Unvollständige Haushaltssicherungskonzepte wären dann nicht genehmigungsfähig. Mit einer solchen Regelung würde Hessen dem Beispiel anderer Länder folgen.¹⁶⁵ Zugleich würden die Landräte in die Pflicht genommen, Haushaltssicherungskonzepte kritischer zu prüfen und erforderlichenfalls – mangels Genehmigungsfähigkeit – zurückzuweisen.

¹⁶⁵ So Brandenburg (vgl. § 63 Abs. 5 BbgKommVerf), Nordrhein-Westfalen (vgl. § 76 Abs. 2 NRW-GO), Saarland (vgl. § 82a Abs. 2 KSVG), Sachsen (vgl. § 72 Abs. 6 SächsGemO) und Thüringen (vgl. § 53a Abs. 2 ThürKO).



10.3.5 Genehmigung von Investitionskrediten

Bei Gefährdung der dauernden Leistungsfähigkeit hat die Kommunalaufsicht die Genehmigung in der Regel zu versagen. Die Hinweise zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung eröffnen in diesem Fall die Alternative, die Gesamtgenehmigung unter den Vorbehalt der Einzelgenehmigung zu stellen. Zukünftig sollten bei einer Gefährdung der dauernden Leistungsfähigkeit keine uneingeschränkten Gesamtgenehmigungen für Investitionskredite mehr erteilt werden. Soweit Landräte in der Vergangenheit Einzelgenehmigungsvorbehalte einsetzten, sieht der Rechnungshof hierin ein Instrument, das im Einzelfall sachgerecht sein kann. Allerdings sollten die Landräte im Rahmen ihres Ermessens bei Kommunen mit anhaltend defizitärer Haushaltswirtschaft von vornherein den Gesamtbetrag der Investitionskredite allenfalls teilweise genehmigen. Insbesondere sollten in diesen Fällen Investitionskredite, die der Finanzierung freiwilliger Aufgaben dienen, grundsätzlich nicht mehr genehmigt werden.

10.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium bestätigt die vom Rechnungshof getroffenen Feststellungen zur Aufsichtspraxis der Landräte als unterer Behörden der Landesverwaltung. Diese Feststellungen deckten sich überwiegend mit den eigenen Erhebungen und Erfahrungen des Ministeriums. So seien in der Vergangenheit aufsichtliche Forderungen von den Kommunen nicht umgesetzt worden oder hätten keine ausreichende Wirkung erzielt.

In Anbetracht dessen habe es im Sommer 2013 die Arbeitsgruppe „Optimierung der kommunalen Finanzaufsicht“ ins Leben gerufen. Dies habe zum Erlass vom 3. März 2014, d. h. zu den Ergänzenden Hinweisen zur Anwendung der Konsolidierungsleitlinie, geführt. Dieser Erlass entspreche überwiegend den Forderungen des Rechnungshofs. Er etabliere erstmals ein vorhersehbares aufsichtliches Handeln in Fällen unausgeglichener Haushalte bei unzureichender Konsolidierungsbereitschaft. Der Erlass zeige mittlerweile Wirkung.

10.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt grundsätzlich den Erlass vom 3. März 2014. Er kann zu einer stringenteren kommunalen Finanzaufsicht beitragen. Gleichwohl beurteilt der Rechnungshof einzelne Regelungen kritisch. Er verweist

auf seine Bemerkung „Kommunale Finanzaufsicht: Feststellungen, die das Ministerium betreffen“ und wird die weitere Entwicklung verfolgen.

11 Regelungen zur Korruptionsprävention

Kapitel 0301

Der Rechnungshof empfiehlt, eine Regelung zur Korruptionsprävention für die gesamte hessische Landesverwaltung zu schaffen. Der Erlass erstreckt sich lediglich auf die Beschäftigten im Geschäftsbereich des Ministeriums.

Er ordnet jedes Arbeitsgebiet mit häufigen Außenkontakten als besonders korruptionsgefährdet ein. Der Rechnungshof hält zwar grundsätzlich die Rotation für ein geeignetes Instrument der Korruptionsbekämpfung, betrachtet aber die Rotation der rund 14000 Polizeivollzugsbeamten weder für erforderlich noch für sinnvoll.

Er schlägt vor, nicht nur Beschäftigte und Dienstvorgesetzte in korruptionsgefährdeten Bereichen fortzubilden, sondern alle Beschäftigten.

Für die kommunalen Verwaltungen sollte sichergestellt werden, dass auch dort eine Regelung zur Korruptionsprävention besteht.

11.1 Ausgangslage

Im Jahr 1995 beschloss die ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) ein „Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption“. Das Konzept umfasst einen Maßnahmenkatalog zur Korruptionsprävention.

Für die Landesverwaltung besteht bislang nur eine „Verwaltungsvorschrift für Beschäftigte des Landes über die Annahme von Belohnungen und Geschenken“.¹⁶⁶ Damit ist lediglich ein Aspekt der Korruptionsprävention geregelt.

Im Koalitionsvertrag der Landesregierung wurde festgeschrieben, die Handlungsanleitungen für Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung der Korruption zu verbessern.

Der Rechnungshof hat im Jahr 2014 die Regelungen zur Korruptionsprävention im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern und für Sport geprüft.

¹⁶⁶ Verwaltungsvorschriften vom 18. Juni 2012, StAnz. 26/2012 S. 676.



11.2 Prüfungsergebnisse

Nach Prüfungsbeginn veröffentlichte das Ministerium seinen „Erlass zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern und für Sport“.¹⁶⁷ Mit diesem Erlass trifft das Ministerium insbesondere Regelungen zu organisatorischen und personellen Maßnahmen gegen Korruption sowie zu Maßnahmen bei Korruptionsverdacht.

Er verpflichtet jede Dienststelle, eine Ansprechperson für Korruptionsprävention zu bestellen. Diese Ansprechperson ist der Dienststellenleitung unmittelbar zugeordnet. Sie unterliegt im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung direkt deren Dienst- und Fachaufsicht. Richtlinien zur Korruptionsprävention des Bundes und des Landes Bayern stellen die Weisungsunabhängigkeit der Ansprechperson sicher.

Das Ministerium ordnet in seinem Erlass jedes Arbeitsgebiet als besonders korruptionsgefährdet ein, das beispielsweise mit häufigen Außenkontakten verbunden ist.

Um Erscheinungsformen, Anzeichen und Auswirkungen der Korruption sowie deren straf-, dienst- und arbeitsrechtliche Folgen vermitteln zu können, fordert der Erlassgeber, dem Thema Korruption in der Aus- und Fortbildung breiten Raum zu geben.

Für die kommunalen Verwaltungen enthält das „Amtliche Verzeichnis hessischer Verwaltungsvorschriften – Gültigkeitsverzeichnis – zum 31. Dezember 2012“ noch eine Regelung zur „Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen“.¹⁶⁸ Das aktuelle Gültigkeitsverzeichnis des Jahres 2014 weist hierzu keine Regelungen aus.¹⁶⁹

11.3 Bewertung

11.3.1 Geltungsbereich des Erlasses

Der für den Geschäftsbereich des Ministeriums geschaffene Erlass verpflichtet lediglich die Beschäftigten dieses Bereiches. Der Rechnungshof erkennt die Initiative des Ministeriums an und empfiehlt, eine landesweite Regelung der Korruptionsprävention und -bekämpfung anzustoßen. Das Ministerium ist federführend für die Einführung von Regelungen zur Kor-

¹⁶⁷ StAnz. 21/2014, S. 453 ff. sowie Korrigendum in StAnz. 23/2014, S. 482.

¹⁶⁸ Verwaltungsvorschrift vom 15. Dezember 2008, StAnz. 3/2009, S. 132.

¹⁶⁹ Beilage zum StAnz. 8/2014 vom 17. Februar 2014.

ruptionsprävention.¹⁷⁰ Dabei sollte bedacht werden, dass Hessen das einzige Land ist, das bislang keine landesweit geltenden Regelungen zur Korruptionsprävention und -bekämpfung geschaffen hat.

11.3.2 Ansprechperson

Der Rechnungshof hält es für bedenklich, wenn die Ansprechperson der Dienst- und Fachaufsicht der Dienststellenleitung unterliegt und ihre Aufgaben zur Korruptionsprävention nicht weisungsfrei wahrnehmen kann. Denn unter diesen Voraussetzungen kann nicht ausgeschlossen werden, dass eine Dienststellenleitung zu verhindern versucht, dolose Handlungen konsequent zu verfolgen. Vor diesem Hintergrund kommt der Weisungsfreiheit der Ansprechperson für Korruptionsprävention Bedeutung zu. Der Rechnungshof empfiehlt, die Weisungsfreiheit rechtlich zu verankern.

11.3.3 Besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete

Das Ministerium ordnet in seinem Erlass bereits jedes Arbeitsgebiet als besonders korruptionsgefährdet ein, das beispielsweise mit häufigen Außenkontakten verbunden ist. Darin sieht der Rechnungshof die Gefahr, dass ganze Geschäftsbereiche – wie etwa der Polizeivollzugsdienst mit seinen rund 14 000 Beamten – pauschal als besonders korruptionsgefährdet eingestuft werden. Folge davon wäre die Rotation der Polizeivollzugsbeamten in einem fünfjährigen Turnus. Dies hält der Rechnungshof für nicht praktikabel. Vielmehr muss als weitere Voraussetzung hinzutreten, dass „bedeutende Vorteile“ erlangt werden können.

11.3.4 Sensibilisierung und Fortbildung

Um Erscheinungsformen, Anzeichen und Auswirkungen der Korruption sowie deren straf-, dienst- und arbeitsrechtliche Folgen vermitteln zu können, fordert der Erlassgeber, dem Thema Korruption in der Aus- und Fortbildung breiten Raum zu geben. Dem schließt sich der Rechnungshof an. Er empfiehlt, nicht nur Beschäftigte und Dienstvorgesetzte in korruptionsgefährdeten Bereichen besonders fortzubilden, sondern alle Beschäftigten. Ergänzend zu Präsenzveranstaltungen rät er zu der Verpflichtung zur

¹⁷⁰ § 31 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Staatskanzlei und der Ministerien des Landes Hessen sowie der Hessischen Landesvertretung (GGO) vom 5. Januar 2011, Art. 104 Abs. 2 der Verfassung des Landes Hessen.



Fortbildung durch ein zu wiederholendes, bereits bestehendes elektronisches Lernprogramm.

11.3.5 Korruptionsprävention in kommunalen Verwaltungen

Für die kommunalen Verwaltungen bittet der Rechnungshof sicherzustellen, dass auch für diese eine Regelung zur Korruptionsvermeidung besteht.

11.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium kündigt an, eine landesweite Regelung zur Korruptionsprävention „so schnell als möglich“ anzuregen. In diesem Zusammenhang beabsichtigt es, die rechtliche Verankerung der Weisungsfreiheit der Ansprechperson zu prüfen. Zudem sollen die Regelungen zu besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten klarer gefasst werden. Insbesondere könnten Fallvarianten bestimmt werden, in denen Ausnahmen vom grundsätzlichen Rotationsgebot in Frage kämen. Die Anregungen des Rechnungshofs zur Sensibilisierung und Fortbildung der Bediensteten teilt das Ministerium. Der Erlass „Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen“ sei auf Fachebene überarbeitet worden und solle voraussichtlich im zweiten Quartal 2015 in Kraft treten.

11.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Stellungnahme des Ministeriums. Er wird die Korruptionsprävention weiterhin aufmerksam begleiten. Sein besonderes Augenmerk wird er auf die Schaffung einer landesweit geltenden Regelung zur Korruptionsprävention legen.

12 Hessische Landesfeuerweherschule

Kapitel 03 18

Der Rechnungshof empfiehlt, für die Hessische Landesfeuerweherschule einen Geschäftsverteilungsplan zu erstellen, der erkennen lässt, welche Aufgaben den einzelnen Bediensteten zugewiesen sind.

Das Ministerium hat vor der Entscheidung über den Neubau eines Jugendfeuerwehrausbildungszentrums in Marburg keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angestellt. Eine solche wäre nach der Landeshaushaltsordnung erforderlich gewesen. Um der Vorgabe des Gesetzgebers in §7 Abs. 2 LHO zu entsprechen, sind künftig Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen rechtzeitig in die Wege zu leiten.

12.1 Ausgangslage

Das Hessische Brand- und Katastrophenschutzgesetz verpflichtet das Land, eine Landesfeuerweherschule zu unterhalten. Die Hessische Landesfeuerweherschule (HLFS) in Kassel ist zentrale Aus- und Fortbildungsstätte für den Brandschutz und die Allgemeine Hilfe. Jährlich werden dort rund 7 900 Personen ausgebildet. Die HLFS unterhält seit dem Jahr 1972 ein Jugendfeuerwehrausbildungszentrum (JFAZ) in Marburg-Cappel, das den Betreuern der Jugendfeuerwehren vorwiegend jugendpädagogische Inhalte vermittelt.

Das Prüfungsamt des Hessischen Rechnungshofs untersuchte im Jahr 2013 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der HLFS.

12.2 Prüfungsergebnisse

12.2.1 Organisation

Der Organisationsplan der HLFS bildet die Organisationseinheiten mit den dazugehörigen Bediensteten ab. Ein Geschäftsverteilungsplan, aus dem die Aufgaben der einzelnen Bediensteten hervorgehen und der die Verteilung der Lehr- und Verwaltungstätigkeiten beinhaltet, lag nicht vor.



12.2.2 Hauptamtliche Lehrkräfte

Die hauptamtlichen Lehrkräfte erfüllten neben ihrer Lehrtätigkeit umfangreiche Verwaltungsaufgaben. Die Lehr- und Verwaltungstätigkeiten wurden anlassbezogen zugeordnet. Ob in der Vergangenheit die Verwaltungstätigkeiten die Lehrtätigkeiten überstiegen, ließ sich nicht ermitteln, da die HLFS keine Aufzeichnungen über die tatsächlich geleisteten Unterrichtsstunden führte.¹⁷¹ Die HLFS und das Ministerium legten zudem den Umfang des von den Lehrkräften zu erbringenden Unterrichts nicht fest.

12.2.3 Jugendfeuerwehrausbildungszentrum

12.2.3.1 Keine Auslastung der bestehenden Einrichtungen

Beim JFAZ lag die Auslastung in den Jahren 2010 bis 2012 zwischen 25 Prozent und 35 Prozent.¹⁷² Ein Großteil des Schulungsbetriebes des JFAZ fand an Wochenenden statt. In Kassel bestand an Werktagen eine ungenutzte Kapazität von 6 496 Teilnehmertagen; diese erhöht sich bei Einbeziehung der Wochenenden um weitere 19 200 Teilnehmertage.

12.2.3.2 Entscheidung für einen Neubau

Während der Prüfung wurde in Politik und Verwaltung über den Neubau eines JFAZ diskutiert. Unterlagen zu den laufenden Überlegungen insbesondere zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wurden den Prüfern unter Hinweis auf die noch offene Entscheidung nicht vorgelegt.¹⁷³

Schließlich gelangte die Landesregierung zu der Ansicht, dass die Unterbringung im JFAZ nicht mehr zeitgemäß sei.¹⁷⁴ Die Neuerrichtung eines JFAZ im mittelhessischen Raum wurde in den aktuellen Koalitionsvertrag aufgenommen, um „die Qualität der Ausbildung noch weiter zu steigern“.

¹⁷¹ Entsprechende Feststellungen hatte der Rechnungshof bereits anlässlich einer Prüfung im Jahr 1998 getroffen. Daraus folgende Empfehlungen wies das Ministerium seinerzeit zurück.

¹⁷² Für diese Berechnung wurden – wie bei der HLFS – zunächst nur die Werktage von Montag bis Freitag als „mögliche Teilnehmertage“ zugrunde gelegt, obwohl tatsächlich auch die Wochenenden genutzt wurden. Unter Berücksichtigung der Samstage und Sonntage verringert sich im Jahr 2012 die Auslastung auf 25 Prozent, was der günstigsten Quote im Prüfungszeitraum entspricht.

¹⁷³ Die örtlichen Erhebungen der Prüfer endeten im März 2013.

¹⁷⁴ LFV-Infodienst Nr. 41, S. 35.

Die Finanzierung solle aus dem Aufkommen der Feuerschutzsteuer erfolgen.¹⁷⁵ Das Ministerium gab seine Entscheidung, das JFAZ in Marburg neu zu errichten, am 5. April 2014 in einer Pressemitteilung bekannt.

12.2.3.3 Alternativüberlegungen

Die Prüfungsergebnisse wurden mit Vertretern des Ministeriums im August 2014 besprochen. Anlässlich dessen sagte das Ministerium dem Rechnungshof die Übersendung der seiner Entscheidung zugrundeliegenden Überlegungen zur Wirtschaftlichkeit eines Neubaus und erwogenen Alternativen zu.

Im März 2015 legte das Ministerium dem Rechnungshof im Rahmen des Bemerkungsverfahrens eine „Kostenschätzung“ vor.

12.3 Bewertung

12.3.1 Organisation

Einen Geschäftsverteilungsplan hält der Rechnungshof aus Zuständigkeits- und Kompetenzgründen sowie aus beamtenrechtlichen Gründen für unverzichtbar. Ihm kommt insoweit die Funktion zu, dem Beamten ein Amt im konkret-funktionellen Sinn zuzuweisen (Dienstposten).¹⁷⁶

Die Gewährung einer Stellenzulage setzt eine hauptamtliche Lehrtätigkeit voraus (Anlage I, Vorbemerkung Nr. 11 Abs. 4 des Hessischen Besoldungsgesetzes). Ob diese Voraussetzung bei den Lehrkräften der HLFS erfüllt war, konnte mangels Aufzeichnung nicht geprüft werden. Die Festlegung und Dokumentation einer individuellen Unterrichtsverpflichtung ist erforderlich, um die Unterrichtskapazität und die Auslastung ermitteln zu können sowie die Berechnung des Personalbedarfs zu ermöglichen. Der Umfang einer Unterrichtsverpflichtung sollte sich an der Lehrverpflichtung der Lehrkräfte für besondere Aufgaben an Fachhochschulen oder

¹⁷⁵ Dem Brandschutz werden aufgrund einer Garantieerklärung der Regierung unabhängig von den tatsächlichen Einnahmen aus der Feuerschutzsteuer jährlich mindestens 30 Mio. EUR zur Verfügung gestellt. Daraus sind insbesondere Sachausgaben des Brandschutzes, der Zuschussbedarf der Hessischen Landesfeuerweherschule und die Personalkosten sowie Ausgaben des Katastrophenschutzes zu tragen.

¹⁷⁶ Zentgraf in: Metzler-Müller, Hessisches Beamtenrecht, § 8 BeamtStG, S. 90 und § 40 BeamtStG, S. 346.



der Lehrkräfte an beruflichen Schulen orientieren (vgl. § 3 Abs. 5 Lehrverpflichtungsverordnung sowie § 1 Abs. 2 und 5 Pflichtstundenverordnung).

12.3.2 Jugendfeuerwehrausbildungszentrum

Bei der Planung neuer Maßnahmen sind nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 Abs. 2 LHO durchzuführen, in denen die Ziele, die Kosten einschließlich der Folgekosten wie Betriebs- und Bauunterhaltungskosten, der Nutzen und die Dringlichkeit sowie der Zeitplan der Verwirklichung aufzuzeigen sind. Dabei ist zu prüfen, ob die Maßnahmen nicht wirksamer und kostensparender durch die Nutzung, Erweiterung oder Umgestaltung einer bestehenden Einrichtung oder von einer Einrichtung außerhalb der Landesverwaltung durchgeführt werden können (VV Nr. 1.5 und Nr. 1.5.1 zu § 7 LHO). Dies setzt insbesondere voraus, dass die Cashflows unterschiedlicher Alternativen unter Berücksichtigung einer zeitlichen Komponente vergleichbar gemacht werden (Kapitalwertvergleich). Zum Cashflow gehören sowohl Auszahlungen des Landes (beispielsweise Investitionen) als auch Einzahlungen Dritter. Hierzu finden sich allenfalls Ansätze in der dem Rechnungshof im März 2015 überlassenen „Kostenschätzung“. So sind die genannten Zahlen weder nachvollziehbar noch beziehen sie eine zeitliche Komponente ein.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass das JFAZ in Marburg-Cappel in den Jahren 2010 bis 2012 lediglich zu 25 Prozent bis 35 Prozent ausgelastet war. Rechnerisch verfügte die HLFS in Kassel hingegen noch über zeitliche und räumliche Kapazitäten, um Lehrgänge des JFAZ zu integrieren. Hinzu trat, dass Lehrgänge am JFAZ größtenteils an Wochenenden stattfanden, wohingegen die Wochenenden an der HLFS nur selten genutzt wurden.

In fachlicher Hinsicht gibt der Rechnungshof zu bedenken, dass die Lehrgänge des JFAZ überwiegend theoretischer Natur sind, sodass für die Wissensvermittlung neben einem Seminarraum grundsätzlich keine weiteren räumlichen oder technischen Voraussetzungen erforderlich sind.

Der Neubau eines JFAZ in Marburg bringt erhebliche Investitions- und Folgekosten mit sich. Sie könnten bei Nutzung schon vorhandener Einrichtungen in Land und Kommunen eingespart werden. Zudem erscheint die Notwendigkeit einer Kapazitätsausweitung in Marburg fraglich, weil bereits die bisher vorhandenen Kapazitäten dort nicht ausgeschöpft wurden.

Der Rechnungshof verweist auf seine dem Ministerium bereits im August 2014 vorgestellten Alternativen, die in einer gesetzlich gebotenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu vergleichen und zu würdigen wären:

- Neubau, beispielsweise am Standort Marburg, oder
- Erweiterung der HLFS am Standort Kassel oder
- Nutzung vorhandener dezentraler Tagungsstätten oder
- Nutzung überwiegend dezentraler Tagungsstätten unter Einbeziehung der HLFS in Kassel für zentrale Aufgaben.

Der Rechnungshof empfiehlt dem Ministerium, seine Entscheidung über die Neuerrichtung eines JFAZ in Marburg zu prüfen.

12.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium sagt zu, entsprechend der Anregung des Rechnungshofs die Erstellung eines Geschäftsverteilungsplans zu veranlassen. Es äußert die Absicht, eine Festlegung der Pflichtstundenzahlen mit dem Ziel der Umsetzung zu prüfen. Dabei werde insbesondere zu berücksichtigen sein, dass die Festlegung von Pflichtstunden nicht zu einer Personalerhöhung führe.

Das Ministerium erläutert die räumlichen Probleme im bestehenden JFAZ, die nach Abwägung mit drei weiteren Alternativen zur Entscheidung für einen Neubau in Marburg geführt hätten. Es begründet seine Entscheidung insbesondere mit der Notwendigkeit eines „Identifizierungspunkts“, mit künftig steigendem Ausbildungsbedarf für Betreuer von Kindergruppen sowie einer beabsichtigten Ausweitung des Angebots im Bereich der Jugendfeuerwehr.

Das Ministerium schätzt in seiner Stellungnahme vom Dezember 2014 das Investitionsvolumen für den Neubau auf rund 7,0 Mio. Euro. Als weitere Alternativen nennt das Ministerium den Umbau und die Erweiterung des Bestandsgebäudes in Marburg-Cappel (geschätztes Investitionsvolumen 6,9 Mio. Euro), die Einmietung in ein vergleichbares Gebäude (geschätzte Kosten 1,0 Mio. Euro p. a.) und die Integration des JFAZ in die HLFS in Kassel (keine Angaben zum finanziellen Aufwand). Wie sich die Schätzbeträge zusammensetzen, lässt das Ministerium offen.

In einer weiteren Stellungnahme im März 2015 beziffert das Ministerium insbesondere die Investitionskosten für Umbau und Erweiterung des Bestandsgebäudes nun auf 6,1 Mio. Euro und für einen Neubau auf 7,0 Mio. Euro. Die jährlichen Kosten, unter Einbeziehung der Abschreibungen, wurden für Umbau und Erweiterung mit 1,1 Mio. Euro, für Einmietung mit 1,2 Mio. Euro,



für die Integration in die HLFS mit 450 000 Euro und für einen Neubau mit 1,1 Mio. Euro angegeben. Das Ministerium beabsichtigt, die „Kostenschätzung“ im Rahmen der Realisierung zu aktualisieren und gegebenenfalls den Bedarf für einen Neubau zu überprüfen.

Für den Neubau sprechen nach Auffassung des Ministeriums vor allem die „Qualität der Ausbildung“, die „Lage der Bildungsstätte in der Mitte Hessens“, die „Nachwuchsgewinnung“ sowie die „Ausbildung des Betreuungspersonals im Jugendbereich“ und die „Intensivierung im Bereich der Betreuung von Kindergruppen“.

12.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof wird den Fortgang der Angelegenheit hinsichtlich Geschäftsverteilungsplan und Pflichtstundenzahl verfolgen. Die Begründung des Ministeriums, wonach „der Neubau am Standort Marburg-Cappel ... auch perspektivisch gesehen“ vorteilhaft sei, mag dahinstehen, weil es im Vorfeld seiner Entscheidung keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Sinne des § 7 Abs. 2 LHO vorzulegen vermochte.

Vor allen finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dieser Rechtspflicht hat das Ministerium, bevor die Entscheidung für einen Neubau getroffen wurde, nicht entsprochen. Einer Bitte des Ministeriums, es bei der Konzeption der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beratend zu unterstützen, steht der Präsident des Hessischen Rechnungshofs in seiner Funktion als Landesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung aufgeschlossen gegenüber. Der Rechnungshof behält sich eine weitere Prüfung vor.

13 Unfallfürsorgeleistungen Hessischer Polizeipräsidien

Kapitel 03 81 / 17 18

Bei der Bearbeitung und Führung der Unfallakten war keine einheitliche Verfahrensweise gegeben. In knapp einem Viertel der geprüften Fälle verging mehr als ein Jahr zwischen Unfallmeldung und Bescheiderteilung. Bei der Erstattung von Unfallfürsorgeleistungen wurden teilweise unterschiedliche Maßstäbe angelegt.

Nach Auffassung des Rechnungshofs könnte durch eine Zentralisierung der Aufgabenwahrnehmung eine effizientere Bearbeitung der Dienstunfallfürsorge sichergestellt werden.

13.1 Ausgangslage

Das Prüfungsamt des Hessischen Rechnungshofs hat die Unfallfürsorgeleistungen bei den acht hessischen Polizeipräsidien geprüft. Mit der Prüfung sollten der Umfang und der Bearbeitungsablauf von Dienstunfällen bei der Hessischen Polizei festgestellt werden.

Die Unfallfürsorge umfasst beispielsweise die Erstattung von Sachschäden sowie der Kosten für das Heilverfahren, das Unfallruhegehalt und die Unfall-Hinterbliebenenversorgung (§§ 30 ff. HBeamtVG).

13.2 Prüfungsergebnisse

Bei der Bearbeitung und Führung der Unfallakten gab es keine einheitliche Verfahrensweise. Bei den Polizeipräsidien Südhessen, Südosthessen und Westhessen wurden Dienstunfallvorgänge in jeweils zwei getrennten Akten, einer Unfallakte sowie einer Leistungsakte, geführt, so dass viele Unterlagen mehrfach vorhanden waren. Bis auf das Hessische Bereitschaftspolizeipräsidium bewahrten alle Polizeipräsidien die Dienstunfallakten nach ihrem Abschluss zusammen mit den Personalakten auf.

Die Mehrzahl der Polizeipräsidien legten jeden angezeigten Unfall dem Ärztlichen Dienst vor, auch solche mit lediglich kleineren Verletzungen. Darüber hinaus reichten die Polizeipräsidien Nordhessen und Frankfurt jede Rechnung zur Beurteilung der Erstattungsfähigkeit ein, die übrigen Polizeipräsidien nur in Einzelfällen.



Im Durchschnitt wurde nur rund jeder siebte Unfall innerhalb von drei Monaten beschieden, bei mehr als der Hälfte aller Unfälle dauerte es zwischen drei Monaten und einem Jahr. In fast einem Viertel der Unfälle wurde der Bescheid erst nach mehr als einem Jahr erteilt.

Die Polizeipräsidien erstatteten für medizinische Anwendungen wie z. B. Krankengymnastik sowie für Fahrtkosten unterschiedliche Sätze.

13.3 Bewertung

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, die Bearbeitungsabläufe anzugleichen, Dienstunfallakten einheitlich zu führen sowie einheitliche Vordrucke und Informationsblätter zu verwenden. Die Einbeziehung des Ärztlichen Dienstes sollte überprüft und eine einheitliche Abrechnung von Leistungen sichergestellt werden, um eine effizientere Bearbeitung der Dienstunfallfürsorge innerhalb der Hessischen Polizei zu erreichen. Der Rechnungshof hat dem Ministerium u. a. empfohlen:

- bei allen Polizeipräsidien für jeden Beamten nur eine Dienstunfallakte als Teilakte getrennt von der übrigen Personalakte zu führen und diese nach Abschluss getrennt von der übrigen Personalakte zu archivieren,
- Unfälle einheitlich zu erfassen,
- einheitliche Vordrucke und Informationsblätter zu verwenden,
- den Bearbeitern – in Abstimmung mit dem Ärztlichen Dienst – Hinweise und Empfehlungen an die Hand zu geben, in welchen Fällen auf eine Vorlage beim Ärztlichen Dienst verzichtet werden kann,
- grundsätzlich in jedem Fall zeitnah einen schriftlichen Bescheid zu erteilen sowie
- darauf hinzuwirken, dass alle Polizeipräsidien die gleichen Maßstäbe bei der Gewährung von Unfallfürsorgeleistungen zugrunde legen.

Der Rechnungshof hält eine Zentralisierung der Aufgabenwahrnehmung für zweckmäßig und sinnvoll, weil dadurch eine einheitliche Bearbeitung erreicht werden kann.

13.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium hat die Empfehlungen des Rechnungshofs aufgegriffen und eine Arbeitsgruppe zur Erarbeitung von Umsetzungsvorschlägen eingerichtet sowie ein Seminarangebot zum Dienstunfallwesen geschaffen. Eine zentrale Bearbeitung von Unfallfürsorgeleistungen werde vom Landespolizeipräsidium angestrebt und entsprechende Maßnahmen würden eingeleitet.

13.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die zugesagte umfassende Umsetzung der Maßnahmen einschließlich der angestrebten Zentralisierung der Bearbeitung von Unfallfürsorgeleistungen. Er bittet, die Maßnahmen zeitnah durchzuführen.

Einzelplan 04:

Hessisches Kultusministerium

14 Vorbemerkung zum Einzelplan 04

14.1 Aufgaben und Geschäftsbereich

Das Kultusministerium befasst sich mit dem öffentlichen und privaten Schulwesen und übernimmt zentrale Planungs- und Steuerungsaufgaben in der Bildungspolitik. Gemeinsam mit den nachgeordneten Dienststellen entwickelt es die Bildungsplanung und die Kerncurricula (Lehrpläne), fördert die Schul- und Unterrichtsqualität, weist den Schulen Lehrerstellen zu und konzipiert die Lehreraus-, -fort- und -weiterbildung. Darüber hinaus ist das Ministerium zuständig für Fragen der Schulen in freier Trägerschaft, der Erwachsenenbildung, der Volkshochschulen und der Lehrkräftevermittlung an deutsche Schulen im Ausland. Des Weiteren regelt es die Kirchenangelegenheiten, darunter den Vollzug der Staatskirchenverträge.

Zum Geschäftsbereich zählten im Jahr 2013 insbesondere die allgemeinbildenden¹⁷⁷ und die beruflichen Schulen¹⁷⁸ sowie die Staatliche Schulaufsicht. Dem Kultusministerium unmittelbar nachgeordnet waren das Landesschulamt (Landesschulamt und Lehrkräfteakademie) und die Hessische Landesstelle für Technologiefortbildung – Dr.-Frank-Niethammer-Institut.¹⁷⁹ Im Landesschulamt wurden zum 1. Januar 2013 das Institut für Qualitätsentwicklung, die Staatlichen Schulämter sowie das Amt für Lehrerbildung einschließlich der Studienseminare zusammengeführt.¹⁸⁰ Im Haushaltsplan für die Jahre 2013 / 2014 bildeten das Institut für Qualitätsentwicklung, die Staatliche Schulaufsicht und die Lehrerbildung eigene Kapitel.

¹⁷⁷ Allgemeinbildende Schulen: Grund-, Haupt-, Real-, Förder- und Gesamtschulen, Gymnasien sowie Schulen für Erwachsene.

¹⁷⁸ Berufliche Schulen: Berufs-, Berufsfach-, Fach- und Fachoberschulen sowie berufliche Gymnasien.

¹⁷⁹ Vgl. Mitteilung der Landesregierung betreffend Zuständigkeit der einzelnen Ministerinnen und Minister nach Art. 104 Abs. 2 der Verfassung des Landes Hessen vom 21. Februar 2014, Landtagsdrucksache 19/118, S. 7.

¹⁸⁰ Nach dem Koalitionsvertrag vom Dezember 2013 soll das Landesschulamt ersetzt werden, indem die Lehrerbildung, die schulische Qualitätsentwicklung und die Qualifizierung von Schulleitungskräften administrativ gebündelt und die Staatlichen Schulämter unmittelbar an das Ministerium angebunden werden.



14.2 Übersicht zu den Einnahmen und Ausgaben

Der Einzelplan 04 wies für die Jahre 2012 bis 2014 einen Rückgang veranschlagter Einnahmen von 193,8 Mio. Euro auf 187,2 Mio. Euro (-3,4 Prozent) aus. Die Ist-Einnahmen des Jahres 2013 unterschritten mit 179,2 Mio. Euro die Soll-Einnahmen von 188,6 Mio. Euro um 9,3 Mio. Euro (-5,0 Prozent).

Im Betrachtungszeitraum 2012 bis 2014 stiegen die veranschlagten Ausgaben von 4 503,9 Mio. Euro auf 4 568,8 Mio. Euro (1,4 Prozent). Die Ist-Ausgaben des Jahres 2013 betrugen 4 603,7 Mio. Euro und überschritten damit um 4,6 Mio. Euro (0,1 Prozent) die veranschlagten Ausgaben von 4 599,1 Mio. Euro.

Infolge geringerer Einnahmen und steigender Ausgaben wuchs der veranschlagte Zuschuss in den Jahren 2012 bis 2014 von 4 310,1 Mio. Euro auf 4 381,6 Mio. Euro; dies entspricht einer Zunahme um 1,7 Prozent.

| Übersicht Einzelplan 04 | 2012 | | 2013 | | 2014 | Abweichung 2013 Ist – Soll | | Veränderung Soll 2014 – 2012 |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------------------|-------------|------------------------------|
| | Soll | Ist | Soll | Ist | Soll | | | % |
| Mio. Euro | | | | | | | | |
| Einnahmen | 193,8 | 185,2 | 188,6 | 179,2 | 187,2 | -9,3 | -5,0 | -3,4 |
| <i>darunter</i> | | | | | | | | |
| Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen | 172,8 | 167,9 | 174,8 | 163,3 | 173,3 | -11,5 | -6,6 | 0,3 |
| Sonstige Einnahmen* | 21,0 | 17,3 | 13,8 | 16,0 | 13,9 | 2,2 | 15,9 | -34,0 |
| Ausgaben | 4 503,9 | 4 489,2 | 4 599,1 | 4 603,7 | 4 568,8 | 4,6 | 0,1 | 1,4 |
| <i>darunter</i> | | | | | | | | |
| Personalausgaben | 2 986,3 | 2 936,4 | 3 064,8 | 3 037,5 | 3 028,1 | -27,3 | -0,9 | 1,4 |
| Sachausgaben | 98,7 | 95,0 | 102,0 | 104,5 | 99,3 | 2,5 | 2,4 | 0,7 |
| Sonstige Ausgaben** | 1 419,0 | 1 457,8 | 1 432,3 | 1 461,7 | 1 441,4 | 29,4 | 2,1 | 1,6 |
| Zuschuss (Unterdeckung) | -4 310,1 | -4 304,0 | -4 410,5 | -4 424,4 | -4 381,6 | -13,9 | 0,3 | 1,7 |

* Sonstige Einnahmen setzen sich zusammen aus eigenen Einnahmen und Übertragungseinnahmen.

** Sonstige Ausgaben umfassen Übertragungsausgaben, Bauausgaben, Sonstige Investitionsausgaben und besondere Finanzierungsausgaben.

Die Zahlen werden grundsätzlich in Mio. Euro dargestellt und sind aus Gründen der Übersichtlichkeit gerundet. Den Rechenoperationen liegen ungerundete Zahlen zugrunde, so dass insbesondere bei kleinen Mio. Euro-Beträgen und Prozentangaben rundungsbedingte Abweichungen auftreten.

Tabelle 14-1: Übersicht Einzelplan 04

14.3 Personalentwicklung

Mit rund 45 Prozent aller im Landeshaushalt eingestellten Stellen umfasste der Einzelplan 04 den größten Personalhaushalt. Das Stellen-Soll

erhöhte sich im Dreijahreszeitraum leicht von 63 025,5 auf 63 085,0 Stellen (0,1 Prozent).

| Personal 2012 bis 2014 | Planstellen / Stellen-Soll | | | Veränderung 2014 – 2012 |
|---|----------------------------|-----------------|-----------------|----------------------------|
| | 2012 | 2013 | 2014 | % |
| Gesamt | 63 025,5 | 63 140,0 | 63 085,0 | 0,1 |
| Beamte | 56 689,5 | 56 805,5 | 56 756,5 | 0,1 |
| Beamte auf Widerruf | 4 818,0 | 4 818,0 | 4 818,0 | 0,0 |
| Tarifbeschäftigte einschließlich Auszubildende | 1 518,0 | 1 516,5 | 1 510,5 | -0,5 |

Tabelle 14-2: Personal 2012 bis 2014

Im Jahr 2013 entfielen von 63 140,0 Planstellen / Stellen auf Beamte 56 805,5 Planstellen (knapp 90,0 Prozent), auf Beamte auf Widerruf 4 818,0 Stellen (7,6 Prozent) und auf Tarifbeschäftigte 1 516,5 Stellen (2,4 Prozent).

14.4 Geschäftsbereich des Kultusministeriums

Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben sowie das Personal-Soll des Jahres 2013 im Geschäftsbereich¹⁸¹ des Kultusministeriums sind der nachstehenden Übersicht zu entnehmen:

| Geschäftsbereich Einzelplan 04 | 2013 | | |
|--|------------------|----------------|-----------------------|
| | Einnahmen | Ausgaben | Personal |
| | Ist in Mio. Euro | | Planstellen / Stellen |
| Hessisches Kultusministerium | 2,3 | 57,2 | 286,0 |
| Institut für Qualitätsentwicklung – Landesschulamt | 14,3 | 13,0 | 99,5 |
| Staatliche Schulaufsicht – Landesschulamt | 74,1 | 72,5 | 762,5 |
| Schulen | 44,4 | 4 172,0 | 56 023,0 |
| Lehrerbildung – Landesschulamt | 42,9 | 220,2 | 5 969,0 |
| Gesamt | 177,9 | 4 535,0 | 63 140,0 |

Tabelle 14-3: Geschäftsbereich Einzelplan 04

Zu den Kernaufgaben des im Jahr 2005 gegründeten Instituts für Qualitätsentwicklung gehören die externe Evaluation durch Schulinspektionen, die Weiterentwicklung von Bildungsstandards und Kerncurricula, die Erstellung der Aufgaben für die zentralen Abschlussarbeiten sowie Wirkungsanalysen bildungspolitischer Programmmaßnahmen.

¹⁸¹ Ohne die in Kapitel 04 02 veranschlagten Fördermittel.



Staatliche Schulämter haben als Schulaufsichtsbehörden die Aufgabe, die Qualität schulischer Arbeit, insbesondere die Erfüllung der Standards, die Vergleichbarkeit der Abschlüsse und die Durchlässigkeit der Bildungsgänge zu gewährleisten. Sie beraten und unterstützen die Schulen bei der selbstständigen Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Des Weiteren treffen sie mit ihnen Zielvereinbarungen, in denen auch die Ergebnisse von Schulinspektionen berücksichtigt werden.

Da sich das Land und die kommunalen Schulträger¹⁸² regelmäßig die Finanzierung der öffentlichen Schulen teilen,¹⁸³ enthält das Kapitel „Schulen“ im Wesentlichen die Ausgaben der inneren Schulverwaltung. Neben den Personalkosten für die Lehrkräfte und das sonstige unterrichtende Personal fallen hierunter die Kosten für die Lernmittel. Dagegen sind die Kosten der äußeren Schulverwaltung (Gebäudeinvestitionen und -bewirtschaftung sowie Verwaltungspersonal, Lehrmittel und weitere Sachkosten) von den kommunalen Schulträgern zu finanzieren.

14.5 Haushaltsstruktur

Die Ist-Einnahmen des Einzelplans (179,2 Mio. Euro) entfielen zu 91,1 Prozent (163,3 Mio. Euro) auf vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen (Hauptgruppe 3) und zu 8,9 Prozent auf Sonstige Einnahmen (Hauptgruppen 1 und 2).

Der Schwerpunkt bei den Ist-Ausgaben lag im Personalbereich mit 3 037,5 Mio. Euro (66,0 Prozent). Danach folgten besondere Finanzierungsausgaben mit 1 084,3 Mio. Euro (23,6 Prozent), Übertragungsausgaben mit 377,0 Mio. Euro (8,2 Prozent) und Sachausgaben mit 104,5 Mio. Euro (2,3 Prozent).

Auf das Kapitel „Schulen“ entfiel im Jahr 2013 mit 2 855,2 Mio. Euro (94,0 Prozent) der größte Teil der Personalausgaben. Im Zeitraum 2012 bis 2014 stiegen die Haushaltsansätze dieser Ausgaben von 2 807,6 Mio. Euro auf 2 845,4 Mio. Euro (1,3 Prozent) und die veranschlagten Planstellen / Stellen von 55 850,5 auf 56 024,0 (0,3 Prozent). Mit 1 852 Dienststellen und der genannten Zahl von Planstellen / Stellen ist der Schulbereich der größte operative Buchungskreis des Landes.

¹⁸² Kommunale Schulträger sind die 21 Landkreise, die fünf kreisfreien Städte, die Städte Fulda, Gießen, Hanau, Kelsterbach, Marburg und Rüsselsheim sowie der Landeswohlfahrtsverband Hessen.

¹⁸³ Eine Ausnahme bilden die Hessenkollegs, die Staatlichen Fachschulen und die Internatsschule Schloss Hansenberg, bei denen das Land Schulträger ist.

14.6 Prüfungen

Der Rechnungshof führte im Betrachtungszeitraum verschiedene Prüfungen im Kultusbereich durch. Unter anderem untersuchte er die Einführung und Umsetzung des Kleinen Schulbudgets (Beitrag Nr. 15).

15 Kleines Schulbudget

Kapitel 04 59

Das Kleine Schulbudget eröffnet den Schulen die Möglichkeit, Finanzmittel eigenverantwortlich zu bewirtschaften. Hieraus erwächst diesen Schulen neue Verantwortung und die Anforderungen an die Beratungs- und Aufsichtsaufgaben der Staatlichen Schulämter ändern sich. Das Land hat die Voraussetzungen so zu gestalten, dass die Schulen ihrer Eigenverantwortung gerecht werden können.

Die Schulen mit Kleinem Schulbudget verfügten oft nicht über die für den Abschluss und für die Abwicklung von Verträgen erforderlichen rechtlichen Kenntnisse. Die Pflicht zur vorherigen Überprüfung der Verträge durch die Staatlichen Schulämter ist entfallen. Daher besteht die Gefahr, dass dem Land ein nicht unerheblicher Schaden aus Nachforderungsansprüchen der Finanzbehörden und Sozialversicherungsträger entsteht.

Das Ministerium sollte die Instrumentarien weiterentwickeln, so dass die Schulen mit Kleinem Schulbudget ihre Arbeit zielgerichtet und flexibel gestalten können. Es hat zugleich durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass Verträge ordnungsgemäß geschlossen und abgewickelt werden sowie dass künftig die gesetzlich geforderte Abgrenzung der Landes- von den Schulträgeraufgaben beachtet wird.

15.1 Ausgangslage

Das Konzept „Selbstständige Schule“ sieht vor, dass Schulen über Finanzmittel selbst verfügen und diese gezielt zur Erfüllung ihres Bildungsauftrags einsetzen können. Es eröffnet öffentlichen Schulen¹⁸⁴ seit dem 1. Januar 2011 die Möglichkeit, ein sogenanntes Kleines Schulbudget (KSB) eigenverantwortlich zu bewirtschaften.¹⁸⁵ Schulen mit KSB sind nicht rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts, d. h. sie sind im Rahmen der Planungs- und Lenkungsarbeiten des Landes weisungsgebunden und unterliegen der Ressortverantwortung des Ministeriums. Als eigenverantwortliche Mit-

¹⁸⁴ Im Prüfungszeitraum ausgenommen waren die Fachschulen, die Abendschulen, die Hessenkollegs und die Internatsschule Schloss Hansenberg.

¹⁸⁵ Die Schulen sind nicht verpflichtet, am KSB teilzunehmen. Der Schulleiter entscheidet im Benehmen mit der übrigen Schulleitung, der Gesamtkonferenz und der Schulkonferenz „einmalig“ über die Teilnahme am KSB. Diese Entscheidung bleibt bis zu einer erneuten Beschlussfassung der zuvor genannten Gremien bestehen. Ein Neueinstieg oder Ausstieg ist zu Beginn eines neuen Haushaltsjahres möglich.



telbewirtschaftung wird die Selbststeuerung der Schule in dem vom Ministerium vorgegebenen Rahmen verstanden.¹⁸⁶

Das KSB setzt sich aus den folgenden vier Teilbudgets zusammen:

- den Mitteln zur Gewährleistung der Lernmittelfreiheit (LMF),
- den Mitteln zur Gewährleistung der Verlässlichen Schule (VSS),
- den Mitteln zur Gewährleistung des pädagogischen IT-Supports (IT) und
- den Mitteln für die Fortbildung der Lehrkräfte.

Alle Teilbudgets sind gegenseitig deckungsfähig. Unter der Voraussetzung, dass die Aufgaben, die sich aus der Hessischen Verfassung ergeben, gewahrt werden, können Mittel innerhalb des Budgets für die vier genannten Aufgaben des KSB und für sonstige Landesaufgaben (z. B. Schulsport) verwendet werden. Am Ende des Haushaltsjahres verbleibende Mittel können vollständig einer Rücklage zugeführt werden. Diese Rücklagenbildung bedarf der Zustimmung des Ministeriums der Finanzen und ist nur möglich, sofern das Gesamtbudget des Buchungskreises „Schulen“ nicht überschritten wurde.¹⁸⁷ Die Schulen können die Rücklagen innerhalb von drei Kalenderjahren nach ihrer Bildung verwenden.

Im Jahr 2011 nahmen 858 Schulen und im Jahr 2012 bereits 1 133 Schulen am KSB teil. In allen Schulamtsbezirken¹⁸⁸ stieg die Zahl der teilnehmenden Schulen (vgl. Abbildung 15-1). Insgesamt entfielen auf das KSB im Anfangsjahr 2011 rund 40,6 Mio. Euro und im Jahr 2012 rund 49,8 Mio. Euro.

¹⁸⁶ Vgl. Köller in Köller / Achilles, Hessisches Schulgesetz, Kommentar, § 127a, Abschnitte 1.1, 2.1 und 2.2., Stand: 21. Nachlieferung September 2014.

¹⁸⁷ Vgl. Ziffer 2 des Bewirtschaftungsvermerks in Kapitel 04 59 des Haushaltsplans 2011 (S. 298).

¹⁸⁸ Im Prüfungszeitraum nahmen die Schulen im Zuständigkeitsbereich des Staatlichen Schulamts für den Landkreis Groß-Gerau und den Main-Taunus-Kreis nicht am KSB teil, da in diesem Bereich der Pilotversuch „Schule gemeinsam verbessern“ zur gemeinsamen Bewirtschaftung von Mitteln des Landes und des Schulträgers lief.

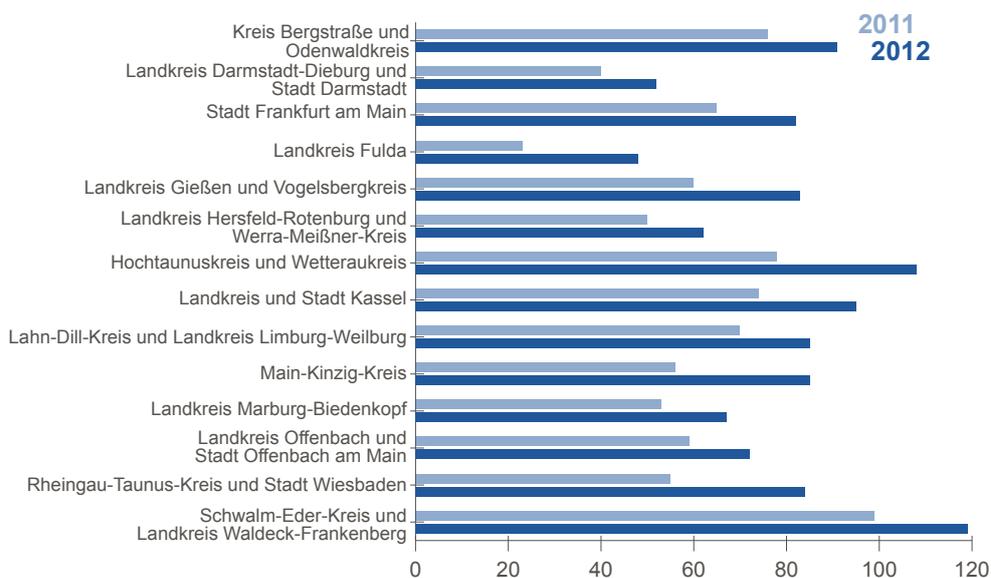


Abbildung 15-1: Am KSB teilnehmende Schulen nach Schulamtsbezirken (2011 und 2012)

15.2 Prüfungsergebnisse

15.2.1 Kontrakte

Für jedes Haushaltsjahr wird zwischen dem Ministerium, dem Staatlichen Schulamt und der Schule eine verbindliche schriftliche Zielvereinbarung (Kontrakt) über das KSB geschlossen. Ziel des Kontrakts ist es, die Effizienz, Effektivität und Kostentransparenz zu erhöhen und eine Balance zwischen dezentraler Verantwortung der Einheiten (Schulen) und zentraler Steuerung (Ministerium) herzustellen. Nach dem Konzept zum Kontraktmanagement in der Hessischen Landesverwaltung enthält ein Kontrakt Regelungen zu Leistungs-, Finanz- und Berichterstattungszielen. Dabei sollen die zu erstellenden Leistungen und ihre Wirkungen so beschrieben werden, dass sie nachvollzogen werden können. Der Kontrakt wird im Verlauf des Jahres durch sogenannte Budgetanpassungen aktualisiert.

Die Kontrakte bezeichneten die vier Teilbudgets als zu erstellende Leistungen, ohne diese weiter zu präzisieren. Die Teilbudgets enthielten Beträge, deren Datengrundlagen und Berechnungsmodi nicht immer nachvollziehbar waren. Beispielsweise fehlten Informationen über den zugrunde gelegten LMF-Pauschalbetragserlass, der die Höhe der LMF-Mittel anhand der Schülerzahlen sowie schulform- und schulstufenbezogener Faktoren regelt. Im Jahr 2012 war überdies der Erhebungszeitpunkt der statistischen



Zahlen nicht konkret angegeben. Auch wurden die Teilbudgets im Kontrakt und in der Budgetanpassung nicht einheitlich dargestellt.

Zu den Berichterstattungszielen verpflichteten die Kontrakte im Jahr 2011 die Schulleiter, am Ende des Jahres schriftlich die Leistungserbringung und die Mittelverwendung zu erläutern. Bei den örtlichen Erhebungen konnten hierzu keine Unterlagen vorgelegt werden. Seit dem Jahr 2012 schränkt der Kontrakt diese Berichtspflicht der Schulleiter ein. Die Leistungserbringung und die Mittelverwendung sind seitdem nur noch nach Aufforderung durch die schulfachlichen Aufsichtsbeamten zu erläutern. Die Erläuterungen wurden vor allem dann angefordert, wenn die Haushaltsführung einer Schule defizitär verlaufen war.

15.2.2 Verträge

Die Schulen können beim KSB eigenständig Honorar- und Werkverträge im Auftrag des Landes abschließen. Die Pflicht zur vorherigen Überprüfung durch das zuständige Staatliche Schulamt ist mit der Einführung des KSB entfallen. Bei Bedarf besteht weiterhin die Möglichkeit der rechtlichen Beratung durch die Staatlichen Schulämter.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass Schulleiter häufig nicht über das nötige Wissen verfügten, um Honorar-, Werk- und Arbeitsverträge rechtlich voneinander zu unterscheiden und entsprechend abzuwickeln. Insbesondere im Bereich des pädagogischen IT-Supports wurde zu wenig Aufmerksamkeit auf die Abgrenzung von selbstständiger und abhängiger Beschäftigung gelegt. Dies birgt u. a. die Gefahr, dass bei nicht selbstständiger Tätigkeit gegebenenfalls Nachforderungen aufgrund einer bestehenden Lohnsteuer- und Sozialversicherungspflicht geltend gemacht werden können. Darüber hinaus war der Leistungsgegenstand in den einzelnen Verträgen oftmals unzureichend beschrieben. Das erschwert im Fall einer Leistungsstörung die Geltendmachung von Ansprüchen.

Für Auszahlungen von Behörden an selbstständige und gewerblich nebenberuflich oder nebenamtlich Tätige sind den zuständigen Finanzbehörden Kontrollmitteilungen vorzulegen, wenn die Höhe der ausgezahlten Beträge an denselben Empfänger im Kalenderjahr mehr als 1 500 Euro (Bagatell-

grenze) beträgt.¹⁸⁹ Diese Kontrollmitteilungen fehlten teilweise bzw. waren nicht entsprechend dokumentiert.

15.2.3 Sonstige Landesaufgaben

Innerhalb der sonstigen Landesaufgaben können Schulen mit außerschulischen Einrichtungen und Institutionen, insbesondere mit Sport- und anderen Vereinen, Kunst- und Musikschulen, kommunalen und kirchlichen Einrichtungen sowie Einrichtungen der Weiterbildung, zusammenarbeiten. Sie können mit diesen Einrichtungen Verträge über Art, Umfang und Inhalt der Zusammenarbeit schließen. Unabdingbar ist, dass der Schule hierfür Mittel zur Verfügung stehen. Nach Auskunft des Ministeriums konnten sonstige Landesaufgaben aus dem KSB finanziert werden, sofern die vereinbarten Leistungen der Teilbudgets erfüllt waren.

Die mit den Schulen in den Jahren 2011 und 2012 geschlossenen Kontrakte berücksichtigten weder einen eigenen Mittelansatz für sonstige Landesaufgaben noch wurde die Möglichkeit der Verwendung der KSB-Mittel für diese Zwecke erwähnt. Ungeachtet dessen tätigten 80 Schulen (rund 9 Prozent) bereits im Jahr 2011 Ausgaben für sonstige Landesaufgaben in Höhe von insgesamt mehr als 85 000 Euro. Im Jahr 2012 gaben bereits 293 Schulen (rund 25 Prozent) mehr als 662 000 Euro für sonstige Landesaufgaben aus. Der Anteil dieser Ausgaben an den gesamten KSB-Ausgaben nahm in den meisten Schulamtsbezirken im Jahr 2012 erheblich zu (vgl. Abbildung 15-2). Im Jahr 2013 wurde die Finanzierung der sonstigen Landesaufgaben in die Kontrakte aufgenommen.

¹⁸⁹ Vgl. §93a Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), zuletzt geändert durch Art. 16 des Gesetzes zur Anpassung des nationalen Steuerrechts an den Beitritt Kroatiens zur EU und zur Änderung weiterer steuerrechtlicher Vorschriften vom 25. Juli 2014 (BGBl. I S. 1266); § 7 Abs. 2 Verordnung über Mitteilungen an die Finanzbehörden durch andere Behörden und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten vom 7. September 1993 (BGBl. I S. 1554), zuletzt geändert durch Art. 58 des Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2848).

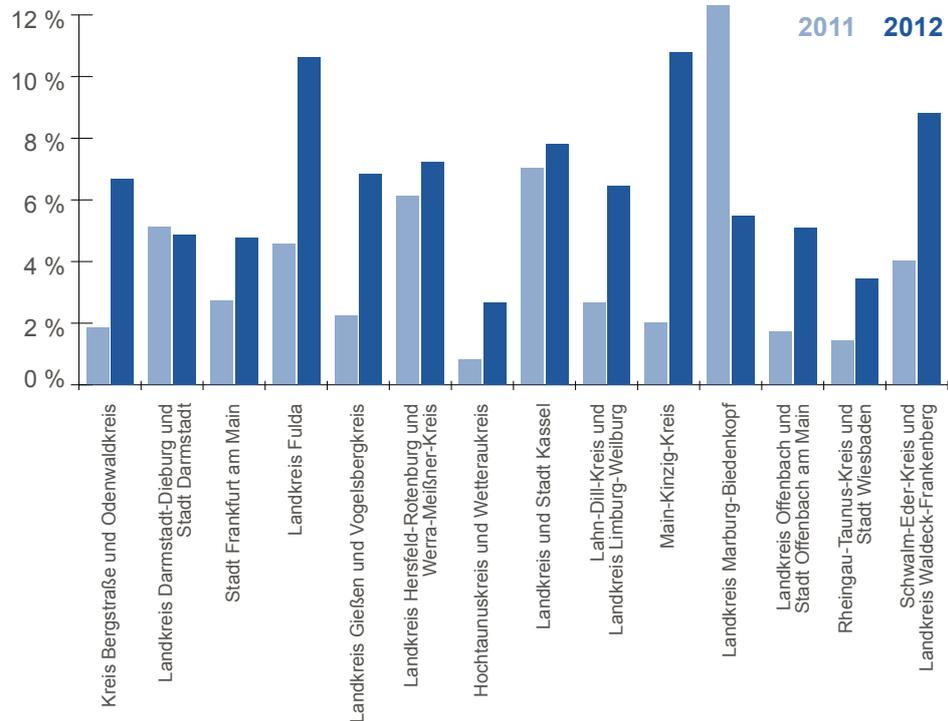


Abbildung 15-2: Anteil der Ausgaben für sonstige Landesaufgaben an den gesamten KSB-Ausgaben in den Jahren 2011 und 2012

Regelungen zu den Fragen, welche Ausgaben unter die sonstigen Landesaufgaben gefasst werden können und in welcher Form sie dokumentiert und begründet werden sollen, existierten nicht. Der Rechnungshof hat bereits während der Prüfung hierauf hingewiesen. Ferner war festzustellen, dass einige Schulen, die Mittel für sonstige Landesaufgaben verwendet hatten, ihr Budget im Jahr 2012 überschritten.

15.2.4 Abgrenzung der Aufgaben des Landes von den Aufgaben des Schulträgers

Von den Schulen wurden aus allen Teilbudgets Anschaffungen getätigt, die eindeutig in den Zuständigkeitsbereich des Schulträgers fielen. Unter anderem wurden Studiobilderschienen, Sportausstattungsgegenstände, eine mobile Lichtbildwand, Blumenpräsente, Lehrerliteratur, Software und ein Notebook für sonstige Landesaufgaben angeschafft.

15.2.5 Inanspruchnahme von Reservemitteln für unvorhersehbare und unabweisbare Mehrbedarfe

Das Ministerium behielt Mittel für eine Reserve zurück, um auf unvorhersehbare und unabweisbare Mehrbedarfe reagieren zu können. Sie betrug jährlich rund 2,5 Mio. Euro. Aus der Reserve wurde unter anderem den Schulen der Fehlbetrag ausgeglichen, der am Ende des Haushaltsjahres bei ihrem KSB-Budget (einschließlich Rücklagen) entstanden war. Der schulfachliche Aufsichtsbeamte prüfte, ob eine Schule ihr Budget schuldhaft überzogen hatte. Im Falle einer selbstverschuldeten Überschreitung wurde der entsprechende Betrag im Folgejahr vom Budget der Schule abgezogen.

Für die Prüfung der Budgetüberschreitungen (Umfang und Dokumentation) durch die schulfachlichen Aufsichtsbeamten gab es keine einheitlichen Kriterien. Dementsprechend unterschiedlich fielen deren Berichte aus. Die Prüfungen der Budgetüberschreitungen bezogen sich häufig nur auf die letzten Ausgaben, die unmittelbar zur Überziehung geführt hatten. Eine aufgabenkritische Betrachtung aller Ausgaben des gesamten Haushaltsjahres fand nicht statt oder wurde nicht ausreichend dokumentiert.

Im Haushaltsjahr 2012 überzogen insgesamt 22 Schulen ihr Budget. Nach den Aufzeichnungen des Ministeriums waren zwölf Budgetüberschreitungen selbst verschuldet, die restlichen zehn Schulen hatten die Überschreitung nicht selbst zu verantworten. Der Rechnungshof stellte für die zehn Schulen, deren Budgetüberschreitungen als unverschuldet eingestuft worden waren, fest:

- Drei Schulen verwendeten ihr Budget zum Teil für Aufgaben des Schulträgers. Insoweit waren sie zumindest in diesem Umfang für die Überziehung des Budgets selbst verantwortlich.
- Zwei Schulen hatten Anspruch auf Pauschalbeträge für den Einsatz von Lehrkräften als Prüfler¹⁹⁰, die aus Gründen der Verwaltungvereinfachung vom Ministerium den Schulen im Folgejahr gezahlt wurden. Diese Periodenverschiebung führte zu einem höheren Fehlbetrag im abgelaufenen Haushaltsjahr und damit zu einer höheren Entnahme aus der Reserve. Im Folgejahr erhöhten die Erstattungsbeträge das Budget dieser Schulen.

¹⁹⁰ Die Qualitätssicherungsprozesse zu den dezentralen Abschlussprüfungen in den Bildungsgängen Hauptschule, Realschule und Gymnasium (Landesabitur) an den allgemeinbildenden Schulen, den beruflichen Schulen sowie den Schulen für Erwachsene sehen regelmäßig Prüflerungen der Prüfungsaufgaben vor, in die Lehrkräfte verschiedener Schulformen aus allen Regionen Hessens eingebunden werden.



- Einer schulfachlichen Stellungnahme war zu entnehmen, dass der Fehlbetrag durch eine Erstattung von VSS-Kosten¹⁹¹ im nächsten Jahr ausgeglichen werden könnte. Da die Schule nicht für die Überziehung verantwortlich war, wurde der Fehlbetrag aus Reservemitteln beglichen. Darüber hinaus erhielt die Schule im Folgejahr zusätzlich die Erstattung der VSS-Kosten.

15.3 Bewertung

Kontrakte sollen nachvollziehbar sein und alle erforderlichen Regelungsbestandteile enthalten. Die uneinheitliche Darstellung der einzelnen Teilbudgets im Kontrakt und in der Budgetanpassung sowie die fehlenden Ausführungen zu den Berechnungsgrundlagen beeinträchtigten die Transparenz. Die Leistungsbeschreibungen waren eher allgemeiner Art und beinhalteten nur wenige Angaben zu Quantität und Qualität. In Verbindung mit dem uneinheitlichen und wenig aussagekräftigen Berichtswesen waren die Leistungsziele kaum überprüfbar. Nach Auffassung des Rechnungshofs sind für ein erfolgreiches Kontraktmanagement eine nachvollziehbare Budgetberechnung, die Festlegung von messbaren Leistungen und ein darauf aufbauendes Berichtswesen unverzichtbar. Nur wenn diese drei Komponenten zueinander passen, lassen sich die von den Schulen erbrachten Leistungen nachvollziehen und anhand der angestrebten Ziele überprüfen. Der Rechnungshof erwartet, dass die Kontrakte entsprechend modifiziert werden.

Die für den Abschluss und die Abwicklung von Verträgen erforderlichen Kenntnisse zum Vertrags-, Steuer- und Arbeitsrecht waren in den Schulen oft nur ansatzweise vorhanden. Ob bei der Vertragsgestaltung auf die fachliche Kompetenz der Staatlichen Schulämter zurückgegriffen wurde, war nur selten dokumentiert. Nach Auffassung des Rechnungshofs ist durch den Wegfall der Prüfungspflicht der Verträge durch die Staatlichen Schulämter eine Qualitätseinbuße entstanden. Dies birgt die Gefahr, dass dem Land ein nicht unerheblicher, derzeit nicht näher zu beziffernder Schaden durch mögliche Nachforderungsansprüche der Finanzbehörden und Sozialversicherungsträger entsteht. Der Rechnungshof erwartet, dass umgehend Maßnahmen getroffen werden, um die Mängel bei der Vertragsgestaltung zu beseitigen und eventuelle Schadenersatzansprüche vom Land abzuwenden. Für den Fall, dass die Schulen weiterhin Verträge eigenständig abschließen sollen, sind Schulungsmaßnahmen sowie eine rechtliche Begleitung sicherzustellen. Der Rechnungshof regt darüber hinaus an, Informationen über die Rechtsgrundlagen sowie Ablaufschemen, Ver-

¹⁹¹ Schulen konnten einen Antrag auf Kostenerstattung für Vertretungen einer längerfristigen Erkrankung von mehr als fünf Unterrichtswochen beim zuständigen Staatlichen Schulamt stellen. Die Mittel wurden dann aus allgemeinen Vertretungsmitteln des Staatlichen Schulamts erstattet.

tragsvorlagen und Musterrechnungen zu erarbeiten und an einem zentralen Ort zur Verfügung zu stellen. Da die Schulen ihrer Kontrollmitteilungspflicht gegenüber den Finanzbehörden nicht immer nachkamen, erwartet der Rechnungshof, dass ein geordnetes Verfahren zur Abgabe der Kontrollmitteilungen eingeführt wird.

Der Rechnungshof begrüßt, dass durch die Aufnahme der „sonstigen Landesaufgaben“ in die Kontrakte 2013 bereits im Prüfungsverlauf die Voraussetzung für die Finanzierung solcher Leistungen geschaffen wurde. Das Ministerium sollte aber auch Regelungen zu den zulässigen Ausgaben sowie zur erforderlichen Dokumentation und Begründung treffen, um eine ordnungsgemäße Verwendung der Mittel sicherzustellen. Die Überziehung des Budgets einer Schule durch den Einsatz von Mitteln für sonstige Landesaufgaben steht im Widerspruch zu § 16 Abs. 3 Hessisches Schulgesetz, wonach die Schulen nur dann finanzielle Verpflichtungen für das Land eingehen können, wenn ihnen für diesen Zweck Mittel zur Verfügung stehen.

Um die Abgrenzung der Landes- von den Schulträgeraufgaben zu erleichtern, regt der Rechnungshof erneut an, Check- bzw. Negativlisten zu erstellen und sukzessive fortzuschreiben. Darüber hinaus bittet er, die Schulen auf die Trennung der Aufgaben hinzuweisen und eine rechtskonforme Verfahrensweise sicherzustellen. Er erwartet, dass die Staatlichen Schulämter ihrer Aufsichtspflicht sorgfältiger nachkommen, damit die Mittel künftig zweckentsprechend verwendet werden.

Durch den Verzicht des Ministeriums auf die Vorgabe einheitlicher Prüfungskriterien für die Entscheidung, ob die Schulen schuldhaft ihr Budget überzogen haben, fielen die Stellungnahmen der schulfachlichen Aufsichtsbeamten in Bezug auf Prüfungsumfang und -tiefe sehr unterschiedlich aus. Hierdurch ist eine Gleichbehandlung der Schulen nicht gewährleistet. Der Rechnungshof regt an, ein einheitliches Format für die Prüfung durch die schulfachlichen Aufsichtsbeamten festzulegen. Dabei sollten Umfang, Inhalt und Art der Dokumentation eindeutig bestimmt werden. Darüber hinaus sollte künftig von einer zentralen Stelle beurteilt werden, ob eine Schule die Budgetüberschreitung selbst zu verantworten hat. Da bei der Feststellung des Fehlbetrags nicht immer berücksichtigt wurde, ob die Ausgaben zulässig waren und ob den Schulen periodenfremde Erstattungen zustanden, war die Höhe der in Anspruch genommenen Reservemittel nur teilweise gerechtfertigt. Zudem wurden einzelne Schulen, die ihr Budget überzogen hatten, durch periodenfremde Erstattungen begünstigt. Künftig sollte sichergestellt werden, dass Schulen, die Geld aus der Reserve erhalten haben, höchstens einen etwaigen Differenzbetrag zwischen den gewährten Reservemitteln und der Erstattung im Folgejahr erhalten.



15.4 Stellungnahme des Ministeriums

Zur Kritik an den Kontrakten führt das Ministerium aus, dass die Voraussetzungen für die Festlegung von messbaren Leistungen und ein darauf aufbauendes Berichtswesen derzeit nicht vorlägen. Zunächst müssten weitere Entwicklungsschritte gegangen werden. In der Endausbaustufe der schulbezogenen Kontrakte würden individuelle Schulprogramme berücksichtigt, konkrete schulische Leistungen definiert und messbare schulindividuelle Ziele formuliert. Das Ministerium prüfe, welche Anregungen zu welchem Zeitpunkt in die Kontrakte aufgenommen werden könnten.

Zur Verbesserung der Qualität der Vertragsabschlüsse teilt das Ministerium mit, es habe den Schulen in der Zwischenzeit einen Mustervertrag mit Anlagen und Handreichung zur Verfügung gestellt und bereite ein spezifisches Vertragsmuster für den pädagogischen IT-Support vor. Mit Vertretern der Schulen und der Staatlichen Schulämter habe es unter anderem die Wahl der richtigen Vertragsart sowie die Verpflichtung zur Abführung von Sozialabgaben und zur Abgabe von Kontrollmitteilungen erörtert.

Das Ministerium habe die Empfehlungen des Rechnungshofs bezüglich der Ausgaben für sonstige Landesaufgaben bereits aufgegriffen und die Staatlichen Schulämter aufgefordert, solche Ausgaben bei der Prüfung der Haushaltspläne der Schulen zu betrachten. Hierfür habe es den Staatlichen Schulämtern Prüfkriterien vorgegeben. Der Hinweis des Rechnungshofs, dass Ausgaben für sonstige Landesaufgaben nicht zu einer Überziehung des KSB führen dürfen, werde vom Ministerium künftig beachtet.

Das Ministerium erklärt, es halte Check- bzw. Negativlisten für die Abgrenzung der Landes- von den Schulträgeraufgaben nicht für hilfreich. Zudem seien diese in kürzester Zeit veraltet. Ständige Aktualisierungen seien nicht durchführbar, da für die verschiedenen Schultypen, -formen und -stufen stark voneinander abweichende Bedarfe und Notwendigkeiten vorlägen. Bei der Abgrenzung seien zudem die Ziele von Schulen aufgrund ihrer schulindividuellen Schulprogrammarbeit zu berücksichtigen. Eine Checkliste würde auch die Entscheidungsmöglichkeiten der selbstständigen Schule einschränken, was nicht gewollt sei und dem Ziel der optimalen Förderung entgegenstünde. Aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs habe man die schulfachlichen Dezernenten sowie die fachlich zuständigen Sachbearbeitungen in den Schulämtern und im Ministerium auf die Abgrenzung der Landes- von den Schulträgeraufgaben hingewiesen. Die Handreichungen für die Schulen zur Umsetzung des Schulbudgets werde das Ministerium anpassen.

Im Hinblick auf die eingesetzten Reservemittel verweist das Ministerium auf eine verbesserte Dokumentation der Zulässigkeit von Ausgaben und auf Erörterungen mit Verantwortlichen der Staatlichen Schulämter. Eine

weitere Modifikation für das Verfahren zur Inanspruchnahme von Reservemitteln sei nicht angezeigt. Vielmehr werde an der verbesserten Anwendung der bestehenden Vorgaben gearbeitet.

15.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Ministeriums, seine Anregungen und Empfehlungen weitgehend aufzugreifen. Da Schulen mit KSB eigenständig Honorar- und Werkverträge im Auftrag des Landes abschließen, hat das Land intensiver als bisher seiner Beratungs- und Aufsichtsfunktion nachzukommen, um finanzielle Gefahren für das Land abzuwenden. Die vom Ministerium angekündigten Maßnahmen gehen in die richtige Richtung.

Die Auffassung, Check- bzw. Negativlisten für die Abgrenzung der Landes- von den Schulträgeraufgaben seien nicht hilfreich, in kürzester Zeit veraltet und würden die Entscheidungsmöglichkeiten selbstständiger Schulen einschränken, kann der Rechnungshof nicht nachvollziehen. Sicherlich kann es im Einzelfall zutreffend sein, dass verschiedene Gegenstände je nach Schulform als Lehr- oder als Lernmittel gelten können. Allerdings hat jede Entscheidung über Anschaffungen aus Landesmitteln, auch die einer selbstverantwortlichen Schule, den Regeln des Schulgesetzes zu folgen. Die Schulaufsicht hat die Einhaltung der gesetzlichen Regelungen entsprechend zu überwachen. Nach dem Schulgesetz können aus Landesmitteln allein die Kosten der inneren Schulverwaltung finanziert werden, sofern über Mischfinanzierung für Personal- und Sachkosten aus Landesmitteln und aus Mitteln des Schulträgers keine Vereinbarungen getroffen wurden.¹⁹² Eine reine Übernahme von Aufgaben der Schulträger lässt das Schulgesetz nicht zu.

¹⁹² Vgl. § 157 Hessisches Schulgesetz.

Einzelplan 05:

Hessisches Ministerium der Justiz

16 Vorbemerkung zum Einzelplan 05

16.1 Aufgaben und Geschäftsbereich

Zu den wesentlichen Aufgaben des Ministeriums der Justiz zählen Aufgaben der Dienst- und Fachaufsicht sowie die Steuerung der Verwaltungen der zum Geschäftsbereich gehörenden Gerichtsbarkeiten, Justizbehörden und Justizvollzugsanstalten.

Der Geschäftsbereich gliedert sich in Gerichte der Ordentlichen Gerichtsbarkeit (Amts- und Landgerichte sowie das Oberlandesgericht), das Finanzgericht, die Verwaltungsgerichte, die Arbeitsgerichte und Sozialgerichte sowie die Staatsanwaltschaften und die Justizvollzugsanstalten. Die Informationstechnikstelle der hessischen Justiz (IT-Stelle) gehört als Landesoberbehörde zum Geschäftsbereich. Dem Ministerium angegliedert ist das Justizprüfungsamt.

Mit der Bildung der Landesregierung im Januar 2014 wurde der Aufgabenbereich Europa vom bisherigen Ministerium der Justiz, für Integration und Europa auf die Staatskanzlei und die Zuständigkeit für integrationspolitische Maßnahmen auf das Ministerium für Soziales und Integration übertragen.¹⁹³

16.2 Übersicht zu den Einnahmen und Ausgaben

Tabelle 16-1 weist die für den Zeitraum 2012 bis 2014 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben sowie die Istwerte der Jahre 2012 und 2013 aus. Im betrachteten Dreijahreszeitraum sanken die Soll-Einnahmen um 6,2 Prozent, die Soll-Ausgaben stiegen hingegen um 2,8 Prozent an. Der Zuschuss wuchs in diesem Zeitraum von 718,3 Mio. Euro auf 780,7 Mio. Euro (8,7 Prozent).

Die Haushaltsansätze des Jahres 2013 wurden im Einnahmenbereich um 70,9 Mio. Euro (15,5 Prozent) und im Ausgabenbereich um 14,4 Mio. Euro

¹⁹³ Beschluss der Landesregierung über die Zuständigkeit der einzelnen Ministerinnen und Minister nach Art. 104 Abs. 2 HV vom 18. März 2014.



(1,2 Prozent) überschritten. Der benötigte Zuschuss betrug 706,8 Mio. Euro und unterschritt das Soll um 56,6 Mio. Euro (7,4 Prozent).

| Übersicht Einzelplan 05 | 2012 | | 2013 | | 2014 | Abweichung 2013 Ist – Soll | | Veränderung Soll 2014 – 2012 |
|------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------------------------|-------------|------------------------------------|
| | Soll | Ist | Soll | Ist | Soll | | | |
| | Mio. Euro | | | | | | % | |
| Einnahmen | 470,1 | 462,4 | 458,0 | 528,9 | 440,9 | 70,9 | 15,5 | -6,2 |
| <i>darunter</i> | | | | | | | | |
| Eigene Einnahmen | 393,9 | 382,3 | 73,3 | 75,1 | 73,0 | 1,8 | 2,5 | -81,5 |
| Sonstige Einnahmen* | 76,2 | 80,1 | 384,7 | 453,8 | 367,9 | 69,1 | 18,0 | 382,8 |
| Ausgaben | 1 188,4 | 1 198,8 | 1 221,4 | 1 235,7 | 1 221,6 | 14,3 | 1,2 | 2,8 |
| <i>darunter</i> | | | | | | | | |
| Personalausgaben | 556,0 | 565,0 | 566,3 | 577,5 | 563,5 | 11,2 | 2,0 | 1,3 |
| Sachausgaben | 402,7 | 401,7 | 414,3 | 416,8 | 427,7 | 2,5 | 0,6 | 6,2 |
| Sonstige Ausgaben** | 229,7 | 232,1 | 240,8 | 241,4 | 230,4 | 0,6 | 0,2 | 0,3 |
| Zuschuss (Unterdeckung) | -718,3 | -736,4 | -763,4 | -706,8 | -780,7 | -56,6 | -7,4 | 8,7 |

* Sonstige Einnahmen setzen sich zusammen aus eigenen Einnahmen und Übertragungseinnahmen sowie vermögenswirksamen und besonderen Finanzierungseinnahmen.

** Sonstige Ausgaben umfassen Übertragungsausgaben, Bauausgaben, Sonstige Investitionsausgaben und besondere Finanzierungsausgaben.

Die Zahlen werden grundsätzlich in Mio. Euro dargestellt und sind aus Gründen der Übersichtlichkeit gerundet. Den Rechenoperationen liegen ungerundete Zahlen zugrunde, so dass insbesondere bei kleinen Mio. Euro-Beträgen und Prozentangaben rundungsbedingte Abweichungen auftreten.

Tabelle 16-1: Übersicht Einzelplan 05

16.3 Personalentwicklung

Tabelle 16-2 verdeutlicht die Entwicklung im Personalbereich. Der Einzelplan 05 umfasste mit 15 390,0 Planstellen / Stellen im Jahr 2013 11 Prozent der im Landeshaushalt ausgewiesenen Planstellen / Stellen und somit den viertgrößten Personalhaushalt.

| Personal 2012 bis 2014 | Planstellen / Stellen-Soll | | | Veränderung 2014 – 2012 |
|---|----------------------------|-----------------|-----------------|----------------------------|
| | 2012 | 2013 | 2014 | % |
| Gesamt | 15 508,5 | 15 390,0 | 15 194,0 | -2,0 |
| Beamte und Richter | 8 424,5 | 8 499,5 | 8 427,5 | 0,0 |
| Beamte auf Widerruf | 746,5 | 633,5 | 607,5 | -18,6 |
| Tarifbeschäftigte einschließlich Auszubildende | 6 337,5 | 6 257,0 | 6 159,0 | -2,8 |

Tabelle 16-2: Personal 2012 bis 2014

Das Stellen-Soll verminderte sich in den Jahren 2012 bis 2014 um 2,0 Prozent (-314,5 Planstellen / Stellen). Die Planstellen für Beamte und Richter

blieben in diesem Zeitraum annähernd unverändert, während die Stellen für Beamte auf Widerruf (-18,6 Prozent) abnahmen. 100 Stellen für Rechtspflegeanwärter (Beamte auf Widerruf) wurden im Jahr 2013 in Planstellen der Besoldungsgruppe A 9 für Justizinspektoren (Beamte und Richter) umgewandelt. Die Stellen für Tarifbeschäftigte reduzierten sich um 2,8 Prozent (178,5 Stellen – vgl. Tabelle 16-2).

In den Stellenplänen der Jahre 2013 und 2014 waren insgesamt 187,5 Planstellen/ Stellen zur Konsolidierung im Personalbereich vorgesehen. Im Nachtragshaushalt für das Jahr 2014 wurden 240,5 kw-Vermerke aus- gebracht.

Im Jahr 2014 wurden mit der Übertragung der Aufgabenbereiche Europa sowie Integration 60,5 Planstellen/ Stellen auf die Staatskanzlei und 22,0 Planstellen/ Stellen auf das Ministerium für Soziales und Integration um- gesetzt.

16.4 Behörden im Geschäftsbereich des Hessischen Mi- nisteriums der Justiz

Zu der ordentlichen Gerichtsbarkeit gehören das Oberlandesgericht in Frankfurt am Main sowie neun Landgerichte und 41 Amtsgerichte. Sie sind zuständig für alle bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, für Strafverfahren, Fa- milien- und Betreuungssachen und Angelegenheiten der freiwilligen Ge- richtsbarkeit (Registergerichte und Grundbuch).

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit mit fünf Verwaltungsgerichten sowie dem Verwaltungsgerichtshof in Kassel als Berufungs- und Beschwerdeinstanz ist zuständig für den Rechtsschutz der Bürger in öffentlich-rechtlichen Streitverfahren.

Die Arbeitsgerichtsbarkeit besteht aus sieben Arbeitsgerichten und als Be- rufungsinstanz dem Landesarbeitsgericht in Frankfurt am Main. Ihre Zu- ständigkeit erstreckt sich im Wesentlichen auf die Streitigkeiten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern aus dem Arbeitsverhältnis sowie zwi- schen den Tarifvertragsparteien. Fragen der Mitbestimmung nach dem Be- tribsverfassungsgesetz und dem Mitbestimmungsgesetz gehören eben- falls zur Zuständigkeit der Arbeitsgerichte.

In der Sozialgerichtsbarkeit entscheiden sieben Sozialgerichte und das Landessozialgericht als Berufungsinstanz über öffentlich-rechtliche Rechts- streite im Bereich der sozialen Leistungsgesetze. Dazu gehören beispiele- weise Angelegenheiten der gesetzlichen Kranken-, Renten- und Unfall-



versicherung oder das Recht der schwerbehinderten Menschen und das Asylbewerberleistungsgesetz.

Das Finanzgericht in Kassel ist für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten im Bereich der Steuern und Abgaben zuständig.

Die Staatsanwaltschaften des Landes Hessen sind selbstständige gesetz- und rechtsgebundene Justizbehörden der Strafrechtspflege. Ihre Hauptaufgaben liegen im Bereich der Strafverfolgung und Strafvollstreckung. Diese Aufgaben nehmen neun Staatsanwaltschaften in den Landgerichtsbezirken, die Amtsanwaltschaft in Frankfurt am Main und die Generalstaatsanwaltschaft beim Oberlandesgericht Frankfurt am Main wahr.

Für die Untersuchungshaft und den Vollzug von Freiheitsstrafen sowie die Sicherungsverwahrung bei Jugendlichen und Erwachsenen sind in Hessen 16 Justizvollzugsanstalten zuständig. Im Jahr 2013 lag die Belegungsfähigkeit bei 5 935 Haftplätzen, die tatsächliche Belegung bei 4 668 Gefangenen (79 Prozent). Hiervon befanden sich 362 Gefangene (7,8 Prozent) im Jugendvollzug.

Das Ministerium hat für die Sicherungsverwahrung im Oktober 2014 eine neue Einrichtung in der Justizvollzugsanstalt Schwalmstadt in Betrieb genommen. Die Einrichtung wird in Kooperation mit dem Freistaat Thüringen unterhalten.

Die IT-Stelle der hessischen Justiz arbeitet als zentraler Dienstleister für die Informations- und Kommunikationstechnologie aller Justizbehörden und Justizvollzugsbehörden.

Tabelle 16-3 zeigt die Einnahmen und Ausgaben im Ist sowie das Personal-Soll des Jahres 2013 der im Geschäftsbereich des Ministeriums angesiedelten Behörden:

| Behörden im Einzelplan 05 | 2013 | | |
|---|------------------|----------|-----------------------|
| | Einnahmen | Ausgaben | Personal |
| | Ist in Mio. Euro | | Planstellen / Stellen |
| Hessisches Ministerium der Justiz | 3,9 | 77,2 | 325,5 |
| Staatsanwaltschaften und Amtsanwaltschaft | 101,4 | 124,2 | 1 408,5 |
| Ordentliche Gerichte | 357,0 | 674,6 | 9 242,5 |
| Vollzugsanstalten | 16,2 | 224,6 | 3 168,5 |
| Hessisches Finanzgericht | 2,3 | 7,2 | 81,5 |
| Verwaltungsgerichtsbarkeit | 4,9 | 27,3 | 351,0 |
| Gerichte für Arbeitssachen | 6,2 | 31,7 | 352,0 |

| Behörden im Einzelplan 05 | 2013 | | Personal Planstellen / Stellen |
|------------------------------------|------------------|----------------|-----------------------------------|
| | Einnahmen | Ausgaben | |
| | Ist in Mio. Euro | | |
| Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit | 3,0 | 32,3 | 358,5 |
| IT-Stelle der hessischen Justiz | 34,0 | 36,6 | 102,0 |
| Gesamt | 528,9 | 1 235,7 | 15 390,0 |

Tabelle 16-3: Behörden im Einzelplan 05

Bei allen Behörden des Geschäftsbereiches bestand ein Zuschussbedarf.

16.5 Haushaltsstruktur

Im Geschäftsbereich des Ministeriums entfielen 46,7 Prozent der Ausgaben auf Personalausgaben. Sachausgaben (33,7 Prozent) und Besondere Finanzierungsausgaben (16,7 Prozent) bildeten weitere Ausgabenschwerpunkte. Übertragungsausgaben (Hauptgruppe 6) sowie Investitionsausgaben (Bausgaben – Hauptgruppe 7 und Sonstige Investitionsausgaben – Hauptgruppe 8) lagen zusammengefasst bei 2,8 Prozent der Ist-Ausgaben des Jahres 2013.

Der größte Anteil der Personalausgaben des Einzelplans 05 (Ist 2013) in Höhe von 577,5 Mio. Euro entfiel mit 316,4 Mio. Euro (54,8 Prozent) auf die Ordentliche Gerichtsbarkeit. Im Zeitraum 2012 bis 2014 sanken die veranschlagten Planstellen / Stellen dieses Bereiches von 9 326,0 auf 9 177,5 (-1,6 Prozent), die Ausgaben für Personal erhöhten sich von 307,9 Mio. Euro auf 311,1 Mio. Euro (1,0 Prozent).

Die IT-Stelle der hessischen Justiz erreichte mit 92,9 Prozent den höchsten Deckungsgrad der Ausgaben, gefolgt von den Staatsanwaltschaften und der Anwaltschaft mit 81,6 Prozent sowie den Ordentlichen Gerichten mit 52,9 Prozent. Das Ministerium verzeichnete den niedrigsten Deckungsgrad mit 2,5 Prozent.

16.6 Prüfungen

Der Rechnungshof untersuchte im vergangenen Jahr schwerpunktmäßig im Bereich der ordentlichen Gerichte die Einnahmen der Justizbehörden (Kap. 05 04), das Studienzentrum der Finanzverwaltung und Justiz Rotenburg an der Fulda und die Personalausgaben der Vollzugsanstalten. Fest-



stellungen und Empfehlungen hat er in seinen Beiträgen aufgenommen.
Sie beziehen sich auf Nr. 17, Nr. 20 und Nr. 18.

17 Einnahmen der Justizbehörden

Kapitel 0504

Gerichtskassen vollstrecken rückständige Verfahrensgebühren der ordentlichen Gerichtsbarkeit, der Staatsanwaltschaften und der Fachgerichte. Angaben über das jährliche Vollstreckungsvolumen sind nicht vorhanden. Dem Kassen- und Vollstreckungswesen der Justiz fehlt eine stringente Kassenorganisation.

Durch Vereinheitlichung der Arbeitsabläufe, Konzentration von Fachaufgaben bei einer Gerichtskasse und Intensivierung der Fach- und Dienstaufsicht lassen sich die Einnahmen steigern. Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte bei der geplanten Neuorganisation die Anzahl der Gerichtskassen hinterfragt werden.

17.1 Ausgangslage

Gerichtskassen sind bei den Amtsgerichten Darmstadt, Frankfurt am Main, Gießen, Kassel und Wiesbaden eingerichtet. Sie vollstrecken rückständige Forderungen der ordentlichen Gerichtsbarkeiten, der Staatsanwaltschaften und der Fachgerichte.

Die fünf Gerichtskassen haben unterschiedliche Arbeitsschwerpunkte. Bei der Gerichtskasse Frankfurt ist die zentrale Hinterlegungskasse für Hessen angesiedelt. Sie ist u. a. für die Bearbeitung der meisten Forderungen gegen Kostenschuldner im Ausland zuständig. Die Gerichtskasse Kassel zieht Forderungen der Zentralen Bußgeldstelle des Landes Hessen, die bei dem Regierungspräsidium Kassel angesiedelt ist, ein und ist für das automatisierte gerichtliche Mahnverfahren (AUMAV) zuständig.

Für den baren Zahlungsverkehr sind in allen Amtsgerichten und bei den Gerichtskassen rund 40 Zahlstellen eingerichtet. Bei der kleinsten Gerichtskasse in Wiesbaden wird der bare Zahlungsverkehr durch einen Kassenautomaten abgewickelt, die Zahlstelle ist geschlossen.



17.2 Prüfungsergebnisse

17.2.1 Organisation und Aufgabenerledigung der Gerichtskassen und Zahlstellen

Die Gerichtskassen sind organisatorisch den Amtsgerichten angegliedert. Die rund 150 Mitarbeiter in den fünf Gerichtskassen sind Beschäftigte des jeweiligen Amtsgerichts. Die Gerichtskassen werden tätig, wenn nach Übersendung einer Kostenrechnung, einer automatisierten Mahnung mit Fristsetzung und nach Fristablauf die Kostenrechnung noch immer nicht beglichen ist.

Zahlstellen werden überwiegend von Barzahlern in Anspruch genommen. Ihre Zahlungen werden auf Verrechnungskonten eingezahlt. In Einzelfällen sammelten sich Geldbestände bis zu 1,6 Mio. Euro unverzinst an und standen dem Landeshaushalt nicht zur Verfügung.

17.2.2 Forderungseinzug der Gerichtskassen

Im Jahr 2013 wurden Verfahrensgebühren in Höhe von rund 360 Mio. Euro festgesetzt. In welcher Höhe davon Gebühren vollstreckt werden mussten, ist nicht bekannt, da statistische Auswertungen, die Auskunft über das jährliche Vollstreckungsvolumen sowie den Erfolg des Vollstreckungs- und Inkassogeschäfts geben könnten, nicht erstellt werden. Nach Auskunft des Ministeriums lässt sich „mangels geeigneter Kenntnisse nur mutmaßen, wie hoch der jährliche Vollstreckungsbeitrag ist“.¹⁹⁴

Im Bereich der Auslandsvollstreckung unterblieben in einer Vielzahl von Fällen Vollstreckungsmaßnahmen. Im Jahr 2011 beliefen sich die Außenstände bei Auslandsvollstreckungen auf rund 2,6 Mio. Euro. Bei Inlandsvollstreckungen wurden im Jahr 2011 Forderungen von rund 13 Mio. Euro als uneinbringlich niedergeschlagen.

17.2.3 Modernisierung des Zahlungsverkehrs und der Vollstreckung

Forderungen der Gerichtskassen werden überwiegend durch Überweisungen beglichen und können automatisiert bearbeitet werden. Aber auch Bargeld und Scheckzahlungen sind in der Justiz noch immer ein gängi-

¹⁹⁴ Hessisches Ministerium der Justiz, Schreiben vom 17. März 2014, Aktenzeichen: 5270 E/1 – Z/C1 – 2012/1146 – Z/C.

ges Zahlungsmittel. Die Bearbeitung dieser Zahlungsformen ist personalintensiv. Dies gilt auch für Zahlungen, die nicht zugeordnet werden können und deshalb zeitaufwendige Nachforschungen erfordern.

Das Ministerium hat Einzelmaßnahmen ergriffen, um das Kassenwesen zu modernisieren. Bei einigen Amtsgerichten wurden EC-Kartenterminals eingerichtet und Zahlungsformen wie der Lastschriftinzug befinden sich in der Erprobungs- und Einführungsphase. Der Einsatz weiterer Kassenautomaten ist vorgesehen.

17.2.4 Kassenaufsicht und Revision

Die Aufgabenerledigung der Gerichtskassen und der Zahlstellen wird durch Innenrevision, Kassenleitung und Kassenaufsichtsbeamte überwacht.

Die Innenrevision hat die Aufgabenerledigung der Gerichtskassen Darmstadt und Gießen beanstandet und kam zu dem Ergebnis, dass die „Interessen des Landesfiskus mit Einschränkungen“ gewahrt wurden.¹⁹⁵ Die Feststellungen blieben zunächst ohne Konsequenzen. Inzwischen führten die Feststellungen zu Schulungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Außerdem wurden einzelne Bereiche mit zusätzlichem Personal ausgestattet.

Die Prüfung der Kassenaufsicht bei den Zahlstellen wurde nicht flächendeckend durchgeführt und über Prüfungsinhalte und Prüfungsschwerpunkte bestanden Unklarheiten.¹⁹⁶

Lediglich die Prüfungen durch die Kassenleitungen wurden regelmäßig durchgeführt.

17.3 Bewertung

Dem Kassen- und Vollstreckungswesen der Justiz fehlen eine stringente Kassenorganisation und einheitliche Bearbeitungsrichtlinien für die Vollstreckung. Effektives Arbeiten und das Bewusstsein für wirtschaftliche Zusammenhänge sind trotz Einsatz moderner Datenverarbeitung bei den Gerichtskassen und Zahlstellen zu wenig ausgeprägt. Für die Prüfung der

¹⁹⁵ Oberlandesgericht Frankfurt am Main – Berichte der Innenrevision zur Prüfung der Gerichtskassen Darmstadt und Gießen im Jahr 2011 – 524 E – IR – 45 / 11.

¹⁹⁶ Zuständig für die Kassenaufsicht waren Bezirksrevisorinnen und Bezirksrevisoren; Geschäftsordnung für die Bezirksrevisorinnen und Bezirksrevisoren, RdErl. d. HMdJIE vom 29. Juli 2010 (2332 – Z / C 2 – 2007 / 13232 – Z / A 2).



Kassenaufsicht bei den Zahlstellen gab es keine einheitlichen Prüfungsmaßstäbe.

Die laufende Qualifizierung des Personals, die Straffung und Modernisierung der Kassenorganisation und Überwachungsstrukturen sind unabdingbar, um langfristig die Einnahmesituation zu verbessern. Der Rechnungshof empfiehlt, weitere Arbeitsschwerpunkte zu bilden und dabei zu prüfen, ob fünf Gerichtskassen notwendig sind.

Die vom Ministerium eingeleiteten Maßnahmen, wie die Zentralisierung der Auslandvollstreckung und der Fachaufsicht über die Gerichtskassen sowie die Schließung von Zahlstellen und der Einsatz weiterer Kassenautomaten, sind Schritte in die richtige Richtung. Sie stellen allerdings nur den Beginn der Modernisierung des gesamten Kassen- und Vollstreckungswesens dar.

17.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium hat aufgrund der Prüfungsfeststellungen eine Arbeitsgruppe eingerichtet, um eine Konzeption zur Verbesserung der Gerichtskassenstruktur und der Einnahmesituation zu erarbeiten. Diese hat Vorschläge erarbeitet, wie die Organisation und die Abläufe in den Gerichtskassen und Zahlstellen sowie die administrative Abwicklung des Zahlungsverkehrs entsprechend verbessert werden können und dabei die Empfehlungen des Rechnungshofs berücksichtigt. Das Ministerium hat mit der Umsetzung der Maßnahmen bereits begonnen. Es veranschlagt für die Umsetzung insgesamt einen Zeitraum von drei Jahren.

17.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die vom Ministerium ergriffenen Maßnahmen. Er weist darauf hin, dass die Modernisierung des Kassen- und Vollstreckungswesens mit dem Ziel einer deutlichen Verbesserung der Einnahmesituation zeitintensiv ist. Seine Feststellungen und das Ergebnis der Arbeitsgruppe zeigen die Notwendigkeit, nunmehr konkrete Umsetzungsmaßnahmen zeitnah einzuleiten. Ein Zeithorizont von drei Jahren für die Umsetzung der Maßnahmen sollte dabei nicht überschritten werden. Er erwartet, dass zur Messung des Vollstreckungserfolgs zukünftig vollständige Angaben zum jährlichen Vollstreckungsvolumen gemacht werden können. In Anbetracht der Höhe der als uneinbringlich niedergeschlagenen Inlandsforderungen behält sich der Rechnungshof diesbezüglich eine Prüfung vor.

18 Personalausgaben der Vollzugsanstalten

Kapitel 05 05

Im Zusammenhang mit der Nutzung einer Dienstplanungssoftware zur Ermittlung abrechnungsrelevanter Daten beabsichtigt das Ministerium Korrekturen. Es hat hierzu den Entwurf eines neuen Leitfadens erarbeitet und dem Rechnungshof zugeleitet.

Der Rechnungshof empfiehlt, beabsichtigte Verfahrensweisen zunächst mit dem Ministerium des Innern und für Sport einvernehmlich abzustimmen. Zudem ist die nach Landeshaushaltsordnung beim Einsatz abrechnungs- und zahlungsrelevanter IT-Verfahren vorgeschriebene Einwilligung des Ministeriums der Finanzen einzuholen.

18.1 Ausgangslage

Bereits in den 1990er Jahren wurde im hessischen Justizvollzug zur Personalplanung und Abrechnung die Dienstplanungssoftware SP-EXPERT eingeführt. Seither wurden die Planung und die Abrechnung der Dienstzeiten fortlaufend reformiert und ab dem Jahr 2010 auf der Grundlage eines von einer Arbeitsgruppe erarbeiteten ersten Leitfadens umgesetzt. Nach einer Evaluation im Jahr 2012 wurden erneut zahlreiche Änderungen vorgenommen und seit Januar 2013 wird nach einem modifizierten Abrechnungssystem verfahren.

18.2 Prüfungsergebnisse

Als Ergebnis einer Besprechung mit dem Prüfungsamt des Rechnungshofs wurden im Herbst 2013 nochmals weitere Korrekturen vorgenommen. Ein vollständig überarbeiteter neuer „Leitfaden für die Personaleinsatzplanung, Zeitwirtschaft und Abrechnung“ liegt im Entwurf vor und wurde dem Rechnungshof zugeleitet.

Für die Anwendung des IT-Verfahrens ist die vorgeschriebene Einwilligung des Hessischen Ministeriums der Finanzen noch nicht eingeholt worden (VV zu §§ 70 bis 72 und 74 bis 80 LHO).



18.3 Bewertung

Der Rechnungshof empfiehlt, den geplanten neuen Leitfaden sowie dessen praktische Umsetzung zunächst innerhalb der Landesregierung einvernehmlich mit dem für das Recht des öffentlichen Dienstes und Fragen der Verwaltungsorganisation zuständigen Ministerium des Innern und für Sport (HMdIS) abzustimmen. Hierdurch wird sichergestellt, dass das Beamten- und das Tarifrecht eingehalten und die abrechnungs- und zahlungsrelevanten Daten zutreffend ermittelt werden.

Gleichzeitig weist er darauf hin, dass für den Einsatz der Dienstplanungssoftware die Einwilligung des Ministeriums der Finanzen (HMdF) nach LHO einzuholen ist.

18.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium weist auf die komplexen Anforderungen im Justizvollzugsdienst hin und versichert, die Empfehlungen des Rechnungshofs aufzugreifen. Nach abschließender Behandlung im „Lenkungsausschuss Dienstplanung und Abrechnung im Justizvollzug“ werde die praktische Umsetzung der Zeitwirtschaft und Abrechnung mit dem HMdIS abgestimmt.

Weiterhin sei beabsichtigt, auch das HMdF in den Abstimmungsprozess einzubeziehen und dort den Leitfaden sowie die Systemabnahme zur Einwilligung vorzulegen.

18.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die zugesagte Umsetzung seiner Empfehlungen.

Einzelplan 06:

Hessisches Ministerium der Finanzen

19 Vorbemerkung zum Einzelplan 06

19.1 Aufgaben und Geschäftsbereich

Das Ministerium der Finanzen ist für die Haushalts-, Finanz- und Steuerpolitik einschließlich des Kommunalen Finanzausgleichs, des Länderfinanzausgleichs sowie die Bund-Länder-Finanzbeziehungen zuständig. Des Weiteren zählen die Staatsbürgschaften und Garantien, die staatlichen Finanzierungshilfen, das Beteiligungs- und Immobilienmanagement und der staatliche Hochbau einschließlich der Leitung des Hessischen PPP-Kompetenzzentrums¹⁹⁷ zu den Aufgabefeldern. Auch nimmt es Aufgaben im Bereich der Neuen Verwaltungssteuerung und der zentralen Beschaffung sowie Bereitstellung der IT-Dienstleistungen für die Landesverwaltung wahr.

Der Geschäftsbereich des Ministeriums umfasst die Steuerverwaltung bestehend aus der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main, 35 Finanzämtern und dem Studienzentrum der Finanzverwaltung und Justiz in Rotenburg a. d. Fulda. Daneben unterstützen die Landesbetriebe Hessische Zentrale für Datenverarbeitung, Hessisches Immobilienmanagement und Hessisches Baumanagement die Aufgabenwahrnehmung des Ministeriums.

19.2 Übersicht zu den Einnahmen und Ausgaben

Im Zeitraum 2012 bis 2014 stiegen die veranschlagten Einnahmen von 152,7 Mio. Euro um 8,0 Prozent auf 165,0 Mio. Euro. Der Ist/ Soll-Vergleich des Jahres 2013 zeigt, dass die erwarteten Einnahmen in Höhe von 157,3 Mio. Euro um 16,3 Mio. Euro (10,4 Prozent) unterschritten wurden.

Die Ausgaben (Soll) stiegen im Betrachtungszeitraum von 770,6 Mio. Euro auf 810,6 Mio. Euro an, dies entspricht einer Steigerung von 40,0 Mio. Euro (5,2 Prozent). Die Ist-Ausgaben des Jahres 2013 in Höhe von 794,6 Mio. Euro lagen mit 11,6 Mio. Euro unter den veranschlagten Ausgaben (806,2 Mio. Euro).

¹⁹⁷ PPP: Public Private Partnership (öffentlich-private Partnerschaft); im Rahmen von Beratungs- und Schulungsangeboten wird das Know-how des PPP-Kompetenzzentrums an interessierte Kommunen, Städte und Landkreise weitergegeben.



Aufgrund der veranschlagten Einnahmen und Ausgaben erhöhte sich der Zuschussbedarf um 4,5 Prozent.

| Übersicht Einzelplan 06 | 2012 | | 2013 | | 2014 | Abweichung 2013 Ist – Soll | | Veränderung Soll 2014 – 2012 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------------------------|--------------|------------------------------------|
| | Soll | Ist | Soll | Ist | Soll | | | |
| | Mio. Euro | | | | | | | % |
| Einnahmen | 152,7 | 146,4 | 157,3 | 141,0 | 165,0 | -16,3 | -10,4 | 8,0 |
| <i>darunter</i> | | | | | | | | |
| Vermögenswirksame und besondere Finan- zierungseinnahmen | 65,2 | 61,0 | 76,7 | 66,1 | 83,4 | -10,6 | -13,8 | 27,9 |
| Sonstige Einnahmen* | 87,5 | 85,5 | 80,5 | 74,8 | 81,6 | -5,7 | -7,1 | -6,8 |
| Ausgaben | 770,6 | 759,5 | 806,2 | 794,6 | 810,6 | -11,6 | -1,4 | 5,2 |
| <i>darunter</i> | | | | | | | | |
| Personalausgaben | 422,9 | 420,8 | 428,0 | 431,9 | 425,7 | 3,9 | 0,9 | 0,7 |
| Sachausgaben | 161,8 | 160,1 | 170,7 | 167,4 | 170,3 | -3,4 | -2,0 | 5,3 |
| Sonstige Ausgaben** | 185,9 | 178,6 | 207,5 | 195,3 | 214,6 | -12,1 | -5,8 | 15,4 |
| Zuschuss (Unterdeckung) | -617,9 | -613,1 | -648,9 | -653,7 | -645,6 | -4,7 | 0,7 | 4,5 |

* Sonstige Einnahmen setzen sich zusammen aus eigenen Einnahmen und Übertragungseinnahmen.

** Sonstige Ausgaben umfassen Übertragungsausgaben, Bauausgaben, Sonstige Investitionsausgaben und besondere Finanzierungsausgaben.

Die Zahlen werden grundsätzlich in Mio. Euro dargestellt und sind aus Gründen der Übersichtlichkeit gerundet. Den Rechenoperationen liegen ungerundete Zahlen zugrunde, so dass insbesondere bei kleinen Mio. Euro-Beträgen und Prozentangaben rundungsbedingte Abweichungen auftreten.

Tabelle 19-1: Übersicht Einzelplan 06

19.3 Personalentwicklung

Der Einzelplan 06 stellte im Jahr 2013 mit 14 242,0 Planstellen / Stellen den fünftgrößten Personalhaushalt dar. In den Jahren 2012 bis 2014 verringerte sich das Stellen-Soll um insgesamt 36 Planstellen / Stellen (0,3 Prozent).

| Personal 2012 bis 2014 | Planstellen / Stellen-Soll | | | Veränderung 2014 – 2012 |
|---|----------------------------|-----------------|-----------------|----------------------------|
| | 2012 | 2013 | 2014 | |
| Gesamt | 14 210,0 | 14 242,0 | 14 174,0 | -0,3 |
| Beamte | 8 777,0 | 8 876,5 | 8 959,5 | 2,1 |
| Beamte auf Widerruf | 999,0 | 999,0 | 999,0 | - |
| Tarifbeschäftigte einschließlich Auszubildende | 4 434,0 | 4 366,5 | 4 215,5 | -4,9 |

Tabelle 19-2: Personal 2012 bis 2014

Im Jahr 2013 umfasste der Personalhaushalt 8 876,5 Planstellen für Beamte (62,3 Prozent), 999,0 Stellen für Beamte auf Widerruf (7,0 Prozent) und 4 366,5 Stellen (30,7 Prozent) für Tarifbeschäftigte.

Ein Zuwachs von 182,5 Planstellen einschließlich Leerstellen war im Bereich der Beamten zu verzeichnen (Anstieg von 8 777,0 auf 8 959,5). Die Anzahl der Stellen für Beamte auf Widerruf blieb unverändert (999,0). Eine Stellenminderung trat bei den Tarifbeschäftigten ein. Ausgehend von 4 434,0 Stellen im Jahr 2012 reduzierte sich der Stellenumfang um 218,5 Stellen (4,9 Prozent) auf 4 215,5 Stellen.

19.4 Behörden im Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums der Finanzen

Die Hauptaufgabe der Steuerverwaltung liegt in der Festsetzung und Erhebung von Gemeinschaft- und Landessteuern sowie in der Feststellung von Besteuerungsgrundlagen für die Grund- und Gewerbesteuer. Fast 85 Prozent (669,9 Mio. Euro) der Ausgaben und rund 76,5 Prozent der Stellen entfielen auf die Steuerverwaltung (Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main mit 35 Finanzämtern). Deren Einnahmen betragen 32,1 Mio. Euro, die die Ausgaben zu 4,8 Prozent abdeckten. Die von der Steuerverwaltung festgesetzten Steuern werden nicht im Einzelplan 06, sondern im Einzelplan 17 – Allgemeine Finanzverwaltung – ausgewiesen.

| Behörden im Einzelplan 06 | 2013 | | |
|---|------------------|--------------|-----------------------|
| | Einnahmen | Ausgaben | Personal |
| | Ist in Mio. Euro | | Planstellen / Stellen |
| Hessisches Ministerium der Finanzen | 1,0 | 34,6 | 332,5 |
| Steuerverwaltung | 32,1 | 669,9 | 10 896,0 |
| Studienzentrum der Finanzverwaltung und Justiz Rotenburg a. d. Fulda | 15,5 | 15,4 | 85,5 |
| Hessisches Baumanagement | 0,8 | 11,2 | 836,5 |
| Hessische Lotterieverwaltung | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Hessisches Immobilienmanagement | 49,4 | 13,6 | 840,5 |
| Hessische Zentrale für Datenverarbeitung | 0,5 | 6,5 | 846,0 |
| Hessisches Competence Center für Neue Verwaltungssteuerung | 41,7 | 43,5 | 405,0 |
| Gesamt | 141,0 | 794,6 | 14 242,0 |

Tabelle 19-3: Behörden im Einzelplan 06



Das Studienzentrum der Finanzverwaltung und Justiz Rotenburg a. d. Fulda dient der Aus- und Fortbildung der Steuerverwaltung und der Justiz. Es entstand durch Eingliederung der Hessischen Hochschule für Finanzen und Rechtspflege, der Landesfinanzschule und der Ausbildungsstätte für den mittleren Justizdienst. Im Jahr 2013 konnten die Ausgaben vollständig durch Einnahmen des Kapitels gedeckt werden.

Beim Hessischen Baumanagement handelt es sich um einen kaufmännisch eingerichteten Landesbetrieb. Neben der Zentrale mit Sitz in Frankfurt am Main verfügt der Betrieb über fünf Regionalniederlassungen. Zu seinem Aufgabenbereich gehören die Vorbereitung und Umsetzung baulicher Maßnahmen in technischer, finanzieller und verwaltungsmäßiger Hinsicht. Hochbaumaßnahmen des Bundes werden im Wege der Organleihe erledigt. Der Landesbetrieb erhielt einen Zuschuss von 10,4 Mio. Euro, geplant waren 2,2 Mio. Euro.

Die Hessische Lotterieverwaltung hat die Aufgabe, Staatslotterien zu veranstalten und zu betreiben. Zur technischen Durchführung bedient sie sich der Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH.

Als weiterer Landesbetrieb obliegt dem Hessischen Immobilienmanagement das Portfolio- und Facility-Management für landeseigene und angemietete Immobilien.

Die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung unterstützt die Landesverwaltung bei der Erledigung von Verwaltungsarbeiten und weiteren Aufgaben durch Einsatz der Informationstechnik. Mit Ausnahme spezieller Kommunikationstechnik ist sie seit dem Jahr 2005 als zentrale Einkaufsorganisation für Anlagen, Geräte und Kommunikationsanlagen sowie Liefer- und Dienstleistungen der Informationstechnik zuständig.

Das Hessische Competence Center für Neue Verwaltungssteuerung ist als Abteilung Landesdienste der Oberfinanzdirektion angegliedert. Zum Aufgabenbereich zählen der Betrieb des SAP Competence Centers, die zentrale Buchführung für die Landesverwaltung und die zentrale Durchführung von Beschaffungsmaßnahmen für das Land.

19.5 Haushaltsstruktur

Ausgabenschwerpunkte bildeten im Geschäftsbereich des Ministeriums der Finanzen im Jahr 2013 die Personal- (431,9 Mio. Euro) und Sachausgaben (167,4 Mio. Euro). Sie lagen zusammengefasst bei 75,4 Prozent der Ist-Ausgaben. Der größte Anteil entfiel mit Ausgaben für Personal in Höhe

von 390,3 Mio. Euro und Sachausgaben in Höhe von 132,5 Mio. Euro auf die Steuerverwaltung.

Infolge des Verzichts auf den kameralen Ausweis von Personal- und Sachausgaben bei Landesbetrieben können die vollständigen Ausgaben des Einzelplans 06 nicht mehr dargestellt werden.

19.6 Prüfungen

Im vergangenen Jahr prüfte der Rechnungshof das Studienzentrum der Finanzverwaltung und Justiz Rotenburg a. d. Fulda. Bei dieser Prüfung war das Hessische Ministerium der Justiz mit eingebunden. Die Feststellungen und Empfehlungen der Prüfung sind aus dem nachfolgenden Beitrag ersichtlich.

20 Studienzentrum der Finanzverwaltung und Justiz Rotenburg a. d. Fulda

(Kapitel 06 07 und 05 04)

Die notwendige pädagogische Eignung der Lehrkräfte des Studienzentrums war in der Regel nicht dokumentiert. Es sollten Regelungen über den Nachweis und zur Feststellung der pädagogischen Eignung geschaffen werden. Die Lehrverpflichtung sollte künftig durch die Zentralverwaltung einheitlich umgesetzt und überwacht werden.

Einheitliche Vorgaben zur Einführung eines Qualitätsmanagements für landeseigene Verwaltungsfachhochschulen und Ausbildungsstätten sollten geschaffen werden. Da die Evaluation in Teilbereichen gesetzlich vorgeschrieben ist, sollte das Studienzentrum Leitlinien hierzu erlassen.

Das Studienzentrum zahlte in den Jahren 2011 und 2012 Trennungsgelder in Höhe von insgesamt rund 138 000 Euro. Unterlagen zur Prüfung der Umzugskostenzusage waren beim Studienzentrum nicht vorhanden. Für die Ausbildung von Anwärtern aus Thüringen sollten kostendeckende Gebühren erhoben werden.

Das Ministerium der Finanzen und das Ministerium der Justiz haben die Prüfungsfeststellungen zum großen Teil anerkannt und Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel zugesagt.

20.1 Ausgangslage

Das Studienzentrum der Finanzverwaltung und Justiz Rotenburg a. d. Fulda (Studienzentrum) umfasst seit dem 1. Januar 2006 die Hessische Hochschule für Finanzen und Rechtspflege (HHFR), die Landesfinanzschule (LFS) und die Ausbildungsstätte für den mittleren Justizdienst (ASmJD).

Die HHFR mit den Fachbereichen Steuer und Rechtspflege bildet als landesinterne Verwaltungsfachhochschule die Beamtenanwärter für den gehobenen Dienst der Finanz- und Justizverwaltung aus. Im Bereich der Rechtspflege nimmt sie diese Aufgabe auch für das Land Thüringen wahr.

Die LFS und die ASmJD sind für die fachtheoretische Ausbildung des mittleren Dienstes hessischer Beamtenanwärter zuständig.

Der Haushaltsplan 2014 sieht für das Studienzentrum (Kapitel 06 07) Ausgaben in Höhe von rund 14,9 Mio. Euro vor.



Das Prüfungsamt des hessischen Rechnungshofs untersuchte im Jahr 2013 die Auslastung der personellen und sächlichen Ressourcen des Studienzentrums. Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2011 und 2012.

20.2 Prüfungsergebnisse

20.2.1 Pädagogische Eignung

Die geforderte pädagogische Eignung der Lehrkräfte¹⁹⁸ war in der Regel nicht dokumentiert. Zudem fehlten Regelungen zum Nachweis und zum Verfahren für die Feststellung der pädagogischen Eignung.

20.2.2 Arbeitszeit

Die hauptamtlichen Lehrkräfte der Ausbildungsstätten (LFS und ASmJD) nahmen nicht an einer automatisierten Zeiterfassung teil, so dass für sie nach § 3 Abs. 1 Hessische Arbeitszeitverordnung die feste Arbeitszeit galt. Eine Überwachung der festen Arbeitszeit fand nicht statt.

20.2.3 Lehrverpflichtungen

Die Lehrkräfte der HHFR haben jährlich 684 Unterrichtsstunden zu halten (Lehrverpflichtung). Innerhalb der HHFR erstellte der Fachbereich Steuer die Stundenpläne mit einem EDV-Programm, hingegen der Fachbereich Rechtspflege mit einer Magnettafel. Beide Fachbereiche gingen bei Anrechnungen und Ermäßigungen auf die Lehrverpflichtung über die durch die Lehrverpflichtungsverordnung – Verwaltungsfachhochschulen¹⁹⁹ zugelassenen Tatbestände hinaus. Beispielsweise wurden Zeiten für Fortbildungen der Lehrkräfte angerechnet. Eine laufende Überwachung und Dokumentation der personenbezogen geleisteten Lehrverpflichtungsstunden war nicht erkennbar.

Bei der LFS und der ASmJD gab es keine einheitliche Grundlage für den Umfang, die Ermittlung und Handhabung der Lehrverpflichtung.

¹⁹⁸ § 24 Abs. 1 Verwaltungsfachhochschulgesetz und § 4 Abs. 2 Ausbildungs- und Prüfungsordnung für die Steuerbeamtinnen und Steuerbeamten.

¹⁹⁹ Verordnung über den Umfang der Lehrverpflichtungen der hauptamtlichen Lehrkräfte der Verwaltungsfachhochschulen; GVBl. I 2014 S. 190; vormals: Verordnung über die Lehrverpflichtungen der hauptamtlichen Lehrkräfte der Verwaltungsfachhochschulen; GVBl. I 1980, S. 349.

20.2.4 Lehraufträge

Lehraufträge wurden mit Stundensätzen von 16,09 Euro bis 36,69 Euro vergütet. Die HHFR zahlte seit dem Jahr 2008 fast ausnahmslos den regulären Höchstsatz der Lehrauftragsvergütung an nebenamtliche Lehrkräfte.²⁰⁰ Gründe, die zur gewählten Vergütungshöhe führten, waren nicht dokumentiert. Lehraufträge wurden erteilt, obwohl die Voraussetzung²⁰¹ hierfür, dass das Lehrangebot durch hauptamtliche Lehrkräfte nicht sichergestellt werden kann, nicht nachgewiesen war.

20.2.5 Qualitätsmanagement

Die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder und der Wissenschaftsrat empfehlen, ein flächendeckendes Qualitätsmanagement bei Hochschulen einzuführen.²⁰² Für die landeseigenen Verwaltungsfachhochschulen und Ausbildungsstätten gibt es keine gesetzlichen Vorschriften zur Einführung eines Qualitätsmanagements.

Auf Initiative des Bundes fand im Jahr 2011 eine Evaluation der steuerlichen Ausbildungseinrichtungen statt. Das Studienzentrum evaluierte weitere Bereiche. Es hatte keine umfassende Evaluation in allen Bereichen eingeleitet und keine einheitlichen Leitlinien hierzu erlassen.

20.2.6 Kosten

Das Studienzentrum zahlte für abgeordnete Lehrkräfte in den Jahren 2011 und 2012 Trennungsgelder von insgesamt rund 138 000 Euro. Unterlagen zur Prüfung der Umzugskostenzusage waren beim Studienzentrum nicht vorhanden.

Das Land Thüringen zahlte für die Ausbildung seiner Anwärter eine Gebühr; sie betrug 8,95 Euro je gehaltener Unterrichtsstunde und je Ausbildungsplatz. Die Erlöse reichten nicht aus, um die Ausbildungskosten thüringischer Nachwuchskräfte zu decken. So entstanden in den Jahren 2011 und 2012 Unterdeckungen von rund 201 000 Euro und rund 141 000 Euro.

²⁰⁰ Gemeinsamer Erlass über die Lehraufträge an Verwaltungsfachhochschulen, StAnz. 51/2013 S. 1552; vormals: StAnz. 30/2008 S. 1904.

²⁰¹ a.a.O.

²⁰² Empfehlungen des Wissenschaftsrats vom 4. Juli 2008 unter dem Titel „Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium“, Beschluss der KMK vom 22. September 2005 unter dem Titel „Qualitätssicherung in der Lehre“.



Das Studienzentrum erhob von allen Anwärtern aus Hessen und Thüringen einen Tagessatz von 3,12 Euro für die Verpflegung. Die tatsächlichen Kosten betragen 14,70 Euro. Für die Unterkunft berechnete das Studienzentrum einen Tagessatz von 0,92 Euro, obwohl Kosten von 19,00 Euro (Hochschule) und 15,50 Euro (Ausbildungsstätten) angenommen wurden. Das Land Hessen finanzierte die Differenz zu den tatsächlichen Kosten. Bisher sind die Unterrichtsgebühr sowie die Kostenbeteiligung der Anwärter im Staatsvertrag zwischen Hessen und Thüringen nicht geregelt.

20.3 Bewertung

20.3.1 Pädagogische Eignung

Der Rechnungshof empfiehlt, Regelungen für das Studienzentrum zum Nachweis und zum Verfahren für die Feststellung der pädagogischen Eignung der Lehrkräfte zu schaffen.

20.3.2 Arbeitszeit

Die Zentralverwaltung hat sicherzustellen, dass die sich aus der Hessischen Arbeitszeitverordnung ergebenden (festen) Arbeitszeiten für Lehrkräfte der Ausbildungsstätten eingehalten werden. Dies schließt grundsätzlich eine Anwesenheitspflicht auch außerhalb der Lehrveranstaltungen ein.

20.3.3 Lehrverpflichtung

Die Lehrverpflichtung für die hauptamtlichen Lehrkräfte sollte künftig durch die Zentralverwaltung umgesetzt und überwacht werden. Für die HHFR sind dabei die Vorgaben der Lehrverpflichtungsverordnung - Verwaltungsfachhochschulen einzuhalten.

Für die Ausbildungsstätten sind die Lehrverpflichtung für die hauptamtlichen Lehrkräfte sowie die zulässigen Ermäßigungen und Anrechnungen einheitlich und verbindlich zu regeln. Der Umfang dieser Lehrverpflichtung sollte aufgrund der geringeren wissenschaftlichen Anforderungen deutlich über den Vorgaben der Hochschule liegen. Der Rechnungshof empfiehlt, die Anrechnungen und Ermäßigungen auf die Lehrverpflichtung der hauptamtlichen Lehrkräfte des Studienzentrums zu überprüfen.

20.3.4 Lehraufträge

Die Lehrauftragsvergütung sollte nach Bedeutung und Berufserfahrung gewährt werden. Die Erforderlichkeit und die Auswahlgründe zur Vergütungshöhe der Lehraufträge sind zu dokumentieren.

20.3.5 Qualitätsmanagement

Der Rechnungshof regt an, einheitliche Vorgaben für die Einführung eines flächendeckenden Qualitätsmanagements bei den landeseigenen Verwaltungsfachhochschulen und Ausbildungsstätten zu schaffen. Das Qualitätsmanagement sollte mindestens die Bereiche Studium und Lehre umfassen.

Die Evaluation ist in den Bereichen Forschung und Lehre gesetzlich vorgeschrieben.²⁰³ Darüber hinausgehend hält der Rechnungshof die Einführung einheitlicher Bewertungskriterien in Form von Evaluationsleitlinien und deren Umsetzung für erforderlich.

20.3.6 Kosten

Bei bereits bestehenden Abordnungen und vor jeder weiteren Abordnung einer Lehrkraft sollte geprüft werden, ob die Zusage der Umzugskostenvergütung zu erteilen ist. Damit könnten Trennungsgelder vermindert werden.

Das Verwaltungsfachhochschulgesetz sieht kostendeckende Gebühren für die Ausbildung von Bediensteten anderer Dienstherren vor.²⁰⁴ Der Rechnungshof empfiehlt, kostendeckende Gebühren für die Ausbildung von Beamten in der Laufbahn des gehobenen Thüringer Justizdienstes zu erheben. Thüringer Anwärter sind in vollem Umfang an den Kosten für Unterkunft und Verpflegung zu beteiligen, falls das Land Thüringen die Kosten nicht vollständig übernehmen sollte. Der Kostenbeitrag der hessischen Anwärter zu Unterkunft und Verpflegung sollte angehoben werden.

20.4 Stellungnahme der Ministerien

Die Ministerien haben sich der Empfehlung des Rechnungshofs angeschlossen, Regelungen zum Nachweis und zur Feststellung der päd-

²⁰³ § 6 S. 2 Hochschulrahmengesetz und § 29 Abs. 2 Verwaltungsfachhochschulgesetz i. V. m. § 12 Abs. 1 des Hessischen Hochschulgesetzes.

²⁰⁴ § 4 Abs. 1 S. 2, 3 Verwaltungsfachhochschulgesetz.



gogischen Eignung zu schaffen. Sie sichern zu, auf eine Dokumentation künftig zu achten.

Zu der Einhaltung der festen Arbeitszeit für die Lehrkräfte der Ausbildungsstätten LFS und ASmJD haben sich die Ministerien in den abgestimmten Stellungnahmen nicht geäußert.

Die Ministerien haben sich hinsichtlich der Lehrverpflichtung den Empfehlungen des Rechnungshofs angeschlossen. So werde eine verbesserte Umsetzung und Überwachung der Einhaltung der Lehrverpflichtung nach den Vorgaben der Lehrverpflichtungsverordnung - Verwaltungsfachhochschulen angestrebt. An einer vergleichbaren Regelung für die Ausbildungsstätten solle gearbeitet werden.

Die Ministerien haben sich ebenfalls den Empfehlungen des Rechnungshofs zu den Lehraufträgen, dem Qualitätsmanagement und der Abordnung von Lehrkräften angeschlossen.

Das Ministerium der Finanzen hat zugesichert, die Empfehlung zur Erhöhung des Kostenbeitrages der Anwärter aufzugreifen und zu prüfen. Das Ministerium der Justiz weist ausdrücklich darauf hin, dass zu dieser Empfehlung Verhandlungen mit dem Freistaat Thüringen zu führen sein werden.

20.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht der Ministerien, seine Empfehlungen zu einem großen Teil aufzugreifen.

Bei der Ausbildung von Beamten in der Laufbahn des gehobenen Thüringer Justizdienstes sollten die Ministerien darauf hinwirken, kostendeckende Gebühren zu erheben.

Einzelplan 07:**Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr
und Landesentwicklung****21 Vorbemerkung zum Einzelplan 07****21.1 Aufgaben und Geschäftsbereich**

Das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung²⁰⁵ nimmt vielfältige Aufgaben wahr. Im Abschnitt Wirtschaft genießen Angelegenheiten der Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsförderung sowie des Sparkassen-, Versicherungs- und Börsenwesens eine besondere Bedeutung. Innerhalb des Abschnitts Verkehr sind das Eisenbahnwesen, der Luftverkehr, der Öffentliche Personennahverkehr, der Straßen- und Brückenbau sowie der Straßenverkehr bedeutsam. Zu den Bereichen Energie und Landesentwicklung gehören die Begleitung der Energiewende sowie die Befassung mit Fragen der Raumordnung und Landesplanung.

Der Staatsaufsicht des Ressorts unterstehen u. a. die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern und Landesinnungsverbände, die Frankfurter Wertpapierbörse, Eurex-Deutschland und andere Handelsplattformen, die Landesbank Hessen-Thüringen – Girozentrale, der Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen, Genossenschaftliche Prüfungsverbände, die Ingenieurkammer Hessen, die Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen sowie weitere Einrichtungen.

Das Ministerium nimmt die Fachaufsicht wahr bei der Sterbekasse für den öffentlichen Dienst des Regierungsbezirkes Kassel, der Kirchlichen Zusatzversorgungskasse Darmstadt, der Gemeinnützigen Haftpflichtversicherungsanstalt Darmstadt sowie den Kommunalen Zusatzversorgungskassen.

Die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen untersteht der Rechtsaufsicht des Ministeriums.

²⁰⁵ Das Ministerium trug bis Dezember 2013 die Bezeichnung „Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung“ und war bis dahin auch für die Bereiche Städtebau, Wohnungswirtschaft sowie Dorf- und Regionalentwicklung zuständig. Die Zuständigkeit für diese Bereiche wurde im Januar 2014 auf das Hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz übertragen. Im Gegenzug erhielt das Ministerium die Zuständigkeit für „Energie“.



21.2 Übersicht zu den Einnahmen und Ausgaben

Innerhalb der Jahre 2012 und 2013 stiegen die veranschlagten Einnahmen von 887,4 Mio. Euro um 9,2 Prozent auf 969,0 Mio. Euro an. Im Nachtragshaushalt 2014 verringerten sich die Einnahmen auf 792,7 Mio. Euro (–10,7 Prozent im Vergleich zum Haushaltsansatz 2012). Dies ist zu einem großen Teil auf die geänderten Zuständigkeiten des Ministeriums zurückzuführen, da die als Einnahmen veranschlagten Bundesanteile an der Wohnraum- und Städtebauförderung nun aufgrund der Umressortierung beim Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ausgewiesen werden. Der Sollansatz des Jahres 2013 (969,0 Mio. Euro) wurde mit Ist-Einnahmen in Höhe von 976,6 Mio. Euro um 7,5 Mio. Euro (0,8 Prozent) übertroffen. Bei den Einnahmen handelt es sich im Wesentlichen um Bundes- und EU-Mittel, die zu verschiedenen Förderzwecken zur Verfügung gestellt werden.

Die Ausgaben stiegen zunächst von 1 513,7 Mio. Euro (2012) auf 1 557,4 Mio. Euro (2013) um 2,9 Prozent. Nach der Umressortierung sanken die für das Jahr 2014 veranschlagten Ausgaben auf 1 267,6 Mio. Euro (–16,3 Prozent im Vergleich zum Soll des Jahres 2012). Wesentliche Ursache hierfür ist der Wegfall der Zuständigkeit des Ministeriums für die Förderung von Wohnraum und Städtebau. Mit Ausgaben in Höhe von 1 539,5 Mio. Euro konnte der Ausgabenansatz (1 557,4 Mio. Euro) im Ergebnis des Jahres 2013 um 17,9 Mio. Euro (1,1 Prozent) unterschritten werden.

| Übersicht Einzelplan 07 | 2012 | | 2013 | | 2014 | Abweichung 2013 Ist – Soll | | Veränderung Soll 2014 – 2012 |
|-------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------------------|-------------|------------------------------|
| | Soll | Ist | Soll | Ist | Soll | | | |
| | Mio. Euro | | | | | | % | |
| Einnahmen | 887,4 | 899,6 | 969,0 | 976,6 | 792,7 | 7,5 | 0,8 | -10,7 |
| <i>darunter</i> | | | | | | | | |
| Übertragungseinnahmen | 650,4 | 641,2 | 683,5 | 693,8 | 652,3 | 10,3 | 1,5 | 0,3 |
| Sonstige Einnahmen* | 237,0 | 258,4 | 285,5 | 282,8 | 140,5 | -2,7 | -1,0 | -40,7 |
| Ausgaben | 1 513,7 | 1 472,8 | 1 557,4 | 1 539,5 | 1 267,6 | -17,9 | -1,1 | -16,3 |
| <i>darunter</i> | | | | | | | | |
| Personalausgaben | 210,7 | 209,5 | 212,2 | 212,3 | 209,0 | 0,1 | 0,1 | -0,8 |
| Sachausgaben | 107,8 | 105,4 | 132,5 | 149,9 | 131,9 | 17,4 | 13,1 | 22,4 |
| Übertragungsausgaben | 671,8 | 650,9 | 675,3 | 657,6 | 607,2 | -17,7 | -2,6 | -9,6 |
| Sonstige Ausgaben** | 523,3 | 507,0 | 537,4 | 519,6 | 319,5 | -17,7 | -3,3 | -39,0 |
| Zuschuss (Unterdeckung) | -626,3 | -573,2 | -588,4 | -562,9 | -474,9 | 25,4 | -4,3 | -24,2 |

* Sonstige Einnahmen setzen sich zusammen aus Eigenen Einnahmen sowie vermögenswirksamen und besonderen Finanzierungseinnahmen.

** Sonstige Ausgaben umfassen Bauausgaben, sonstige Investitionsausgaben und besondere Finanzierungsausgaben.

Die Zahlen werden grundsätzlich in Mio. Euro dargestellt und sind aus Gründen der Übersichtlichkeit gerundet. Den Rechenoperationen liegen ungerundete Zahlen zugrunde, so dass insbesondere bei kleinen Mio. Euro-Beträgen und Prozentangaben rundungsbedingte Abweichungen auftreten.

Tabelle 21-1: Übersicht Einzelplan 07

In den Jahren 2012 bis 2014 sanken die Ausgaben (Soll) stärker als die Einnahmen (Soll). Die Unterdeckung (Zuschuss) verminderte sich von 626,3 Mio. Euro auf 474,9 Mio. Euro (-24,2 Prozent).

21.3 Personalentwicklung

Der Einzelplan 07 umfasste im Jahr 2013 insgesamt 5 748,0 Planstellen / Stellen. Er gehört damit zu den weniger personalintensiven Ressorts.

Auf Beamte entfielen mit 1 586,0 Planstellen 27,6 Prozent. Der Anteil von Beamten auf Widerruf lag bei 1,5 Prozent (86,0 Stellen). Die meisten Stellen wurden für Tarifbeschäftigte (4 076,0 Stellen / 70,9 Prozent) vorgehalten.

Im Zeitraum 2012 bis 2014 verminderten sich die Planstellen / Stellen von 5 824,0 auf 5 658,5 (-2,8 Prozent); die für Beamte vorgesehenen Planstellen stiegen entgegen dem Trend von 1 548,5 auf 1 593,5 (+45 Planstellen / 2,9 Prozent) an.

| Personal 2012 bis 2014 | Planstellen / Stellen-Soll | | | Veränderung 2014 – 2012 |
|---|----------------------------|----------------|----------------|----------------------------|
| | 2012 | 2013 | 2014 | % |
| Gesamt | 5 824,0 | 5 748,0 | 5 658,5 | -2,8 |
| Beamte | 1 548,5 | 1 586,0 | 1 593,5 | 2,9 |
| Beamte auf Widerruf | 86,0 | 86,0 | 86,0 | 0,0 |
| Tarifbeschäftigte einschließlich Auszubildende | 4 189,5 | 4 076,0 | 3 979,0 | -5,0 |

Tabelle 21-2: Personal 2012 bis 2014

Die veranschlagten Personalausgaben gingen ausgehend von 210,7 Mio. Euro im Jahr 2012 auf 209 Mio. Euro (0,8 Prozent) im Jahr 2014 zurück. Durch die Umressortierung wurde wenig Personal umgesetzt.

Den höchsten Anteil am Personal im Ressort hatten Hessen Mobil – Straßen- und Verkehrsmanagement (57,4 Prozent) und die Hessische Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation (33,2 Prozent).²⁰⁶ Gemäß Haushaltsplan 2013/2014 sollten in der Zeit von 2011 bis 2014 bei Hessen Mobil 300 Stellen und in der Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation 100 Stellen abgebaut werden.

Darüber hinaus wurde Hessen Mobil im Zusammenhang mit der Übertragung der Zuständigkeit für Grundstücksgeschäfte auf die Hessische Landgesellschaft auferlegt, weitere 53 Stellen bis spätestens 2018 abzubauen.

²⁰⁶ Bezugsjahr: 2013.



21.4 Behörden im Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung

Träger der Straßenbaulast für Landesstraßen ist das Land. Sowohl die mit der Planung und dem Bau als auch mit der Unterhaltung dieser Straßen zusammenhängenden Aufgaben nimmt Hessen Mobil wahr. Im Auftrag des Bundes werden diese Aufgaben auch für die Bundesfernstraßen wahrgenommen.

Hessen Mobil ist die obere Straßenbaubehörde des Landes mit Dienstsitz in Wiesbaden und verfügt über elf Außenstellen.

| Behörden im Einzelplan 07 | 2013 | | |
|--|------------------|--------------|-----------------------|
| | Einnahmen | Ausgaben | Personal |
| | Ist in Mio. Euro | | Planstellen / Stellen |
| Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung | 3,4 | 73,1 | 414,5 |
| Hessen Mobil – Straßen- und Verkehrsmanagement | 165,7 | 425,9 | 3 297,5 |
| Hessische Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation | 20,9 | 113,9 | 1 909,0 |
| Eichverwaltung | 5,7 | 8,3 | 114,0 |
| TÜH Staatliche Technische Überwachung Hessen* | 0,0 | 0,0 | 13,0 |
| Gesamt | 195,7 | 621,2 | 5 748,0 |

* Der Landesbetrieb bedient sich bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben seit dem 01.01.1999 des TÜV Hessen im Rahmen des zwischen dem Land Hessen, der TÜV Süddeutschland Holding AG, der TÜH und dem TÜV Hessen abgeschlossenen Geschäftsbesorgungs- und Dienstleistungsüberlassungsvertrages (GDÜV) vom 18. September 1998.

Tabelle 21-3: Behörden im Einzelplan 07

Teil der staatlichen Infrastruktur zur räumlichen Entwicklung des Landes und zur Sicherung des Eigentums am Grund und Boden ist die Hessische Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation. Die von ihr zur Verfügung gestellten Daten und Dienstleistungen bilden die Grundlage für die ökonomische, ökologische, soziale und kulturelle Gestaltung des Landes. Die Verwaltung umfasst das Hessische Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation (Mittelbehörde) sowie sieben weitere Ämter.

Der Hessischen Eichverwaltung (Eichdirektion mit Sitz in Darmstadt und fünf weiteren Standorten) obliegen Aufgaben nach dem Eichgesetz, dem Einheiten- und Zeitgesetz, dem Energiebetriebene-Produkte-Gesetz sowie dem Gesetz über den Feingehalt der Gold- und Silberwaren. Die Aufgaben sind vorwiegend dem Verbraucherschutz, dem Umweltschutz (Energieeinsparung) und der Förderung der hessischen Wirtschaft zuzuordnen.

21.5 Haushaltsstruktur

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung wendete die Mittel überwiegend (59,7 Prozent) für Fördermaßnahmen auf. Ausgabenseitig entfielen im Jahr 2013 insgesamt 918,4 Mio. Euro (Ist) auf diese Maßnahmen; die Mittel verteilten sich auf Allgemeine Bewilligungen im Bereich

- Wirtschaft und Technologie in Höhe von (i. H. v.) 77,1 Mio. Euro
- Berufliche Bildung i. H. v. 31,1 Mio. Euro
- Verkehr i. H. v. 593,4 Mio. Euro
- Wohnraumförderung und Städtebau i. H. v. 216,7 Mio. Euro

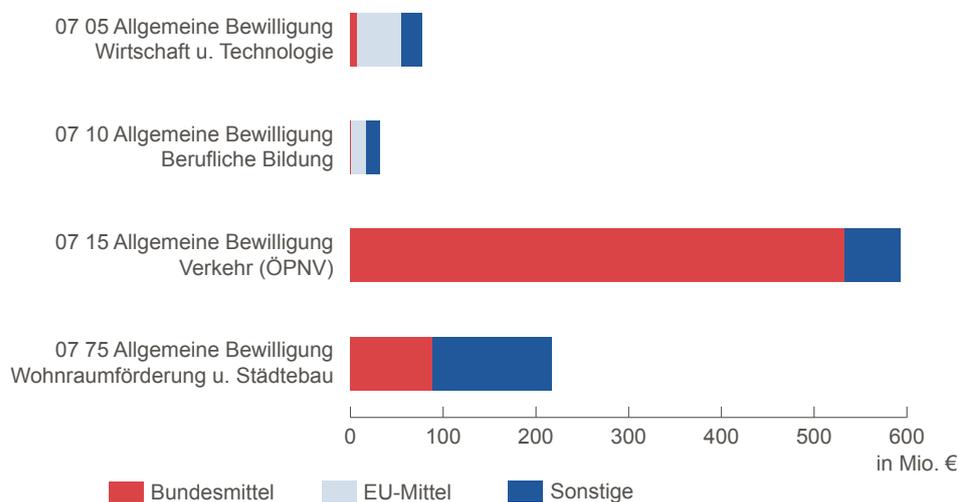


Abbildung 21-1: Fördermittel nach Herkunft

Bei den Allgemeinen Bewilligungen Wohnraumförderung und Städtebau lag der Schwerpunkt auf Zuwendungen für Wohngeld (Produkt Nr. 80) und den Programmen zur Städtebauförderung (Produkt Nr. 98). Rund 89 Mio. Euro stellte der Bund hierfür zur Verfügung. Die Zuständigkeit für die Förderung liegt nach der Umressortierung beim Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

Die größte Bedeutung innerhalb der Allgemeinen Bewilligungen Verkehr (Kapitel 07 15) hatten die Produkte „Förderung des ÖPNV-Angebotes“ (Produkt Nr. 69) und „Verkehrsinfrastruktur“ (Produkt Nr. 64). Zur Förderung des ÖPNV-Angebots steuerte der Bund rund 533 Mio. Euro auf Grundlage von Art. 106 a GG und des Regionalisierungsgesetzes bei.



Schwerpunkt der Allgemeinen Bewilligungen Berufliche Bildung (Kapitel 07 10) bildeten das EU-Programm für die Förderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) 2007 – 2013 (Produkt Nr. 46) und die Programme zur Erstausbildung (Produkt Nr. 49). Insgesamt wurden in diesem Bereich EU-Mittel in Höhe von rund 16 Mio. Euro eingesetzt.

Unter den Bereich Allgemeine Bewilligungen Wirtschaft und Technologie (Kapitel 07 05) fielen im Jahr 2013 die allgemeine Wirtschaftsförderung, die Förderung von Technologie und Energie sowie die Regionalentwicklung. Zu den Produkten mit den höchsten Ist-Gesamtkosten im Jahr 2013 zählten das EU-Programm Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklungen (EFRE) 2007 bis 2013 (Produkt Nr. 31), die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (Produkt Nr. 18) und das EU-Programm Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) 2007 – 2013 einschließlich LEADER (Produkt Nr. 96). Insgesamt wurden in diesem Bereich EU-Mittel in Höhe von rund 48 Mio. Euro eingesetzt.

21.6 Prüfungen

Der Rechnungshof prüfte im Jahr 2013 verschiedene Straßenbau- und ÖPNV-Fördermaßnahmen. Aus dem Bereich der Allgemeinen Bewilligungen Wirtschaft und Technologie untersuchte er u. a. das Förderprodukt Nr. 21 „Länderübergreifende Regionalmanagementaktivitäten“ sowie die Förderung der Draisine Überwaldbahn aus dem Förderprodukt Nr. 37. Nähere Einzelheiten hierzu können den Beiträgen 23 und 24 entnommen werden.

22 Organisation der Informationssicherheit

Einzelplan 07

Das Informationssicherheitsmanagement ist in den Dienststellen des Geschäftsbereiches des Ministeriums nicht einheitlich organisiert. Die dienststellenbezogene Ausrichtung führte zu unterschiedlichen Reaktionen bei Sicherheitsvorfällen. Es lagen für rund 98 Prozent der IT-Verfahren keine IT-Sicherheitskonzepte vor. IT-Sicherheitskonzepte dienen dazu, die IT-Sicherheit des Landes sicherzustellen.

Der Rechnungshof hat empfohlen, den Informationssicherheitsprozess im Geschäftsbereich neu zu organisieren. Dazu ist die Informationssicherheitsleitlinie für die Hessische Landesverwaltung in den IT-Gremien des Landes anzupassen. Um die potenziellen Gefahren für die Informationssysteme des Geschäftsbereiches angemessen kontrollieren zu können, erwartet der Rechnungshof, dass IT-Sicherheitskonzepte erstellt und umgesetzt werden.

Der Rechnungshof begrüßt, dass die Landesverwaltung die Empfehlung zur Informationssicherheitsleitlinie aufgegriffen hat.

22.1 Ausgangslage

Die öffentliche Verwaltung in Hessen wird durch Informationstechnologie (IT) in hohem Maß unterstützt. Dies setzt elektronische Kommunikationsmedien und IT-Verfahren voraus, die sicher und zuverlässig arbeiten. Nur bei einer angemessenen Vertraulichkeit, Verfügbarkeit und Integrität der IT-gespeicherten und verarbeiteten Daten können z. B. die Polizei, die Finanzämter oder die Straßenverkehrsverwaltung ihre Aufgaben für den Bürger wahrnehmen.

Um dies zu gewährleisten, wurde in den einzelnen Dienststellen ein Informationssicherheitsmanagement eingerichtet. Die Dienststellenleitung ist für die Erfüllung dieser Aufgabe verantwortlich. Zu ihrer Unterstützung hat sie einen IT-Sicherheitsbeauftragten zu bestellen.

Das Ministerium des Innern und für Sport (HMdIS) überarbeitete im Januar 2010 auf Anregung des Rechnungshofs die Informationssicherheitsleitlinie für die Landesverwaltung (im Folgenden auch Leitlinie des Landes).²⁰⁷

Als wichtigstes Element dieser Überarbeitung wurde vom HMdIS ein Arbeitskreis für die IT-Sicherheitsbeauftragten der Ressorts (Arbeitskreis

²⁰⁷ StAnz 4/2010, S. 106.



„IT-Sicherheit“) eingerichtet, der sich u. a. aus den IT-Sicherheitsbeauftragten der Staatskanzlei und der Ministerien zusammensetzt. Dieser Arbeitskreis soll das Vorgehen in der Landesverwaltung koordinieren und Handlungsempfehlungen bei Sicherheitsvorfällen aussprechen. Die Leitlinie des Landes legt zudem fest, dass die für die Umsetzung der Sicherheitsmaßnahmen erforderlichen Ressourcen und Investitionsmittel bereitzustellen sind. Maßstäbe für die Ermittlung des Personalbedarfs wurden in die Leitlinie nicht aufgenommen.

Im März 2013 beschloss der IT-Planungsrat²⁰⁸ als zentrales Gremium für die föderale Zusammenarbeit in der Informationstechnik eine eigene Leitlinie für die Informationssicherheit in der öffentlichen Verwaltung einschließlich eines Umsetzungsplans. Dem Bund und den Ländern wurden zeitliche und organisatorische Ziele sowie die Berufung eines Landes-IT-Sicherheitsbeauftragten bis zum 8. März 2018 vorgegeben.²⁰⁹ Auf diese Weise soll bundesweit ein verbindliches Mindestniveau in der Informationssicherheit in den Dienststellen des Bundes und der Länder erreicht werden. Die Leitlinie gilt für alle Dienststellen des Bundes und der Länder.²¹⁰

Der Rechnungshof hat geprüft, wie die Informationssicherheit im Geschäftsbereich des Ministeriums organisiert ist und welche Verbesserungspotenziale bestehen.

22.2 Prüfungsergebnisse

22.2.1 Organisation des Informationssicherheitsmanagements

Im Ministerium war für die eigene Dienststelle ein Informationssicherheitsmanagement eingerichtet. Ein zentrales und verbindliches Management für den gesamten Geschäftsbereich war nicht vorhanden.

Innerhalb der Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation wurde das Informationssicherheitsmanagement zentral beim Landesamt

²⁰⁸ Zentrales IT-Gremium nach Art. 91c des Grundgesetzes (GG) für die föderale Zusammenarbeit in der Informationstechnik zwischen Bund und Ländern in Deutschland.

²⁰⁹ http://www.it-planungsrat.de/DE/Entscheidungen/2013/10_Sitzung/10_Sitzung_node.html, zuletzt abgerufen am 17. April 2015.

²¹⁰ Den Kommunen, den Verwaltungen des Deutschen Bundestages und den Landesparlamenten, den Rechnungshöfen von Bund und Ländern sowie den Beauftragten für den Datenschutz in Bund und Ländern wird die Anwendung der Leitlinie für die Informationssicherheit empfohlen (Leitlinie für die Informationssicherheit in der öffentlichen Verwaltung – Hauptdokument – vom 19. Februar 2013, S. 5).

und nicht bei den einzelnen Dienststellen eingerichtet. Dies entsprach nicht der Leitlinie des Landes. In den anderen Dienststellen des Geschäftsbereiches bestand jeweils eine eigene Organisation des Informationssicherheitsmanagements.

Im September 2012 und im Mai 2013 wurden in einer landesweit eingesetzten Software Sicherheitslücken festgestellt. Der Arbeitskreis „IT-Sicherheit“ bewertete die Sicherheitslücken als systemkritisch und empfahl, auf den Einsatz der Software zu verzichten.²¹¹

Die Behörden im Geschäftsbereich setzten diese Empfehlungen des Arbeitskreises folgendermaßen um:

| Behörde | September 2012 | Mai 2013 |
|---|----------------|----------|
| Ministerium | Ja | Ja |
| Hessen Mobil – Straßen- und Verkehrsmanagement | Ja | Ja |
| Hessische Eichdirektion | Ja | Ja |
| Hessisches Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation | Nein | Nein |

Tabelle 22-1: Umsetzung der Empfehlungen des Arbeitskreises „IT-Sicherheit“ durch die Behörden im Geschäftsbereich des Ministeriums

Teil II

22.2.2 Ressourcen für das Informationssicherheitsmanagement

Es lagen für zwei von 89 im Geschäftsbereich betriebenen Informationssystemen IT-Sicherheitskonzepte vor. Somit waren für rund 98 Prozent der Informationssysteme keine IT-Sicherheitskonzepte erstellt worden.

Das Ministerium führte in seinen jährlichen IT-Sicherheitsberichten aus, dass aufgrund fehlender personeller und finanzieller Ressourcen die IT-Sicherheit im Ministerium nur eingeschränkt aufrechterhalten werden konnte.

Für IT-Sicherheitsbeauftragte wurden weder der Personalbedarf ermittelt noch Stellenbewertungen vorgenommen.

²¹¹ Die beschriebene Sicherheitslücke wurde bereits geschlossen und stellt keine weitere Gefährdung für die Informationssysteme des Landes dar.



22.3 Bewertung

Die unterschiedliche Organisation des Informationssicherheitsmanagements im Ministerium und seinen nachgeordneten Bereichen sowie die unterschiedliche Reaktion der Dienststellen auf die Sicherheitslücken und das Fehlen von IT-Sicherheitskonzepten gefährdeten potenziell die IT-Sicherheit der gesamten Landesverwaltung. Es bestand die Möglichkeit, dass Unberechtigte auf Daten der Informationssysteme zugreifen oder diese hätten verändern können.

Die derzeitige Informationssicherheitsleitlinie für die Landesverwaltung sieht eine Zentralisierung von Aufgaben der IT-Sicherheit einzelner Ämter bei einer übergeordneten Dienststelle nicht vor.

Der Rechnungshof befürwortet eine Neuorganisation des Informationssicherheitsmanagements. Er hält es nicht für sicherheitsadäquat, die Verantwortung für systemrelevante Sicherheitsvorfälle bei den einzelnen Dienststellenleitungen zu verorten. Es sollte in der zu überarbeitenden Informationssicherheitsleitlinie eine zentrale Verantwortung beim noch zu berufenden Landes-IT-Sicherheitsbeauftragten vorgesehen werden. Nur so kann gewährleistet werden, dass ressortübergreifende Services bei Sicherheitsvorfällen abgeschaltet werden können, um die IT-Sicherheit in der Landesverwaltung aufrecht zu erhalten.

Der Rechnungshof erwartet, dass das Ministerium eine Aufgabenkritik und eine Personalbedarfsbemessung für die Aufgabenwahrnehmung der IT-Sicherheit durchführt. Die sich daraus ergebenden Bedarfe sind bereitzustellen. Darüber hinaus erwartet er, dass die fehlenden IT-Sicherheitskonzepte erstellt werden.

22.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium teilt mit, dass nach der Informationssicherheitsleitlinie für die Landesverwaltung die jeweilige Dienststellenleitung die Verantwortung in dem von ihr beeinflussbaren Bereich trägt. Eine einheitliche und verbindliche Vorgehensweise eines Ressorts sei nach der Leitlinie nicht vorgesehen.

Das Ressort habe bei den genannten Sicherheitsvorfällen entsprechend der Leitlinie gehandelt.

Eine einheitliche Vorgehensweise mache nach seiner Einschätzung nur Sinn, wenn alle im Hessennetz befindlichen Dienststellen davon umfasst würden. Dabei sei das Landesinteresse höher zu gewichten als das Inte-

resse einzelner Organisationseinheiten. Für eine solche Veränderung der Leitlinie sei das HMdIS verantwortlich.

Es vertritt die Auffassung, dass die Prüfung des Ressorts des Ministeriums kein stimmiges Gesamtbild der Informationssicherheit in der Landesverwaltung zeichne. Es regt die Prüfung weiterer Ressorts an.

Das Ministerium wird den IT-Bereich einer Aufgabenkritik unterziehen. Außerdem wird es die Arbeitszeitanteile für die Aufgabenwahrnehmung der IT-Sicherheitsbeauftragten ermitteln und den Personalbedarf berechnen.

22.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof prüft und berät seit dem Jahr 2002 die Landesverwaltung in Fragen der Informationssicherheit. Dies führte zur Erstellung der Informationssicherheitsleitlinie im Jahr 2004²¹² und zu ihrer Weiterentwicklung im Jahr 2010²¹³.

Die Gefährdungslage hat sich seitdem technologisch kontinuierlich weiterentwickelt und verschärft. Die Umsetzung der derzeitigen Informationssicherheitslinie zeigt am Beispiel des Ministeriums, dass die Landesverwaltung im Informationssicherheitsmanagement vor neuen Herausforderungen steht. Um diesen neuen Gefährdungen entgegenzuwirken, empfiehlt der Rechnungshof den organisatorischen Rahmen des Informationssicherheitsmanagement, insbesondere die Verantwortung, im Grundsatz neu auszurichten. Er teilt dabei die Einschätzung des Ministeriums, dass eine einheitliche Vorgehensweise nur durch eine Zentralisierung des Informationssicherheitsmanagement gewährleistet werden kann.

Der Rechnungshof begrüßt, dass die Informationssicherheitsleitlinie für die Hessische Landesverwaltung zwischenzeitlich überarbeitet wird. Er erwartet, dass das Ministerium als Mitglied im Arbeitskreis IT-Sicherheit die Empfehlungen zur grundsätzlich organisatorischen Neuausrichtung in den Arbeitskreis einbringt. Des Weiteren begrüßt er, dass das Ministerium eine Aufgabenkritik durchführen wird.

²¹² Bericht nach § 88 Abs. 2 LHO vom 6. August 2004 über die IT-Organisation im Rahmen von E-Government in der Landesverwaltung; Teil I: IT-Sicherheit in der Hessischen Staatskanzlei und den Hessischen Ministerien, Bemerkungen 2004, S. 243.

²¹³ Bericht nach § 88 Abs. 2 LHO vom 14. Januar 2010 über die Prüfung IT-Sicherheit bei den Regierungspräsidien Darmstadt, Gießen und Kassel im nachgeordneten Bereich des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport, Bemerkungen 2009, S. 212.

23 Veranschlagung des Förderprodukts „Länderübergreifende Regionalmanagementaktivitäten“

Kapitel 07 05

Am Beispiel des Förderprodukts „Länderübergreifende Regionalmanagementaktivitäten“ hat der Rechnungshof die Auswirkung einer unbestimmten Veranschlagung im Haushaltsplan auf die Bewilligung der Fördermittel dargestellt. Aus dieser Prüfung lassen sich allgemeingültige Empfehlungen für die Veranschlagung von Förderprodukten ableiten.

Wenn die Ziele eines Förderprodukts nicht klar definiert werden, ist eine Erfolgskontrolle ausgeschlossen. Auch besteht die Gefahr, dass die geförderten Maßnahmen nicht zu dem im Haushaltsplan festgelegten Zielsystem passen und dass Mitnahmeeffekte auftreten. Deshalb sollte das Erfordernis, die Ziele eines Förderprodukts möglichst genau zu beschreiben, in den Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung geregelt werden.

Förderprodukte, die keinen inhaltlichen Zusammenhang aufweisen, sollten nicht zusammengelegt werden. Der Haushaltsplan sollte den Haushaltsgesetzgeber transparent informieren.

23.1 Ausgangslage

In den Haushaltsplänen 2008 bis 2011 wurde das Förderprodukt Nr. 21 „Länderübergreifende Regionalmanagementaktivitäten“ wie folgt beschrieben:

„Die Mittel sind insbesondere vorgesehen im Rahmen der länderüberschreitenden Finanzierung zur Kofinanzierung des Regionalmanagements für das grenzüberschreitende Mittelrheintal durch die hessischen Mitglieder des Zweckverbandes sowie zur Förderung der Öffentlichkeitsarbeit von Veranstaltungen und von investiven Maßnahmen im Rahmen des Weltkulturerbes Mittelrheintal.“

Im Haushaltsplan für das Jahr 2012 wurde dies wie folgt ergänzt:

„Durch vertragliche Vereinbarung hat sich das Land Hessen im Jahr 2011 zu einer weiteren fünfjährigen Förderung des Regionalmanagements durch den Zweckverband „Oberes Mittelrheintal“ verpflichtet.“



Weitergehende Beschreibungen waren den Haushaltsplänen nicht zu entnehmen. Die Produktblätter enthielten Kennzahlen zur Anzahl der zu fördernden Maßnahmen (z. B. für 2011: 7), zum Fördermitteleinsatz pro Schwerpunkt (z. B. für 2011: kommunale Investitionen 74 Prozent, Öffentlichkeitsarbeit 19 Prozent, Management 7 Prozent) sowie zum Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel (z. B. für 2011: Bewilligungsquote 100 Prozent).²¹⁴ Es existierten keine Förderrichtlinien für dieses Förderprodukt.

23.2 Prüfungsergebnisse

23.2.1 Fördermaßnahmen

Im Prüfungszeitraum wurden folgende Maßnahmen gefördert:

| Empfänger | 2008 Euro | 2009 Euro | 2010 Euro | 2011 Euro | 2012* Euro | Zweck der Zuwendung |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|--|
| Zweckverband Oberes Mittelrheintal | 4 900 | | | | | Informations-, Leit- und Orientierungssystem |
| | | 28 700 | | | | „rheinpartie – auf zu neuen ufern“ |
| | | | 30 000 | | | Gestaltung der „R(h)einblicke“ Standort nördlich von Lorchhausen |
| | 20 000 | 20 000 | 20 000 | 20 000 | 20 000 | Beteiligung an den Aufwendungen des Zweckverbands |
| Zweckverband Rheingau | | 6 800 | | | | Konzeptstudie „Hilchenhaus“ |
| Magistrat der Stadt Rüdesheim | 7 200 | | | | | Bau eines Historienweges |
| | | | 42 866 | | | Ausbau des historischen Fahrradbahnweges |
| | | | | | 901 | Workshop Kommunen entwickeln 11. Juni 2012 |
| Fremdenverkehrs- gesellschaft der Stadt Rüdesheim | | | 79 000 | | | Renovierung des Schillerdenkmals und Gestaltung des Umfeldes |
| | | | | 80 000 | | Schaffung eines „Hildegarden“ in den rechtsrheinischen Grünanlagen |
| | | | | | 104 000 | II. BA des „Hildegarden“ |
| Tourismusgesell- schaft A | 19 217 | | | | | Welterbefeier „125 Jahre Germania“ |
| Verein C | | 36 200 | | | | Umfeldgestaltung am Niederwaldtempel |
| | | | 12 000 | | | Beleuchtung des Niederwaldtempels |
| D GmbH & Co. KG | 30 000 | | | | | Restaurierung von Wandmalereien in einem Museumsgebäude |

²¹⁴ Vgl. Einzelplan 07 für das Jahr 2011, S. 88 f.

| Empfänger | 2008 Euro | 2009 Euro | 2010 Euro | 2011 Euro | 2012* Euro | Zweck der Zuwendung |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--|
| Struktur- und Genehmigungsdirektion Koblenz | 4 000 | | | | | Auszeichnung gelungener Bauvorhaben |
| | | | 9 967 | | | Leitfaden Farbkultur |
| Magistrat der Stadt Lorch / Rhein | 41 300 | | | | | Erweiterung KD-Kiosk / Anbau von Toilettenräumen |
| | | 32 800 | | | | Welterbe Aussichtsplattform |
| | | 70 000 | 430 000 | | | Sanierung „Hilchenhaus“ |
| Landesamt für Vermessung und Geoinformation Rheinland-Pfalz | 1 689 | | | | | Wanderkartenset Oberes Mittelrheintal |
| Landesamt für Denkmalpflege | 2 000 | | | | | Anzeige hess. Welterbestätten |
| | | 2 000 | | | | Sonderbeilage der Frankfurter Rundschau |
| Privatperson E | | | | 2 500 | | Kunstaussstellung „Rheinreise 2011“ |
| Summen | 130 306 | 196 500 | 623 833 | 102 500 | 124 901 | 1 178 040 Euro |

* ohne Förderung der Projekte, die den Regionalpark Rhein-Main betrafen.

Tabelle 23-1: Bewilligte Maßnahmen aus Mitteln des Förderprodukts Nr. 21 in den Jahren 2008-2012

Die Zuwendungen des Landes an den Zweckverband Oberes Mittelrheintal umfassten sowohl jährliche Beiträge zur Finanzierung seiner Aufwendungen als auch Zahlungen, mit denen er Einzelmaßnahmen förderte. Neben der „Öffentlichkeitsarbeit von Veranstaltungen“ (wie z. B. der Welterbefeier „125 Jahre Germania“) wurden auch andere Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit (z. B. ein Wanderkartenset oder eine Anzeige hessischer Welterbestätten) gefördert. Die Bandbreite der geförderten Investitionen reichte vom Bau / Ausbau des Wegenetzes und der Instandsetzung von Parkanlagen über die Restaurierung von Bau- und Kunstwerken (Sanierung des Hilchenhauses in Lorch²¹⁵ und Restaurierung kunsthistorisch bedeutsamer Innenmalereien in einem privat geführten Museum) bis hin zum Bau einer Toilette bei einem Verkaufskiosk der Rheinschiffahrtlinie.

Nicht alle veranschlagten Mittel wurden verausgabt. Mögliche Zuwendungen für das hessische Mittelrheintal scheiterten teilweise an der fehlenden Kofinanzierung der Projekte durch die Zuwendungsempfänger.

²¹⁵ Im Jahr 2009 wurde das Hilchenhaus durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) in das Investitionsprogramm Nationale UNESCO-Welterbestätten aufgenommen. 5,2 Mio. Euro wurden für die Sanierung des Hilchenhauses bereitgestellt. Einen Eigenanteil in Höhe von 656 000 Euro stellte die Stadt Lorch.



23.2.2 Zusammenlegung von Förderprodukten

Das Förderprodukt Nr. 26 „Regionalpark Rhein-Main“ wurde im Jahr 2012 in das Förderprodukt Nr. 21 integriert. Damit konnten die unter dem Förderprodukt Nr. 21 veranschlagten Mittel auch „für Zuschüsse an die Dachgesellschaft Regionalpark Rhein-Main GmbH zu den Geschäftsführungskosten und für Projektinvestitionen“ verwendet werden, „die von der Dachgesellschaft unter Mitwirkung des Landes als Gesellschafter an Kommunen und / oder kommunale Verbände weitergegeben werden.“²¹⁶

23.3 Bewertung

Die Fördermaßnahmen verbindet zwar ein Bezug zum hessischen Mittelhessental. Inhaltlich und betragsmäßig weichen sie jedoch so stark voneinander ab, dass keine Strategie erkennbar ist, wie mit der Förderung ein bestimmtes Ziel erreicht werden sollte. Ein großer Teil der Mittel wurde für Restaurierungsmaßnahmen ausgegeben, die sich nicht unter den Begriff „Länderübergreifende Regionalmanagementaktivitäten“ subsumieren lassen. Auch weisen sie keinen Zusammenhang mit dem Fachziel 2 des Einzelplans 07 auf,²¹⁷ unter dem das Förderprodukt im Haushaltsplan eingeordnet ist. Zudem zählt die Erhaltung von Bau- und Kulturdenkmälern nicht zum Aufgabenbereich des Ministeriums, sondern fällt in die Zuständigkeit des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst.

Der Rechnungshof sieht die unzureichende Beschreibung des Förderprodukts und die nicht aussagekräftigen Kennzahlen (z. B. *Bewilligungsquote: 100 Prozent der zur Verfügung stehenden Mittel*) als maßgebliche Ursache für die Heterogenität der geförderten Maßnahmen. In den Haushaltsplänen waren die mit der Förderung beabsichtigten Ziele nicht hinreichend bestimmt formuliert. Weitgefasste Beschreibungen des Förderprodukts wie „*investive Maßnahmen im Rahmen des Weltkulturerbes*“ lassen den mit der Umsetzung des Förderprogramms Beschäftigten einen sehr weiten Spielraum bei der Bewilligung von Mitteln. Da die Haushaltspläne keine hinreichend bestimmte Zielformulierung enthielten, war eine Erfolgskontrolle der Förderung von vornherein ausgeschlossen.

²¹⁶ Einzelplan 07 für das Jahr 2012, S. 75 (beide Zitate).

²¹⁷ Fachziel 2 lautet: „Umsetzung einer modernen und effizienten Wirtschafts-, Technologie- und Strukturförderung, um die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Hessens national und international weiter zu erhöhen. Insbesondere durch die Förderung von kleinen und mittleren Betrieben in Handwerk, Handel, Industrie und im Dienstleistungsbereich sowie von innovativen Existenzgründungen. In allen Regionen Hessens sollen bestehende Arbeitsplätze dauerhaft gesichert und neue Arbeitsplätze geschaffen werden.“ (Einzelplan 07 für das Jahr 2012, S. 7).

Der Rechnungshof empfiehlt, keine Förderprodukte zu bilden, deren Ziele nicht hinreichend konkret dargelegt sind. Bei der Veranschlagung sollte das Ziel genau definiert werden und sich in das im Haushaltsplan formulierte Zielsystem einfügen. Um dies zu erreichen, sollte die Landesregierung die Vorläufigen Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 23 LHO entsprechend anpassen. Vorbild könnten die Verwaltungsvorschriften des Bundes sein, die eine hinreichende Bestimmung von Zielen fordern, so dass eine spätere Erfolgskontrolle im Sinne einer Zielerreichungs-, Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitskontrolle möglich ist.²¹⁸

Nach § 17 Abs. 1 LHO sind Ausgaben getrennt nach dem jeweiligen Zweck zu veranschlagen. Dies gilt auch für Ausgaben im Rahmen von Zuwendungen. Dadurch soll die Transparenz des Haushaltsplans gewährleistet werden. Ein gemeinsamer Zweck der Förderprodukte Nr. 21 und 26 ist nicht zu erkennen. Werden verschiedene Förderprodukte, die keinen inhaltlichen Zusammenhang aufweisen, zu einem einzigen zusammengelegt, geht die Übersichtlichkeit verloren und der Haushaltsgesetzgeber wird unzureichend informiert. Die Zusammenlegung mag zwar aus Sicht des Zuwendungsgebers pragmatisch sein, weil sie es ermöglicht, Mittel, die mangels Kofinanzierungsmöglichkeit nicht für das Mittelrheintal verausgabt werden können, für den Ballungsraum Rhein-Main zu verwenden. Sie verstößt jedoch gegen das mit dem Grundsatz der Einzelveranschlagung verfolgte Transparenzgebot.

Der Rechnungshof erwartet, dass der Grundsatz der getrennten Veranschlagung künftig bei Fördermaßnahmen beachtet wird.

23.4 Stellungnahme der Ministerien

Da die am Beispiel des Förderprodukts Nr. 21 gegebenen Empfehlungen auch die Veranschlagung anderer Förderprodukte verbessern könnten, hat der Rechnungshof das Ministerium um eine gemeinsame Stellungnahme mit dem Ministerium der Finanzen gebeten.

Die Ministerien führen aus, dass die Förderprodukte zusammengelegt wurden, weil mittels beider Förderprodukte Projekte in bedeutsamen Regionen, an deren prosperierenden Entwicklung das Land ein erhebliches Interesse hat, gefördert werden sollen. Damit werde auch dem Erfordernis Rechnung getragen, die Produktstruktur des doppelten Produkthaushalts

²¹⁸ Nr. 3.5 VV zu § 23 Bundeshaushaltsordnung lautet: „Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen im Rahmen übergeordneter Ziele – insbesondere Förderprogramme –, die Zuwendungen zur Projektförderung vorsehen, sollen nur veranschlagt werden, wenn die Ziele hinreichend bestimmt sind, um eine spätere Erfolgskontrolle zu ermöglichen“; Rundschreiben BMF vom 14. März 2006 – II A 3 – H 1005 – 5/06 – GMBI. 2006, S. 444.



nicht mit zu vielen Produkten zu überfrachten. Die grobe Gliederung von Aufgaben/Leistungen in einer beschränkten Anzahl von Produkten erfolge auch mit Blick auf die dezentrale Ressourcenverantwortung, die erforderliche Flexibilität bei der Haushaltssteuerung sowie den technischen und operativen Aufwand, der mit der Schaffung einer kleinteiligen Produktstruktur verbunden wäre.

Es stehe aber außer Frage, dass bei der Aufstellung des Landeshaushalts diese Aufgaben so zu konkretisieren seien, dass sie eine hinreichende und für den Haushaltsgesetzgeber nachvollziehbare Zweckbindung der Mittel bewirken und dem Grundsatz der Einzelveranschlagung bzw. sachlichen Spezialität Rechnung tragen, ohne eine kleinteilige Produktstruktur zu generieren. Diese Vorgaben würden mit dem Produktblatt zum Förderprodukt Nr. 21 erfüllt.

Auch das Förderziel sei hinreichend bestimmt. Die beiden Regionen sollten als Erholungsraum nicht nur passiv geschützt, sondern auch aktiv entwickelt werden. Die Formulierungen im Haushaltsplan würden deutlich machen, dass neben den Zuschüssen für den Zweckverband Oberes Mittelrheintal und die Regionalparkdachgesellschaft auch investive Maßnahmen gefördert werden könnten. Die große Bandbreite der geförderten Projekte diene der Erreichung des Förderziels.

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung des Förderprodukts Nr. 21 würden jedoch die Ausführungen des Rechnungshofs zur Zielbestimmtheit und Erfolgskontrolle der Förderprodukte grundsätzlich geteilt. Auf den „ersten Blick“ bestünden daher keine Bedenken, die Hessischen Verwaltungsvorschriften analog zu denen des Bundes zu ändern. Ein erster Schritt zu einer automatisiert basierten Erfolgskontrolle sei die Implementierung einer hessischen Förderdatenbank. Auch müsse das bisherige Zielsystem konsequenterweise überprüft werden. Aufgrund des nicht unerheblichen Prüfungsumfangs gehe man von einer mittelfristigen Umsetzung im Zuge der LHO-Reform in enger Abstimmung mit dem Rechnungshof aus.

23.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass die Ministerien grundsätzlich seine Auffassung zur Zielbestimmtheit und Erfolgskontrolle der Förderprodukte teilen. Entgegen den Ausführungen der Ministerien belegen nach seiner Meinung die Ergebnisse der Prüfung des Förderprodukts Nr. 21 die Notwendigkeit von Änderungen bei der Veranschlagung von Fördermitteln.

Zusammenfassend stellt der Rechnungshof fest, dass bei der Veranschlagung von Förderprodukten folgende Leitsätze beachtet werden sollten:

- Die Ziele eines Förderprodukts sollten in das im Haushaltsplan festgelegte Zielsystem passen.
- Sie sollten so klar definiert werden, dass eine Erfolgskontrolle möglich ist und Mitnahmeeffekte vermieden werden.
- Das Erfordernis, die Ziele eines Förderprodukts möglichst genau zu beschreiben, sollte in den Vorläufigen Verwaltungsvorschriften geregelt werden.
- Förderprodukte, die keinen inhaltlichen Zusammenhang aufweisen, dürfen nicht zusammengelegt werden, um die Transparenz des Haushalts zu gewährleisten.

24 Zuwendungen zum Bau einer Draisinenbahn

Kapitel 07 15

Bei der Gewährung von Zuwendungen zum Bau einer Draisinenbahn kam es zu einer unzulässigen Doppelförderung. Im Zusammenhang mit der Beauftragung der Bauleistungen war ein schwerer Vergabeverstoß festzustellen. Darüber hinaus wurde gegen Auflagen des Denkmalschutzes verstoßen. Eine zunächst aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung gewährte Zuwendung in Höhe von rund 3,2 Mio. Euro wurde durch Landesmittel ersetzt.

Die Zuwendungen sollten entsprechend den Bewilligungsbedingungen gekürzt werden. Bestehende Auflagen der Denkmalschutzbehörde sind umzusetzen. Der Rechnungshof erwartet, dass das Ministerium künftig die Mittelverwendung durch Zuwendungsempfänger sorgfältig überwacht, um drohenden Kürzungen von EU-Fördermitteln vorzubeugen.

24.1 Ausgangslage

Ein Landkreis und drei Kommunen gründeten eine Kommunale Arbeitsgemeinschaft (KommAG), die eine stillgelegte, unter Denkmalschutz gestellte Bahnstrecke von elf Kilometern Länge erhalten und zum Betrieb als Draisinenbahn für touristische Nutzung ausbauen sollte.

Die KommAG stellte einen Antrag auf Gewährung einer Zuwendung aus Mitteln des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE). Das Ministerium bewilligte am 16. Januar 2008 zunächst eine Zuwendung in Höhe von rund 2,2 Mio. Euro als Anteilfinanzierung. Dies entsprach einem Fördersatz von 50 Prozent der zuwendungsfähigen Kosten. Dieser Betrag wurde mehrmals, zuletzt auf rund 3,2 Mio. Euro, erhöht. Die Fördermaßnahme wurde durch die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) abgewickelt.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst (HMWK) gewährte der KommAG eine weitere Zuwendung in Höhe von 250 000 Euro zu den für die Denkmalpflege nachzuweisenden Kosten. Die Zuwendung war für erhaltende Maßnahmen an den Kunstbauten (Viadukte) bestimmt. Auch das Landesamt für Denkmalpflege (Landesamt) gewährte eine Zuwendung in Höhe von 100 000 Euro aus den Mitteln des Denkmalschutz-Sonderprogramms des Bundes zu den für die Denkmalpflege nachzuweisenden Kosten für die Sanierung der Kunstbauten.

Im August 2013 wurde der Betrieb der Draisinenbahn aufgenommen.



Abbildung 24-1: Draisine an einem Haltepunkt

24.2 Prüfungsergebnisse

24.2.1 Doppelförderung

Die KommAG teilte dem Ministerium im November des Jahres 2009 mit, dass es die Zuwendungen für die Denkmalpflege zur Reduzierung des eigenen Kofinanzierungsanteils am Gesamtprojekt einsetzen wolle. In den mehrfach geänderten Finanzierungsplänen der KommAG, die den Zuwendungsbescheiden zugrunde lagen, wurden die Zuwendungen für die Denkmalpflege nicht ausgewiesen.

Sollen für denselben Zweck Zuwendungen ausnahmsweise von mehreren Stellen des Landes bewilligt werden, haben die Zuwendungsgeber vor der Bewilligung gemäß Nr. 1.4 der Vorläufigen Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 44 LHO Einvernehmen herbeizuführen u. a. über die zu finanzierenden Maßnahmen, die Höhe der Zuwendungen und die Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid. Eine Vereinbarung zur Herstellung des Einvernehmens zwischen der WIBank, dem HMWK und dem Landes-

amt wurde am 26. März 2014 abgeschlossen, vier Monate nachdem die Prüfungsmittelung des Rechnungshofs dem Ministerium übersandt worden war. In dieser Vereinbarung wurde erstmals ein Finanzierungsplan unter Einschluss aller Zuwendungen aufgestellt. Die Zuwendungen des HMWK und des Landesamts für den Denkmalschutz wurden als Ersatz für 350 000 Euro Eigenanteil der KommAG eingesetzt.

24.2.2 Ausschreibung und Vergabe

Die KommAG schrieb die Bauleistungen öffentlich aus. Nach der Veröffentlichung konnten die Vergabeunterlagen ab dem 1. Juni 2010 angefordert werden. Die Angebote sollten am 14. Juni 2010 eröffnet werden. Den Bewerbern wurden damit zwölf Kalendertage zur Bearbeitung eingeräumt. Zum Eröffnungstermin lagen keine Angebote vor. Auf Rückfrage erklärten die Bewerber überwiegend, die Zeit zur Bearbeitung der Angebote sei zu kurz gewesen. Die KommAG wiederholte die öffentliche Ausschreibung nicht und führte stattdessen ein Verfahren zur freihändigen Vergabe durch. Sie schloss dabei die Bewerber der öffentlichen Ausschreibung aus und forderte drei andere Unternehmen zur Abgabe eines Angebots auf. Diesen gewährte sie 23 Kalendertage zur Bearbeitung. Zwei Unternehmen gaben ein Angebot ab. Nach Verhandlungen über Preise und Inhalt der Angebote erteilte die KommAG im August 2010 den Auftrag über rund 3,5 Mio. Euro.

24.2.3 Mehrkosten aufgrund fehlenden Baurechts

Der Zuwendungsbescheid des Ministeriums vom 16. Januar 2008 enthielt die Auflage, vor Beginn der Baumaßnahme ggf. die baurechtlichen Voraussetzungen zu schaffen. Die Ausschreibung der Bauleistungen war in zwei Lose unterteilt. Los 1 „Sanierungsmaßnahmen“ enthielt die Arbeiten zur Sanierung der Strecke, insbesondere die Sanierung der denkmalgeschützten Viadukte, Böschungssicherungen, Tunnelsicherungen und Gleisarbeiten. Diese konnten als substanzerhaltende Maßnahmen ohne Schaffung von Baurecht durchgeführt werden. Los 2 „Genehmigungspflichtige Maßnahmen“ umfasste die zum Betrieb der Draisinenbahn notwendigen Ausbauarbeiten, insbesondere den Bau der Haltepunkte, die Ausstattung der Strecke und die Installation von Sicherungseinrichtungen an den Bahnübergängen. Für Los 2 musste das Baurecht in einem Planfeststellungsverfahren geschaffen werden.

Die KommAG erteilte im August 2010 den Auftrag für beide Lose, obwohl das erforderliche Baurecht für Los 2 noch nicht vorlag. Sie beantragte erst über einen Monat später die Durchführung des Planfeststellungsver-



fahrens beim Regierungspräsidium Darmstadt. Der Planfeststellungsbeschluss erging im April 2011. Ab diesem Zeitpunkt konnten die Arbeiten ausgeführt werden. Da aufgrund des fehlenden Baurechts die Arbeiten terminlich nicht wie im Bauauftrag vereinbart durchgeführt werden konnten, machte der Auftragnehmer Mehrkosten geltend. Die KommAG übernahm die Kosten und gab sie in einem Antrag auf Erhöhung der Zuwendung in Höhe von 175 000 Euro gemeinsam mit weiteren Kostensteigerungen an. Als Begründung nannte sie den verzögerten Baubeginn durch das Planfeststellungsverfahren. Die WIBank erhöhte die Zuwendung mit dem dritten Änderungsbescheid vom 15. Dezember 2011 um insgesamt 497 000 Euro. Die Mehrkosten wegen des verzögerten Baubeginns beliefen sich im Juli 2012 bereits auf 197 000 Euro (netto). Weitere Kosten dafür stellte das bauüberwachende Ingenieurbüro in Rechnung.

24.2.4 Auflagen des Denkmalschutzes

Die Genehmigung nach dem Denkmalschutzgesetz gemäß § 16 HDSchG und Stellungnahme der Unteren Denkmalschutzbehörde im Rahmen des eisenbahnrechtlichen Genehmigungsverfahrens wurde mit der Auflage erteilt, die historischen Geländer auf den Viadukten zu erhalten und zu sanieren. Diese Auflage wurde in den Planfeststellungsbeschluss aufgenommen. Im Zuwendungsbescheid des Landesamts für Denkmalpflege wurde u. a. die Sanierung der Absturzsicherungen als Verwendungszweck der Förderung aufgeführt.

Die KommAG beauftragte die Sanierung der Geländer mit den anderen Bauleistungen, ließ sie jedoch aus Kostengründen nicht ausführen.



Abbildung 24-2: Pfosten der historischen Geländer

24.2.5 Ersatz der EFRE-Mittel durch Landesmittel

Im März des Jahres 2014 teilte die WIBank dem Zuwendungsempfänger in einem Änderungsbescheid mit, dass nunmehr die ausgezahlten Zuwendungsteilbeträge als Landesmittel gelten. Damit entfielen die EFRE-Publikitätsvorschriften und die Kontrollbefugnisse der Europäischen Kommission und des Europäischen Rechnungshofs.

24.3 Bewertung

Da die Mittel des Denkmalschutzes als Anteilfinanzierung für denkmalpflegerische Zwecke bewilligt worden waren, hätten sie nur für denkmalpflegerische Belange eingesetzt werden dürfen. Der Einsatz als Eigenmittel des Zuwendungsempfängers führte dazu, dass auch Bauleistungen gefördert wurden, die nicht aus Mitteln des Denkmalschutzes gefördert werden durften. Zudem umfasste die EFRE-Förderung alle Leistungen – auch die des Denkmalschutzes –, so dass diese doppelt gefördert wurden. Dies ist nach den Denkmalförderrichtlinien des HMWK ausgeschlossen. Der Rechnungshof empfiehlt, die Leistungen des Denkmalschutzes von denen des Ausbaus der Strecke zur Draisinenbahn zu trennen und alle Leistungen den jeweiligen Förderzwecken zuzuordnen. Die Vereinbarung zur Her-



stellung des Einvernehmens erst nach Ende der Baumaßnahmen abzuschließen, ist zu spät. Der darin aufgestellte Finanzierungsplan ist fehlerhaft, weil hier die Zuwendungen für den Denkmalschutz Eigenmittel des Zuwendungsempfängers ersetzen und nicht den Aufgaben des Denkmalschutzes zugeordnet sind.

Der Rechnungshof führt das Fehlschlagen der öffentlichen Ausschreibung auf die unzureichende Bearbeitungsfrist zurück. Da kein Termindruck bestand, wäre eine Wiederholung der öffentlichen Ausschreibung, zumindest aber die Durchführung einer beschränkten Ausschreibung unter Beteiligung der bisherigen Bewerber, geboten gewesen. Die Entscheidung, die zunächst interessierten Unternehmen vom weiteren Verfahren auszuschließen, kann er nicht nachvollziehen. Er sieht hierin einen schweren Vergabeverstoß und empfiehlt eine Kürzung der Zuwendung entsprechend Nr. 8.2.4 VV zu §44 LHO.

Mit Erteilung des Auftrags für Los 2 zu einem Zeitpunkt, als das Baurecht noch nicht vorlag, verstieß die KommAG gegen eine Auflage im Zuwendungsbescheid. Dies kann eine Kürzung der Zuwendung entsprechend Nr. 8.2.4 VV zu §44 LHO begründen. In jedem Fall waren die durch das fehlende Baurecht entstandenen Kosten vermeidbar. Der Rechnungshof hält es daher für geboten, sie von den zuwendungsfähigen Kosten abzusetzen (Nr. 8.2.4.3 VV zu §44 LHO).

Da die KommAG die Geländer nicht sanierte, missachtete sie die von der Denkmalschutzbehörde erteilte Auflage, die gleichzeitig Zweckbestimmung des Zuwendungsbescheids für die Mittel des Denkmalschutzprogramms des Bundes war. Sie verstieß damit gegen Bestimmungen des Planfeststellungsbeschlusses und des Zuwendungsbescheids. Auch unter Berücksichtigung des baulichen Zustands der Geländer ist die Sanierung erforderlich.

Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, dass bei geeigneten Projekten zunächst Fördermittel der EU ausgeschöpft werden sollten, bevor Landesmittel herangezogen werden. Er hat das Ministerium gebeten, die Gründe für den Austausch der Mittel darzulegen.

24.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium räumt die unterlassene Anpassung der Finanzierungspläne und das Fehlen der erforderlichen Vereinbarung zwischen den Zuwendungsgebern ein. Des Weiteren teilt es mit, dass nach seiner Auffassung eine Abgrenzung der Denkmalschutzförderung von der EFRE-Förderung nicht möglich sei. Die fragliche Verfahrenskonstellation sei nicht dem Zu-

wendungsempfänger anzulasten. Dieser habe davon ausgehen dürfen, dass das Verfahren ordnungsgemäß abgewickelt würde. Eine Neufestsetzung der Zuwendung sei deshalb nicht gerechtfertigt.

Die Feststellung des Rechnungshofs, dass ein schwerer Vergabeverstoß vorliegt, bestätigt das Ministerium. Es hält unter Berücksichtigung der Vorgaben nach Nr. 8.2.4 VV zu §44 LHO eine Kürzung in Höhe von 15 Prozent der gesamten zuwendungsfähigen Kosten für angemessen. Die Neufestsetzung der Zuwendung solle nach Vorlage und Prüfung des Verwendungsnachweises vorgenommen werden.

Zu den Mehrkosten aufgrund fehlenden Baurechts teilt es mit, dass die WIBank die Ausgabensteigerungen zum damaligen Zeitpunkt als plausibel und nachvollziehbar beurteilt habe. Mit dem Änderungsbescheid der WIBank vom 15. Dezember 2011 sei das Einverständnis der Bewilligungsbehörde rechtswirksam bindend geworden. Daher sehe es von einer Reduzierung der förderfähigen Ausgaben ab.

Bezüglich der Auflagen des Denkmalschutzes habe es die Stellungnahme der Denkmalschutzbehörden eingeholt. In dieser werde ausgeführt, dass laut Bewilligungsbescheid die Sanierung oder Erneuerung der Absturzsicherung Teil der Bewilligung geworden sei. Allerdings seien die Denkmalschutzbehörden dauerhaft von der Auflage des Bescheids zurückgetreten, da die Substanz der Geländer nicht gefährdet sei. Der Zuwendungsempfänger habe zugesichert, dass die Sanierung nachgeholt werde, sobald der technische Zustand der Bestandsgeländer dies erfordere. Aus diesem Grunde sehe das Ministerium keinen Anlass, auf eine zeitnahe Sanierung der Geländer hinzuwirken.

Die Ersetzung der EFRE-Mittel sei vor dem Hintergrund der laufenden Prüfung des Rechnungshofs erfolgt. Aufgrund der Prüfungsmitteilung habe im Raum gestanden, dass die EU-Kommission das Verwaltungs- und Kontrollsystem des EFRE Hessen insgesamt als mit erheblichen Mängeln behaftet hätte ansehen können. Nach den Leitlinien der EU-Kommission wäre im ungünstigsten Fall eine pauschale Kürzung von 25 Prozent (rund 66 Mio. Euro) des gesamten Programmvolumens (rund 263,5 Mio. Euro) zu befürchten gewesen. Damit wäre ein erheblicher finanzieller Schaden für das Land entstanden.

24.5 Schlussbemerkung

Die KommAG hätte den Bescheiden zur Denkmalschutzförderung entnehmen können, dass die Fördermittel als Anteilfinanzierung zu denkmalpflegerischen Maßnahmen und nicht als Ersatz für Eigenmittel zum Bau der



Draisinenbahn einzusetzen waren. Das Ministerium hat es allerdings versäumt, die KommAG darauf hinzuweisen, dass die Zuwendungen für den Denkmalschutz nicht als Eigenmittel eingesetzt werden dürfen und in den Finanzierungsplan aufzunehmen sind. Der Rechnungshof hält eine Abgrenzung der Denkmalschutzförderung von der EFRE-Förderung für möglich. Er erwartet, dass das Ministerium künftig bei Mehrfachförderungen Vereinbarungen rechtzeitig abschließt und auf die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel achtet.

Mit der vorgesehenen Kürzung aufgrund des schweren Vergabeverstoßes ist der Rechnungshof einverstanden.

Der Auflistung der KommAG war nicht zu entnehmen, dass die Mehrkosten aufgrund fehlenden Baurechts bei Beachtung der Bewilligungsbedingungen nicht entstanden wären. Daher beruhte die Entscheidung der WIBank auf unvollständigen Unterlagen. Der Rechnungshof hält diese Mehrkosten weiterhin für nicht förderfähig.

Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung hinsichtlich der Auflagen des Denkmalschutzes fest. Da zahlreiche Pforten nahezu durchgerostet sind, sollten die Geländer kurzfristig saniert werden.

Des Weiteren erwartet er, dass das Ministerium die Verwendung der Mittel durch die Zuwendungsempfänger sorgfältig überwacht, um drohenden Kürzungen von EU-Fördermitteln vorzubeugen. Verstöße der Zuwendungsempfänger sollten entsprechend den Bewilligungsbedingungen sanktioniert werden, um die Funktionsfähigkeit des Verwaltungs- und Kontrollsystems nachzuweisen.

Einzelplan 08:**Hessisches Ministerium für Soziales und Integration****25 Vorbemerkung zum Einzelplan 08****25.1 Aufgaben und Geschäftsbereich**

Mit Neubildung der Landesregierung zum 18. Januar 2014 wurde die Aufgabe Integration, die bisher im Zuständigkeitsbereich des Hessischen Ministeriums der Justiz, für Integration und Europa (Einzelplan 05) lag, dem Sozialministerium übertragen. Die Ministeriumsbezeichnung wurde in „Hessisches Ministerium für Soziales und Integration“ geändert.

Das Ministerium nimmt vielfältige Aufgaben auf den Gebieten

- Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik,
- Arbeitsmarkt-, Arbeits- und Sozialpolitik,
- Familien- und Frauenpolitik,
- Integration,
- Gesundheitsaufsicht, -vorsorge und öffentlicher Gesundheitsdienst,
- Gesundheitsrecht, nichtärztliche Heil- und Fachberufe, Arzneimittelwesen,
- Kinder- und Jugendhilfe einschließlich Kinderbetreuung,
- Maßregelvollzug,
- Lastenausgleich und Wiedergutmachung,
- Kriegsgeschädigte, Spätaussiedler, Vertriebene und Flüchtlinge,
- Krankenversorgung, Psychiatrie und Suchtbekämpfung sowie
- Sozialhilfe, Freie Wohlfahrtspflege und Sozialversicherung wahr.

Zum Geschäftsbereich zählt das Landesjugendamt Hessen, das in das Ministerium integriert ist. Als weitere, dem Ressort unmittelbar nachgeordnete Einrichtung besteht das Hessische Landesprüfungs- und Untersuchungsamt im Gesundheitswesen.

Neben dem Ministerium werden die Aufgaben von verschiedenen Fachdezernaten der Regierungspräsidien Darmstadt, Gießen und Kassel sowie den Dienststellen für Versorgung und Soziales wahrgenommen. Ebenso tätig werden die Hessische Erstaufnahmeeinrichtung für Flüchtlinge in Gießen mit Außenstelle am Flughafen Frankfurt am Main, die Koordinierungsstelle für die Unterstützung und Betreuung der Flüchtlinge in Hessen, die Hessische Fördereinrichtung für jugendliche Spätaussiedler in Hasselroth



und die Außenstellen des Landesausgleichsamtes mit Beschwerdeausschüssen bei den Regierungspräsidien Darmstadt und Kassel.

25.2 Übersicht zu den Einnahmen und Ausgaben

| Übersicht Einzelplan 08 | 2012 | | 2013 | | 2014 | Abweichung 2013 Ist – Soll | | Veränderung Soll 2014 – 2012 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------------------------|--------------|------------------------------------|
| | Soll | Ist | Soll | Ist | Soll | | | |
| | Mio. Euro | | | | | | % | |
| Einnahmen | 146,9 | 153,1 | 218,4 | 187,4 | 167,4 | -31,0 | -14,2 | 14,0 |
| <i>darunter</i> | | | | | | | | |
| Vermögenswirksame und besondere Finan- zierungseinnahmen | 78,9 | 79,0 | 146,6 | 101,9 | 98,4 | -44,7 | -30,5 | 24,6 |
| Sonstige Einnahmen* | 68,0 | 74,1 | 71,8 | 85,4 | 69,0 | 13,7 | 19,1 | 1,6 |
| Ausgaben | 652,8 | 625,8 | 855,8 | 820,2 | 883,4 | -35,6 | -4,2 | 35,3 |
| <i>darunter</i> | | | | | | | | |
| Personalausgaben | 21,8 | 20,7 | 22,1 | 21,1 | 23,5 | -1,0 | -4,3 | 8,1 |
| Sachausgaben | 15,4 | 14,4 | 15,6 | 14,7 | 17,0 | -0,9 | -5,7 | 10,9 |
| Sonstige Ausgaben** | 615,6 | 590,7 | 818,1 | 784,4 | 842,9 | -33,7 | -4,1 | 36,9 |
| Zuschuss (Unterdeckung) | -505,9 | -472,7 | -637,4 | -632,8 | -716,0 | 4,6 | 0,7 | 41,5 |

* Sonstige Einnahmen setzen sich zusammen aus Eigenen Einnahmen und Übertragungseinnahmen.

** Sonstige Ausgaben umfassen Übertragungsausgaben, Bauausgaben, sonstige Investitionsausgaben und besondere Finanzierungsausgaben.

Die Zahlen werden grundsätzlich in Mio. Euro dargestellt und sind aus Gründen der Übersichtlichkeit gerundet. Den Rechenoperationen liegen ungerundete Zahlen zugrunde, so dass insbesondere bei kleinen Mio. Euro-Beträgen und Prozentangaben rundungsbedingte Abweichungen auftreten.

Tabelle 25-1: Übersicht Einzelplan 08

Die Tabelle 25-1 weist die veranschlagten Einnahmen und Ausgaben der Jahre 2012 bis 2014 sowie die Ist-Werte der Jahre 2012 und 2013 aus. Die Ansätze für 2014 berücksichtigen den Nachtrag zum Haushalt. Infolge der Übernahme der Aufgabe „Integration“ wurden in Kapitel 0801 das Förderverwaltungsprodukt sowie das Steuerungsprodukt Integrationsangelegenheiten (0801, Produkte Nr. 51 und Nr. 52) gebildet. Die hierfür veranschlagten Mittel belaufen sich auf rund 2 Mio. Euro. Für die entsprechenden Förderprodukte wurden im Kapitel 0806 (Förderprodukte Nr. 52 und Nr. 53) Ausgaben in Höhe von 3,1 Mio. Euro ausgewiesen. Auch wurde das Förderprodukt Nr. 32 – Förderung der Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Hessen – in Kapitel 0806 neu aufgenommen. Die veranschlagten Mittel hierfür belaufen sich auf 357 000 Euro.

Die veranschlagten Einnahmen stiegen von 146,9 Mio. Euro im Jahr 2012 auf 167,4 Mio. Euro im Jahr 2014 an; dies entspricht einem Zuwachs von

14,0 Prozent. Die Veränderungen beruhen im Wesentlichen auf Verrechnungen zwischen Kapiteln.

Ein Anstieg ist auf der Ausgabenseite zu verzeichnen. Der Ansatz des Jahres 2014 mit 883,4 Mio. Euro lag um 35,3 Prozent über dem Ausgabensoll des Jahres 2012 (652,8 Mio. Euro). Neben den veranschlagten Mitteln für die übernommenen Aufgaben aus dem Einzelplan 05 sind hierfür ursächlich die gestiegenen Erstattungsleistungen nach dem Landesaufnahmegesetz infolge zunehmender Asylbewerberzahlen sowie die – aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2012 – zu zahlenden höheren Grundleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Zudem wurden – aufgrund der Vereinbarung des Landes mit den Kommunalen Spitzenverbänden über den konnexitätsbedingten Ausgleich für die Verordnung über die Mindestvoraussetzungen in Tageseinrichtungen für Kinder (MVO) – für das Jahr 2013 erstmals Ausgaben von 70 Mio. Euro und für 2014 von 117,5 Mio. Euro im Haushalt (Kapitel 0805, Förderprodukt Nr. 39) ausgewiesen. Demgemäß erhöhte sich der veranschlagte Zuschuss von 505,9 Mio. Euro im Jahr 2012 um 41,5 Prozent auf 716 Mio. Euro im Jahr 2014.

Die für das Jahr 2013 veranschlagten Ausgaben (855,8 Mio. Euro) konnten um 35,6 Mio. Euro (4,2 Prozent) unterschritten werden. Der Zuschuss von 632,8 Mio. Euro lag um 0,7 Prozent (4,6 Mio. Euro) unter dem veranschlagten Bedarf (637,4 Mio. Euro).

Die Haushaltsreste minderten sich von 68,6 Mio. Euro im Jahr 2012 um 24,5 Prozent (16,8 Mio. Euro) auf 51,8 Mio. Euro im Jahr 2013. Die in das Jahr 2014 übertragenen Ausgabenreste betreffen unter anderem im Kapitel 0806 die Förderprodukte Nr. 6 (Ausbildung für Benachteiligte) mit 4 Mio. Euro, Nr. 16 (Investitionszuschüsse für Behinderteneinrichtungen) mit rund 3 Mio. Euro, Nr. 23 (Offensive für Kinderbetreuung) mit rund 9,8 Mio. Euro und Nr. 45 (Bonusprogramm für einen beschleunigten und qualitätsvollen U3-Ausbau) mit rund 6,2 Mio. Euro sowie im Kapitel 0807 das Förderprodukt Nr. 3 (Investitionen Maßregelvollzug) mit rund 19,9 Mio. Euro.

25.3 Personalentwicklung

Der Einzelplan 08 wies im Jahr 2013 insgesamt 410 Planstellen/ Stellen aus. Hiervon entfielen auf Beamte 241 Planstellen und auf Tarifbeschäftigte 169 Stellen.



| Personal 2012 bis 2014 | Planstellen / Stellen-Soll | | | Veränderung 2014 – 2012 |
|---|----------------------------|--------------|--------------|----------------------------|
| | 2012 | 2013 | 2014 | % |
| Gesamt | 405,5 | 410,0 | 433,0 | 6,8 |
| Beamte | 239,5 | 241,0 | 262,0 | 9,4 |
| Beamte auf Widerruf | | | | |
| Tarifbeschäftigte einschließlich Auszubildende | 166,0 | 169,0 | 171,0 | 3,0 |

Tabelle 25-2: Personal 2012 bis 2014

Im Zeitraum 2012 bis 2014 erhöhten sich die Planstellen / Stellen von 405,5 um 22,5 Planstellen für Beamte und 5 Stellen für Tarifbeschäftigte auf 433 Planstellen / Stellen. Die Veränderungen resultieren im Wesentlichen aus der Personalumsetzung, infolge der vom Einzelplan 05 übernommenen Aufgaben. Die Personalausgaben stiegen entsprechend von 21,8 Mio. Euro auf 23,5 Mio. Euro an.

25.4 Behörden im Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums für Soziales und Integration

Das Hessische Ministerium für Soziales und Integration verfügt über keinen ressortinternen Behördenunterbau. Seine Arbeit wird unterstützt durch Fachdezernate der Regierungspräsidien; deren Einnahmen und Ausgaben werden im Einzelplan 03 ausgewiesen. Tabelle 25-3 zeigt die Einnahmen und Ausgaben im Ist sowie das Personal-Soll des Jahres 2013.

| Behörden im Einzelplan 08 | 2013 | | Personal Planstellen / Stellen |
|---|------------------|--------------|-----------------------------------|
| | Einnahmen | Ausgaben | |
| | Ist in Mio. Euro | | |
| Hessisches Ministerium für Soziales und Integration | 1,2 | 128,5 | 410,0 |
| Gesamt | 1,2 | 128,5 | 410,0 |

Tabelle 25-3: Behörden im Einzelplan 08

25.5 Haushaltsstruktur

Der Haushalt des Einzelplans 08 ist geprägt von Einnahmen und Ausgaben für verpflichtende, freiwillige und besondere Transferleistungen.

Zu den verpflichtenden Transferleistungen (Kapitel 0805) zählen insbesondere Einnahmen und Ausgaben, die in Ausführung bundes- oder lan-

desgesetzlicher Regelungen, aufgrund von Bund- / Ländervereinbarungen, Staatsverträgen, Verwaltungsabkommen mit anderen Ländern, Rahmenvereinbarungen mit kommunalen Spitzenverbänden und sonstigen vertraglichen Vereinbarungen zu leisten sind. In diesem Bereich standen im Jahr 2013 den Einnahmen in Höhe von 41,0 Mio. Euro (Soll: 39,7 Mio. Euro) Ausgaben in Höhe von 260,3 Mio. Euro (Soll: 275,2 Mio. Euro) gegenüber. Für das Jahr 2014 sind Einnahmen in Höhe von 39,4 Mio. Euro und Ausgaben in Höhe von 386,8 Mio. Euro veranschlagt. Gegenüber dem Vorjahresansatz ergibt sich somit eine Minderung auf der Einnahmeseite von 0,8 Prozent und auf der Ausgabenseite eine Steigerung von 40,6 Prozent (s. Abschnitt 25.2).

Freiwillige Transferleistungen (Kapitel 08 06) bestehen insbesondere in den Bereichen Kinder, Jugend, Familie, Frauen, ältere Menschen, Behinderte, Gesundheit, Suchthilfe, Integration, Arbeitsmarkt, Vertriebene und ausländische Mitbürger. Veranschlagt werden hier zudem die Mittel für die Rahmenvereinbarung zur Neustrukturierung und Kommunalisierung der Förderung sozialer Hilfen. Für das Jahr 2013 ergaben sich Einnahmen von 111,9 Mio. Euro (Soll: 151,2 Mio. Euro) und Ausgaben von 200,8 Mio. Euro (Soll: 247,8 Mio. Euro). Für das Jahr 2014 sind Einnahmen von 100,9 Mio. Euro und Ausgaben von 208,7 Mio. Euro geplant. Gegenüber dem Vorjahresansatz ergibt sich eine Minderung von 33,3 Prozent auf der Einnahmeseite und von 15,8 Prozent auf der Ausgabenseite.

Bei besonderen Transferleistungen (Kapitel 08 07) handelt es sich um Leistungen des Landes an die Unfallkasse Hessen, die Verwaltungskostenerstattungen an den Landeswohlfahrtsverband zur Durchführung des Maßregelvollzugs sowie zur Umsetzung des Therapieunterbringungsgesetzes und die Investitionszuschüsse zur Errichtung und Herrichtung von Einrichtungen des Maßregelvollzugs. Des Weiteren werden hier die Leistungen der Wiedergutmachung und die Kosten der Sicherung und Betreuung jüdischer Friedhöfe, Leistungen zur Verbesserung der Qualitätsstandards in Kindertageseinrichtungen sowie der Landesanteil an den Fonds „Heimerziehung in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1949 bis 1975“ veranschlagt. Im Jahr 2013 lagen die Einnahmen bei 33,3 Mio. Euro (Soll: 27,4 Mio. Euro) und die Ausgaben bei 230,6 Mio. Euro (Soll: 202,9 Mio. Euro). Für das Haushaltsjahr 2014 wurden an Einnahmen 27,0 Mio. Euro und an Ausgaben 146,4 Mio. Euro veranschlagt; dies entspricht einer Minderung von 1,5 Prozent bzw. 27,8 Prozent gegenüber dem Vorjahresansatz.

25.6 Prüfungen

Der Rechnungshof prüfte im vergangenen Jahr das aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) kofinanzierte Förderprogramm Qualifizierung



und Beschäftigung junger Menschen sowie die Beachtung des Besserstellungsverbots im Rahmen der verwaltungsmäßigen Bearbeitung institutioneller Förderungen. Des Weiteren untersuchte er die aus Kapitel 08 06 geförderten Zuschüsse für Investitionen für Einrichtungen der Behindertenhilfe, die Initiative für Kinder und Familien sowie das Schulvorbereitungsjahr.

Einzelplan 09:**Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz****26 Vorbemerkung zum Einzelplan 09****26.1 Aufgaben und Geschäftsbereich**

Die wesentliche Aufgabe des Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ist der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen der Menschen. Dazu nimmt es eine Vielzahl von Aufgaben in den Bereichen Umwelt und Naturschutz, Klimaschutz, Landwirtschaft (mit Wein- und Gartenbau), Forsten, Jagd und Fischerei wahr. Weiterhin ist das Ministerium verantwortlich für die Lebensmittelsicherheit und den Verbraucherschutz sowie für den Strahlenschutz und die Sicherheit kerntechnischer Anlagen in Hessen.

Nach der Landtagswahl 2013 gab es die Zuständigkeit für Energiepolitik und Erneuerbare Energien an das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung ab. Im Gegenzug erhielt es von diesem Ressort die Zuständigkeit für den Bereich Städtebau und Wohnungswesen sowie Dorferneuerung und Regionalentwicklung. Das Ministerium wirkt an Gesetzesvorhaben auf Landes- und auf Bundesebene mit.

Zum Geschäftsbereich gehören eine Reihe von nachgeordneten Landesbetrieben und Dienststellen:

- Das Hessische Landesamt für Umwelt und Geologie ist eine technisch-wissenschaftliche Umweltbehörde. Es erhebt, analysiert und bewertet Daten zum Zustand von Wasser, Luft und Boden. Des Weiteren verwaltet das Landesamt geologische Fachdaten.
- Der Landesbetrieb Hessen-Forst bewirtschaftet die rund 340 000 ha Staatswald und betreut 350 000 ha Körperschafts-, Gemeinschafts- und Privatwald. Neben der Landesbetriebszentrale und den 41 Forstämtern bestehen dazu das Servicezentrum für Forsteinrichtung und Naturschutz, Hessen-Forst Technik, das Nationalparkamt sowie die hessischen Anteile an der Nordwestdeutschen Forstlichen Versuchsanstalt.
- Der Landesbetrieb Hessisches Landeslabor ist der Dienstleister im Bereich des vorbeugenden Verbraucherschutzes. Dazu untersucht, überwacht, kontrolliert und berät er in den Bereichen Lebensmittel, Bedarfsgegenstände, Kosmetika, Tabakerzeugnisse, Futtermittel, Tierge-



sundheit, Landwirtschaft und Umwelt. Ebenso beteiligt er sich an Einfuhrkontrollen am Flughafen Frankfurt am Main.

- Der Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen stellt landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betrieben Fachinformationen, Beratung und Bildungsangebote an 18 Standorten (Bildungs- und Beratungseinrichtungen, Versuchsanlagen u. ä.) landesweit bereit.
- Der Landesbetrieb Hessische Staatsdomäne Beberbeck bewirtschaftet den gleichnamigen landwirtschaftlichen Betrieb mit einem umfangreichen denkmalgeschützten Gebäudebestand.
- Die Staatliche Vogelschutzwarte für Hessen, Rheinland-Pfalz und das Saarland berät die drei Bundesländer und die Stadt Frankfurt am Main in ornithologischen Fragen, entwickelt und betreut Erfassungs- und Schutzprogramme für gefährdete Arten und bildet ehrenamtlich Tätige sowie Angehörige der Fachverwaltungen fort.

Das Ministerium übt die Fachaufsicht über die Dezernate der drei Regierungspräsidien aus, die Aufgaben des Umwelt- und Verbraucherschutzes erfüllen oder in den Bereichen Forsten, Naturschutz und Landwirtschaft sowie Wohnungswesen tätig werden. Ferner übt es die Fachaufsicht über die im Jahr 2005 kommunalisierten Behörden aus, deren Aufgaben seither von den Kreisausschüssen und Magistraten oder von den Landräten und Oberbürgermeistern wahrgenommen werden. Das betrifft u. a. die Wasser-, Naturschutz-, Veterinär- und Jagdbehörden sowie die landwirtschaftliche Förderung und die soziale Wohnungsbauförderung.

Das Ministerium führt die Staatsaufsicht über die nachfolgenden Einrichtungen:

- Wasser- und Bodenverbände
- Ernährungswirtschaftliche Marktverbände
- Körperschafts-, Privat-, Gemeinschafts- und Domanialwald²¹⁹
- Stiftung Kloster Eberbach
- Stiftung zur Förderung der Land- und Forstwirtschaft
- Stiftung Hessischer Naturschutz
- Georg-Ludwig-Hartig-Stiftung
- Stiftung Natura 2000
- Hessische Tierseuchenkasse

²¹⁹ Das Waldeckische Domanialsondervermögen mit einem Grundbesitz von etwa 20600 ha und einer Waldfläche von rund 19000 ha ist der größte kommunale Waldbesitz in Deutschland. Die Erträge und ggf. Verluste des Eigenbetriebs sind an die Gemeinden des ehemaligen Landkreises Waldeck zu verteilen.

26.2 Übersicht zu den Einnahmen und Ausgaben

| Übersicht Einzelplan 09 | 2012 | | 2013 | | 2014 | Abweichung 2013 Ist – Soll | | Veränderung Soll 2014 – 2012 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------------------------|-------------|------------------------------------|
| | Soll | Ist | Soll | Ist | Soll | | | % |
| Mio. Euro | | | | | | | | |
| Einnahmen | 156,2 | 130,1 | 151,6 | 148,7 | 349,9 | -3,0 | -2,0 | 124,0 |
| <i>davon</i> | | | | | | | | |
| Abgaben | 24,3 | 28,4 | 25,3 | 28,6 | 24,3 | 3,3 | 12,9 | 0,0 |
| Vermögenswirksame und besondere Finan- zierungseinnahmen | 74,0 | 47,1 | 65,3 | 51,9 | 229,9 | -13,4 | -20,5 | 210,6 |
| Sonstige Einnahmen* | 57,9 | 54,6 | 61,0 | 68,2 | 95,8 | 7,2 | 11,8 | 65,5 |
| Ausgaben | 511,8 | 478,7 | 511,6 | 502,9 | 767,4 | -8,6 | -1,6 | 49,9 |
| <i>davon</i> | | | | | | | | |
| Personalausgaben | 44,9 | 44,4 | 45,4 | 45,4 | 45,6 | 0,0 | 0,0 | 1,5 |
| Sachausgaben | 49,5 | 41,4 | 49,8 | 43,7 | 48,7 | -6,1 | -12,3 | -1,6 |
| Übertragungsausga- ben | 206,8 | 203,1 | 215,4 | 218,5 | 289,7 | 3,1 | 1,4 | 40,1 |
| Bauausgaben | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Investitionsausgaben | 79,3 | 63,4 | 71,2 | 61,8 | 131,0 | -9,4 | -13,3 | 65,1 |
| Besondere Finanzia- rungsausgaben | 131,1 | 126,2 | 129,6 | 133,5 | 252,2 | 3,9 | 3,0 | 92,4 |
| Zuschuss (Unterdeckung) | -355,6 | -348,7 | -360,0 | -354,3 | -417,4 | 5,7 | -1,6 | 17,4 |

* Sonstige Einnahmen setzen sich zusammen aus eigenen Einnahmen und Übertragungseinnahmen.

Die Zahlen werden grundsätzlich in Mio. Euro dargestellt und sind aus Gründen der Übersichtlichkeit gerundet. Den Rechenoperationen liegen ungerundete Zahlen zugrunde, so dass insbesondere bei kleinen Mio. Euro-Beträgen und Prozentangaben rundungsbedingte Abweichungen auftreten.

Tabelle 26-1: Übersicht Einzelplan 09

Tabelle 26-1 weist die für den Zeitraum 2012 bis 2014 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben sowie die Istwerte der Jahre 2012 und 2013 aus. Die steuerähnlichen Abgaben lagen im Jahr 2013 mit 28,6 Mio. Euro um 3,3 Mio. Euro über dem Haushaltsbetrag. Dieses Ergebnis wurde durch Einnahmen aus der Abwasserabgabe in Höhe von 24,4 Mio. Euro (3,2 Mio. Euro über Ansatz) geprägt. Durch Kompensation verschiedener Einnahmearten betrug die Differenz zwischen veranschlagten und tatsächlichen Einnahmen im Jahr 2013 insgesamt 3,0 Mio. Euro. Die Gesamtausgaben im Jahr 2013 unterschritten mit 502,9 Mio. Euro den Haushaltsbetrag um 8,6 Mio. Euro. Die höchsten Minderausgaben waren mit 9,4 Mio. Euro bei den sonstigen Investitionsausgaben (hier Investitionsförderungsmaßnahmen) und mit 6,1 Mio. Euro bei den Sachausgaben zu verzeichnen. Der im Haushaltsplan veranschlagte Zuschuss konnte mit einem Ist-Ergebnis von 354,3 Mio. Euro um 5,7 Mio. Euro unterschritten werden.



Die Haushaltsreste entwickelten sich von 92,0 Mio. Euro im Jahr 2011 auf 98,5 Mio. Euro im Jahr 2012 und 92,7 Mio. Euro im Jahr 2013. Die vergleichsweise hohen Ausgabereste resultierten Ende 2013 u. a. aus nicht verausgabten zweckgebundenen Mitteln der Abwasserabgabe (69,3 Mio. Euro) und der naturschutzrechtlichen Ersatzzahlung (9,7 Mio. Euro), aus nicht abgewickelten Verbindlichkeiten zur Förderung des Kulturdenkmals Kloster Eberbach (5,4 Mio. Euro) und aus dem Restbetrag des ELER²²⁰-Vorschusses (4,8 Mio. Euro).

Durch die Minderausgaben gegenüber dem Haushaltsbetrag und den Abbau der Haushaltsreste lag das Rechnungsergebnis 2013 mit -447,0 Mio. Euro um 11,4 Mio. Euro unter dem Rechnungssoll.

Der ursprüngliche Haushaltsplan 2014 sah gegenüber dem Haushaltssoll 2013 nur geringfügige Änderungen vor. Die in Tabelle 26-1 ausgewiesenen Haushaltsansätze beruhen auf dem Nachtrag 2014. Aus den im Zuge der Regierungsneubildung vom Einzelplan 07 übernommenen Aufgaben und Förderungen in den Bereichen Städtebau und Wohnungswesen ergeben sich zusätzliche Einnahmen in Höhe von rund 209 Mio. Euro und Ausgaben in Höhe von rund 261 Mio. Euro. Auf die Bereiche Dorferneuerung und Regionalentwicklung entfallen Einnahmen von rund 7 Mio. Euro und Ausgaben von rund 12 Mio. Euro, auf den nunmehr im Einzelplan 07 ausgewiesenen Bereich Energie entfallen rund 14 Mio. Euro Einnahmen und rund 17 Mio. Euro Ausgaben.

26.3 Personalentwicklung

| Personal 2012 bis 2014 | Planstellen / Stellen-Soll | | | Veränderung 2014 – 2012 |
|--|----------------------------|--------------|--------------|----------------------------|
| | 2012 | 2013 | 2014 | % |
| Gesamt | 4 260 | 4 252 | 4 177 | -2,0 |
| Beamte | 1 652,5 | 1 650,5 | 1 650,5 | -0,1 |
| Beamte auf Widerruf | 40,0 | 40,0 | 40,0 | 0,0 |
| Tarifbeschäftigte einschließlich Auszubildende | 2 567,5 | 2 561,5 | 2 486,5 | -3,2 |
| <i>davon:</i> Tarifbeschäftigte der Landesbetriebe | 2 153,0 | 2 143,0 | 2 075,0 | -3,6 |

Tabelle 26-2: Personal 2012 bis 2014

Wie Tabelle 26-2 verdeutlicht, hat das Stellensoll des Einzelplans 09 in den Jahren 2012 bis 2014 um 2,0 Prozent abgenommen. Von dem insgesamt um 83 Stellen geringeren Soll entfallen 78 Stellen auf Tarifbeschäft-

²²⁰ ELER: Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums.

tigte der Landesbetriebe. Diese Stellen sind ausschließlich in den Wirtschaftsplänen der Landesbetriebe und nicht in den zusammenfassenden Stellenübersichten des Einzelplans 09 ausgewiesen.

In Tabelle 26-2 nicht enthalten sind die Stellen der mit Aufgaben des Ressorts betrauten Bediensteten der drei Regierungspräsidien, die im Jahr 2005 in den Einzelplan 03 umgesetzt wurden. Mit dem Gesetz zur Kommunalisierung des Landrats sowie des Oberbürgermeisters als Behörden der Landesverwaltung vom 21. März 2005 sind auch diese nach wie vor der Fachaufsicht des Ressorts unterstehenden Stellen weggefallen. Die Stellen werden nach wie vor aus dem Einzelplan 09 finanziert.

Die in der Übersicht enthaltenen Stellen unterlagen trotz der im Jahr 2014 geänderten Zuständigkeiten innerhalb der Landesregierung nur geringfügigen Veränderungen. Dies liegt u. a. daran, dass die Personalausgaben der Wohngeldstellen von den Kommunen zu tragen sind und Städtebau sowie Wohnraumförderung überwiegend von der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen abgewickelt werden.

26.4 Behörden im Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

| Behörden im Einzelplan 09 | 2013 | | Personal Planstellen / Stellen |
|--|------------------|--------------|-----------------------------------|
| | Einnahmen | Ausgaben | |
| | Ist in Mio. Euro | | |
| Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz | 14,5 | 168,2 | 549,5 |
| Hessisches Landesamt für Umwelt und Geologie | 4,2 | 31,6 | 339,0 |
| Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen | 0,0 | 27,8 | 438,0 |
| Landesbetrieb Hessisches Landeslabor | 0,0 | 26,8 | 463,5 |
| Landesbetrieb Hessen-Forst | 0,3 | 31,3 | 2462,0 |
| Gesamt | 19,0 | 285,7 | 4252,0 |

Tabelle 26-3: Behörden im Einzelplan 09

Tabelle 26-3 zeigt auf der Basis der Haushaltsrechnung 2013 die Einnahmen und Ausgaben im Ist sowie das Personal-Soll des Jahres 2013 der im Geschäftsbereich des Ministeriums angesiedelten Behörden und Landesbetriebe.



Bei den Landesbetrieben wird kameral grundsätzlich nur der Zuschussbedarf ausgewiesen. Die in Kapitel 0960 ausgewiesenen Einnahmen stammen aus Erlösen aus der Veräußerung von unbeweglichen Sachen, die dem Landeshaushalt zufließen und keinen Einfluss auf den Zuschuss an den Landesbetrieb Hessen-Forst hatten.

26.5 Haushaltsstruktur

Im Geschäftsbereich des Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz entfielen im Jahr 2013 nach der Haushaltsrechnung 7,6 Prozent der Ausgaben auf Personalausgaben. Ursächlich für den geringen Personalausgabenanteil sind insbesondere die nicht mehr im Einzelplan 09 ausgewiesenen Stellen (vgl. 26.3) und der ausschließliche Ausweis des kameralen Zuschusses bei den Landesbetrieben (vgl. 26.4).

Den Schwerpunkt der Ausgaben bildeten die Übertragungsausgaben (Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme der Investitionen) mit 218,5 Mio. Euro (43,4 Prozent). Davon entfielen 80,6 Mio. Euro auf Zuschüsse an Landesbetriebe. Bei den Förderkapiteln 0921 bis 0923 waren Zuweisungen und Zuschüsse in Höhe von 70,7 Mio. Euro und bei dem Ministerium 19,8 Mio. Euro etatisiert. Die Landräte und Oberbürgermeister erhielten für die kommunalisierte Ämter für den ländlichen Raum sowie für Veterinärwesen und Verbraucherschutz 47,5 Mio. Euro.

Die sonstigen Investitionsausgaben beliefen sich auf 61,8 Mio. Euro (12,3 Prozent). Davon wurden 54,2 Mio. Euro bei den Förderkapiteln 0921 bis 0923 insbesondere für Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich und für Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche verausgabt. Auf besondere Finanzierungsausgaben entfielen 133,5 Mio. Euro (26,5 Prozent) der Gesamtausgaben. Davon wurden über 100 Mio. Euro aus Kapitel 0901 vor allem für zwischenbehördliche Leistungsverrechnungen, z. B. für Leistungen der Regierungspräsidien, gezahlt.

26.6 Prüfungen

Der Rechnungshof untersuchte im Jahr 2013 schwerpunktmäßig den Bereich des Hessischen Integrierten Agrarumweltprogramms (HIAP) und die Stiftung Natura 2000. Des Weiteren prüfte er u. a. die institutionelle Förderung des „Kompetenzzentrum HessenRohstoffe (HeRo) e.V.“, das Verkaufsverfahren „Holzverkauf auf dem Stock“ und die Waldläden des Landesbetriebes Hessen-Forst sowie die pauschalen Zuweisungen für Unterhaltungsmaßnahmen an Gewässern II. Ordnung. Die Feststellungen

und Empfehlungen hat er in fünf Beiträgen in Teil II dieser Bemerkungen aufgenommen. Sie beziehen sich auf Nr. 27 bis Nr. 31. Darüber hinaus berichtet er im Teil IV über die Ergebnisse der Prüfung eines Sonderprojekts im Rahmen des Landesprogramms zur Erneuerung der hessischen Dörfer – Dorferneuerungsprogramm –, das Gegenstand der Bemerkungen 2006 gewesen war.

27 Stiftung Natura 2000

(Kapitel 0901)

Die ausschließlich aus Landesmitteln finanzierte Stiftung Natura 2000 dient als Finanzierungsinstrument zur Umsetzung des Vertragsnaturschutzes im Wald. Vor ihrer Errichtung wurde keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Die jährlichen Kosten für die Bereitstellung des Stiftungskapitals überschritten die für die Förderung des Stiftungszwecks getätigten Ausgaben erheblich. Bei einem Verzicht auf das Stiftungsmodell würde sich der bisherige reale Vermögensverzehr von über 700 000 Euro nicht fortsetzen. Es sprechen weder rechtliche noch verwaltungsorganisatorische und auch keine ökonomischen Gründe für diese Lösung.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Stiftung aufzulösen. Er regt an, den angestrebten Vertragsnaturschutz wie bisher durch Vereinbarungen zwischen Waldbesitzern und Regierungspräsidien zu verwirklichen, jedoch ohne die Stiftung zusätzlich als Finanzierungsinstrument einzuschalten. Die mit der Auflösung einhergehende Rückführung des Stiftungskapitals von rund 13 Mio. Euro würde nach heutigem Stand für die Vertragszahlungen der nächsten 70 Jahre ausreichen.

27.1 Ausgangslage

Durch § 3 des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Bundesnaturschutzgesetz wird bei allen Maßnahmen zur Durchführung des Naturschutzrechts vertraglichen Vereinbarungen der Vorzug vor ordnungsrechtlichen Maßnahmen gegeben. Zur Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie schloss das Land Hessen mit dem Hessischen Waldbesitzerverband e. V., dem Hessischen Städte- und Gemeindebund e. V. sowie dem Hessischen Städtetag e. V. im Jahr 2002 den „Rahmenvertrag Naturschutz im Wald“ ab. Als Finanzierungsinstrument wurde mit Beschluss der hessischen Landesregierung vom 3. November 2003 die Stiftung Natura 2000 als rechtsfähige Stiftung öffentlichen Rechts errichtet. Mit ihr schließen Waldbesitzer Verträge, mit denen sie sich verpflichten, ihre Waldbewirtschaftung entsprechend den Maßnahmenplänen anzupassen oder beizubehalten. Die Ausarbeitung und Erstzeichnung dieser Verträge obliegt den Regierungspräsidien. Zum Ausgleich ihrer Aufwendungen erhalten die Waldbesitzer eine Vergütung aus den Erträgen der Stiftung Natura 2000. Bei fehlender Liquidität der Stiftung können die vertraglichen Vereinbarungen ruhen. Der unter Vertrag stehende Anteil lag zu Beginn des Jahres 2013 bei 14 Prozent der Natura 2000-Flächen im Kommunal- und Privatwald.



Der Hessische Rechnungshof hat die Stiftung Natura 2000 bereits im Jahr 2010 geprüft und nunmehr eine Kontrollprüfung vorgenommen.

27.2 Prüfungsergebnisse

Entscheidend für die Gründung der Stiftung Natura 2000 war die weitgehend autonome und dauerhafte – über das Jährlichkeitsprinzip des Haushalts hinausgehende – Verwirklichung des Stiftungszwecks. Mit Stiftungsbeschluss widmete das Land der Stiftung Natura 2000 ein Stiftungsvermögen von zunächst 2,3 Mio. Euro, das durch Zustiftungen des Landes aus Mitteln von Grundstücksverkäufen, der Walderhaltungsabgabe und der naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe schrittweise auf 12,5 Mio. Euro bis zum Jahr 2010 erhöht wurde. Ob die mit der Stiftung verfolgte Zielsetzung auf andere Weise wirtschaftlicher hätte erreicht werden können, wurde vor ihrer Gründung nicht untersucht.

Bis zum Jahr 2012 war unter Berücksichtigung der Inflation und der aktuellen Marktwerte ein realer Verzehr des Stiftungskapitals in Höhe von rund 473 000 Euro oder 3,4 Prozent festzustellen. Nach dem Jahresabschluss 2013 erhöhte sich der Fehlbetrag zum real zu erhaltenden Kapital auf rund 703 000 Euro oder 5,0 Prozent. Der Kapitalverzehr seit Stiftungsgründung stellt sich wie folgt dar:

| Jahr | Stiftungs- kapital ohne Rücklage zum 31.12. | Inflationsrate (VPI)* | ökonomisches Zielkapital zum 31.12. | bilanzielles Stiftungs- kapital einschließlich freie Rücklage und unrealisierte Kurs- werte zum 31.12. | Kapitalverzehr |
|------|--|--------------------------|---|---|----------------|
| | in TEuro | in % | in TEuro | in TEuro | in % |
| 2002 | 0 | 1,4 | 0 | 0 | |
| 2003 | 1 665 | 1,1 | 1 665 | 1 665 | 0,0 |
| 2004 | 3 800 | 1,6 | 3 827 | 3 800 | -0,7 |
| 2005 | 5 700 | 1,6 | 5 788 | 5 729 | -1,0 |
| 2006 | 7 300 | 1,5 | 7 475 | 7 391 | -1,1 |
| 2007 | 10 000 | 2,3 | 10 347 | 10 035 | -3,0 |
| 2008 | 12 000 | 2,6 | 12 616 | 11 629 | -7,8 |
| 2009 | 12 000 | 0,3 | 12 653 | 12 094 | -4,4 |
| 2010 | 12 500 | 1,1 | 13 293 | 12 807 | -3,6 |
| 2011 | 12 500 | 2,1 | 13 572 | 12 597 | -7,2 |
| 2012 | 12 500 | 2,0 | 13 843 | 13 370 | -3,4 |
| 2013 | 12 500 | 1,5 | 14 052 | 13 349 | -5,0 |

* VPI = Verbraucherpreisindex für Deutschland, veröffentlicht vom Statistischen Bundesamt.

Tabelle 27-1: Verzehr des Stiftungskapitals

Auf die Förderung des Stiftungszwecks entfielen in den Jahren 2009 bis 2012 insgesamt rund 419 000 Euro, im Jahr 2013 rund 262 000 Euro.

Durch die Bereitstellung des Stiftungskapitals entstanden dem Land Kosten aus der Refinanzierung in Höhe von jährlich rund 422 000 Euro. Diese ergaben sich, da das Kapital nicht innerhalb des Cashpoolings zur Verfügung steht.

Die derzeitige Kapitalausstattung reicht für eine nennenswerte Aufstockung des unter Vertrag stehenden Flächenanteils nicht aus. Je nach Zielgröße der Erweiterung müsste das Kapital um mehrere Millionen Euro erhöht werden.

Drittmittel wurden bisher nicht eingeworben. Nach Aussage des Ministeriums ist dies auch künftig nicht zu erwarten. Auf der Grundlage einer vereinfachten Berechnung kommt der Rechnungshof zu dem Ergebnis, dass Zustiftungen Dritter in Höhe von rund 13,3 Mio. Euro erforderlich wären, um die Stiftungslösung gegenüber einer unmittelbaren Finanzierung über den Landeshaushalt vorteilhaft gestalten zu können.

27.3 Bewertung

Die Unabhängigkeit von der Jährlichkeit des Landeshaushalts als Begründung des Stiftungsmodells ist im Hinblick auf die Einschränkung der Budgethoheit des Parlaments sowie die Ermächtigungsfunktion des Haushalts kritisch zu sehen.

Die Wirtschaftlichkeit des Stiftungsmodells gegenüber der unmittelbaren Aufgabenerfüllung aus dem Landeshaushalt wurde nicht nachgewiesen. Ohne ausreichende Zustiftungen Dritter kann die Stiftung wirtschaftlich nicht vorteilhaft sein.

Der festgestellte reale Vermögensverzehr von 703 000 Euro wird sich angesichts der derzeit vorherrschenden Zinssituation fortsetzen. Die nachhaltige und dauerhafte Erfüllung des Stiftungszwecks erfordert aber den vollen Ausgleich der jährlichen Inflation. Riskante Anlageformen würden dem Stiftungsrecht widersprechen.

Aus rechtlicher, verwaltungsorganisatorischer und ökonomischer Sicht ist keine Notwendigkeit zu erkennen, den Vertragsnaturschutz über die Stiftung zu finanzieren. Die Ausarbeitung der Maßnahmenpläne und die Erstzeichnung der Verträge mit den Waldbesitzern übernehmen bereits heute die Regierungspräsidien. Bei einem Verzicht auf das Stiftungsmodell würde dem Land kein weiterer ökonomischer Verlust durch den sich fortsetzen-



den Vermögensverzehr entstehen. Der Rechnungshof empfiehlt, die Stiftung Natura 2000 aufzulösen und den Vertragsnaturschutz künftig aus dem Landeshaushalt zu finanzieren.

27.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium teilt grundsätzlich die Einschätzung des Rechnungshofs zur Problematik von Nebenhaushalten. Jedoch hätten verwaltungsorganisatorische Gründe für die Einrichtung einer Stiftung gesprochen. Insbesondere galt es, mittels einer Stiftung als Vertragspartner das Vertrauen der betroffenen Grundeigentümer rascher zu gewinnen als mit einem Angebot öffentlich-rechtlicher Verträge.

Bereits im Jahr 2010 habe das Ministerium der ökonomischen Betrachtung der Stiftung zwar zugestimmt, es jedoch für angebracht gehalten, die Entwicklung vor einer abschließenden Bewertung noch einige Jahre zu beobachten. Sollte sich dann aus ökonomischer Sicht eine Auflösung der Stiftung aufdrängen, würde die Landesregierung dies in Betracht ziehen.

Nach Ansicht des Ministeriums würden die fachpolitischen Vorteile noch heute die ökonomischen Nachteile überwiegen. Es lehnt die Auflösung der Stiftung ab, da es ansonsten die „konstruktive Zusammenarbeit“ beim Naturschutz gefährdet sieht. Das Ministerium argumentiert, die Auflösung der Stiftung störe das Vertrauen in eine langfristige Finanzierung und mutmaßt, die Zahl vertragsbereiter Waldbesitzer würde deutlich sinken. Die Verbände befürchteten, dass Verträge nach Auslaufen der üblichen Laufzeit von 10 Jahren ggf. nicht verlängert würden, weil hierfür keine (neuen) Mittel zur Verfügung stünden. Da eine Rücknahme ausgewiesener Schutzgebiete unrealistisch sei und die bestehenden Belastungen von Dauer seien, werde erwartet, dass die Verbände einem haushaltsfinanzierten Modell nicht zustimmen und ihren Mitgliedern vom Abschluss haushaltsfinanzierter Verträge abraten würden. Sollte der Naturschutz in letzter Konsequenz nur durch ordnungsrechtliche Regelungen umzusetzen sein, würden die Verbände den Weg zu den Verwaltungsgerichten empfehlen.

27.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof kann die Auffassung, „fachpolitische Vorteile“ würden die festgestellten wirtschaftlichen Nachteile der Stiftungslösung überwiegen, nicht nachvollziehen. Es gibt zahlreiche Beispiele für langfristige vertragliche Verpflichtungen des Landes, die mit den bestehenden haushaltsrechtlichen Möglichkeiten abgewickelt werden. Der Rechnungshof ist

der Auffassung, dass ein haushaltsfinanziertes Modell einen langfristigen Vertragsnaturschutz gewährleisten kann, zumal das Erreichen der Naturschutzziele der EU nachzuweisen und der dazu dienliche Vertragsnaturschutz nach dem Gesetz zu bevorzugen ist. Die Waldbesitzer könnten aufgrund der festgestellten unzureichenden Vermögens- und Ertragssituation eher bei der Stiftung befürchten, dass eine langfristige Finanzierung nicht gesichert ist. Schließlich kann diese bei fehlender Liquidität ihre vertraglichen Leistungen ruhen lassen.

Der Rechnungshof erwartet daher, dass das Ministerium Bedenken an haushaltsfinanzierten Modellen – wenn es sie denn geben sollte – mit Nachdruck entgegentritt. Er weist darauf hin, dass haushaltsrechtliche Grundsätze – insbesondere das Budgetrecht des Parlaments und das Wirtschaftlichkeitsprinzip – auch weiterhin Vorrang vor Verbandsinteressen haben.

Er bleibt bei seiner Empfehlung, die Stiftung aufzulösen und das Stiftungskapital von rund 13 Mio. Euro zweckgebunden dem Landeshaushalt zuzuführen. Nach heutigem Stand könnten hieraus die Vertragszahlungen für ungefähr 70 Jahre geleistet werden.

28 Kompetenzzentrum HessenRohstoffe (HeRo) e. V.

Kapitel 0921

Der Verein „Kompetenzzentrum HessenRohstoffe (HeRo) e. V.“ wurde seit seiner Gründung im Jahre 2004 institutionell gefördert, zuletzt im Jahr 2013 mit rund 1,3 Mio. Euro. Das Ziel, den Verein nach einer Startphase unabhängig von Zuwendungen des Landes zu führen, wurde nie erreicht. Die Vereinsstruktur hat sich weder im Hinblick auf die Finanzierung noch auf die Steuerung bewährt. Die vom Verein übernommenen Aufgaben überschneiden sich teilweise mit den Aufgaben anderer Landesdienststellen oder Landesbetriebe.

Das Ministerium hat entsprechend der Empfehlung des Rechnungshofs die institutionelle Förderung eingestellt und die wesentlichen der bisher von HeRo e. V. wahrgenommenen Aufgaben auf den Landesbetrieb Landwirtschaft übertragen. Allein durch diese Maßnahmen ergibt sich ein personalbedingtes Einsparpotenzial von rund einer halben Million Euro jährlich.

28.1 Ausgangslage

Zweck des Vereins „Kompetenzzentrum HessenRohstoffe (HeRo) e. V.“ mit Sitz in Witzenhausen ist die Förderung von Forschung und Nutzung im Bereich nachwachsender Rohstoffe und die Schaffung eines Netzwerks für diese Produkte, um so den Anteil an umweltverträglicher und klimaneutraler Energiegewinnung zu erhöhen. Der gemeinnützige Verein zählt 64 Mitglieder aus Wirtschaft, Forschung und öffentlichen Einrichtungen.

HeRo e. V. wurde seit Gründung im Jahr 2004 institutionell gefördert. Die Förderung des Vereins erfolgte aus Kapitel 0921 und war ein Teilbereich des Förderprodukts Nr. 10 (Energetische und stoffliche Nutzung von Bio-rohstoffen).

Der Rechnungshof hat bei der Prüfung der Förderung insbesondere die ordnungsgemäße Verwendung der Zuwendungen und die Zweckmäßigkeit der Förderung hinterfragt.

28.2 Prüfungsergebnisse

28.2.1 Finanzierung des Vereins

Die jährlich bewilligte Fördersumme des Ministeriums an HeRo e. V. hat sich von 350 000 Euro für das erste volle Haushaltsjahr 2005 auf rund 1,3 Mio. Euro für das Haushaltsjahr 2013 erhöht.

Der Anteil der vom Verein erwirtschafteten Mittel an der Gesamtfinanzierung ist einhergehend mit steigenden Gesamteinnahmen gesunken und betrug zuletzt rund 4 Prozent. Der Verein ist seit Gründung ganz überwiegend aus Landesmitteln finanziert worden. Der Anteil von Zuwendungen und Eigenmitteln an der Finanzierung ist aus der nachstehenden Abbildung ersichtlich:

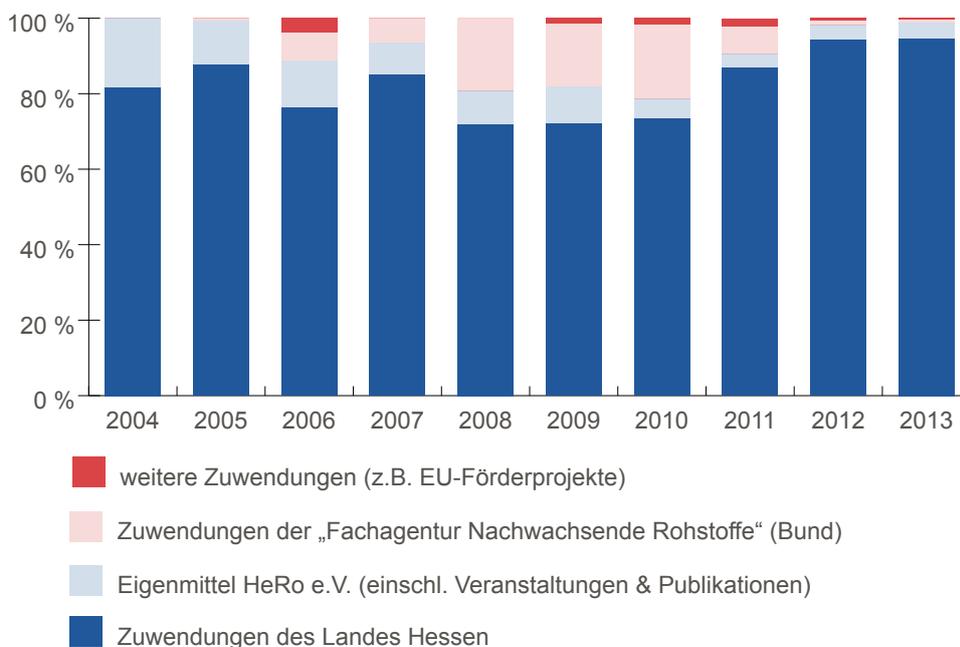


Abbildung 28-1: Anteil Zuwendungen und eigene Mittel von HeRo e. V.

Die Vereinsmitglieder leisteten außer ihren jährlichen Mitgliedsbeiträgen und Spenden in Höhe von 500 Euro (im Jahr 2013) keine weiteren finanziellen Beiträge, um die Zielsetzung des Vereins zu unterstützen.

Ursprünglicher Plan war, dass der Verein nach einer Startphase unabhängig von Zuwendungen des Landes existieren und wachsen sollte.

28.2.2 Organisationsform

HeRo e. V. verfügt über zwei Organe, den Vorstand und die Mitgliederversammlung.

Der ehrenamtlich tätige Vorstand wird zum Teil von der Mitgliederversammlung gewählt und zum Teil direkt bestellt. Entsprechend der Vereinssatzung setzte er sich zum Zeitpunkt der Prüfung aus 13 Mitgliedern zusammen.

Von den insgesamt fünf Vertretern des Landes wurden dabei vier vom Ministerium (davon drei Abteilungsleiter) und ein Vertreter vom Wirtschaftsministerium bestellt. Die Vorstandsvorsitzende wurde ebenfalls satzungsgemäß vom Ministerium benannt.

28.2.3 Aufgabenwahrnehmung

Der weit überwiegende Teil der von HeRo e. V. wahrgenommenen Aufgaben wurde mit der institutionellen Förderung des Landes auf den Verein übertragen.

Das Ministerium hat in der Vergangenheit seitens des Vereins vorgesehene Projekte gestrichen, da sie die Interessen des Landes unzureichend verfolgten oder zu Überschneidungen mit anderen Bereichen geführt hätten.

Die bei HeRo e. V. angesiedelte Fachkompetenz war teilweise an bestimmte Personen gebunden, so dass bei Weggang dieser Personen die Aufgaben im Verein nicht mehr wahrgenommen werden konnten. So stellte das Ministerium im Jahr 2010 fest, dass sich die bei HeRo e. V. aufgebaute Kompetenz im Bereich der energetischen Nutzung nachwachsender Rohstoffe bedingt durch Personalwechsel auf den Eichhof des Landesbetriebs Landwirtschaft Hessen verlagert hatte.

Die Veranstaltungen am dezentral gelegenen Standort Witzenhausen verzeichneten im Jahr 2012 nur geringe Besucherzahlen. Mehr als die Hälfte der 38 Veranstaltungen wurde von weniger als 20 Personen besucht. Die mit Landesmitteln errichtete Ausstellungshalle war bei diesen Veranstaltungen damit zumeist nicht ausgelastet.

28.3 Bewertung

Das Ziel einer landesunabhängigen Eigenfinanzierung von HeRo e. V. durch nicht-öffentliche Mittel war der Grund dafür, die Aktivitäten in Form



eines Vereins zu realisieren und vom Land zu fördern. Dieses Ziel wurde nie erreicht. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass ein wesentlicher Aspekt für die Beurteilung der Notwendigkeit und Aufrechterhaltung einer institutionellen Förderung die Höhe der von der Einrichtung erzielten und von eigenen Landesstellen nicht realisierbaren Eigen- und Fremdmittel darstellt. Unter diesen Gesichtspunkten hat der Rechnungshof eine weitere institutionelle Förderung durch das Land für nicht begründbar gehalten.

Die zum Zeitpunkt der Prüfung bestehende Präsenz von Landesbediensteten im Vorstand von HeRo e.V., zu dessen Aufgaben die Aufstellung des Wirtschafts- und Finanzplans zählt, konnte zu Interessenkonflikten führen, da diese gleichzeitig für die Genehmigung des Wirtschaftsplans und der institutionellen Förderung zuständig waren. Nach Auffassung des Rechnungshofs war die Vereinslösung und die dabei praktizierte institutionelle Förderung von HeRo e.V. zudem kein geeignetes Instrument, da das Land anstrebte, die in seinem Interesse liegende Aufgabenerfüllung maßgeblich zu bestimmen.

Der Verein hat sich parallel zu anderen Landesstellen wie bspw. den Landesbetrieben Landwirtschaft Hessen und Hessen-Forst mit dem Themenbereich der nachwachsenden Rohstoffe beschäftigt. Der Rechnungshof ist zu dem Schluss gekommen, dass diese Landeseinrichtungen viele überschneidende Aufgaben anstelle von HeRo e.V. übernehmen könnten. Neben besseren Steuerungsmöglichkeiten könnte damit eine Bündelung von Aufgaben erzielt werden. Die aufwendige Zuwendungsabwicklung würde entfallen.

Der Rechnungshof kritisierte zudem, dass vor der Errichtung der Ausstellungshalle keine Bedarfsanalyse und kein Nutzungskonzept erstellt worden waren.

28.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium teilt mit, dass es die Empfehlungen des Rechnungshofs hinsichtlich der Finanzierung von HeRo e.V. sowie der Zusammensetzung des Vorstandes und der Organisationsform aufgegriffen habe. Die institutionelle Förderung des Vereins sei eingestellt worden. Die Geschäftsstelle von HeRo e.V. sei zur Wahrnehmung der Aufgaben im Bereich nachwachsender Rohstoffe seit 1. Januar 2015 zusammen mit dem dafür notwendigen Personal in den Landesbetrieb Landwirtschaft integriert worden. Der Verein solle weiterhin existieren und über das Kuratorium für das landwirtschaftliche und gartenbauliche Beratungswesen auf dem Themengebiet der nachwachsenden Rohstoffe eng eingebunden werden. In den Vor-

stand des Vereins seien mit Wirkung zum 1. Januar 2015 keine Landesbediensteten mehr entsandt.

Eine verbesserte Auslastung der Ausstellungshalle am Standort Witzenhausen werde durch verstärkte, gezielte Marketingaktivitäten angestrebt.

28.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die zügige Umsetzung seiner Empfehlungen. Dadurch ergibt sich gegenüber den Landesausgaben für HeRo e.V. im Jahr 2013 allein ein personalbedingtes Einsparpotenzial in der Größenordnung von jährlich rund einer halben Million Euro.

29 Hessisches Integriertes Agrarumweltprogramm

(Kapitel 0923)

Fehler in der Programmierung der IT-Systeme führen zu nicht korrekten Zuwendungen und Rückforderungen. Außerdem werden haushaltsrechtliche Bestimmungen und Vorgaben der Europäischen Union unzureichend umgesetzt. Die Mängel in den IT-Systemen lösen bei den Bewilligungsstellen einen erheblichen Verwaltungsaufwand aus.

Obwohl diese Mängel seit mehr als fünf Jahren bekannt sind, haben weder das Ministerium noch die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen eine wirksame Abhilfe geschaffen.

Das Hessische Integrierte Agrarumweltprogramm wird im Jahr 2015 durch das Hessische Programm für Agrarumwelt- und Landschaftspflegemaßnahmen abgelöst. Hinsichtlich der IT-Systeme besteht weiterhin ein dringender Handlungsbedarf.

29.1 Ausgangslage

Mit den Fördermaßnahmen des Hessischen Integrierten Agrarumweltprogramms (HIAP) erhalten landwirtschaftliche Unternehmen einen finanziellen Ausgleich für zusätzliche Aufwendungen oder Ertragseinbußen aufgrund besonders umweltgerechter Landbewirtschaftung. Die Zuwendungen werden je Hektar und Jahr gewährt.

In den Jahren 2008 bis 2012 zahlte das Land an 9 800 Begünstigte²²¹ insgesamt rund 75 Mio. Euro aus. Die Europäische Union beteiligte sich an der Finanzierung der Förderung mit 25 Mio. Euro.

Art und Umfang der einzuhaltenden Verpflichtungen legen die Bewilligungsstellen (Landräte) in einem Rahmenvertrag mit einer Mindestlaufzeit von fünf Jahren fest. Während der Vertragsdauer haben die Zuwendungsempfänger nach Abschluss des jeweiligen Förderjahres die Auszahlung bei der zuständigen Bewilligungsstelle zu beantragen. Sie spricht bei Verstößen gegen einzuhaltende Verpflichtungen Sanktionen aus, die zur Kürzung, Rückforderung oder Aussetzung von Zahlungen führen.

Die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) zahlt die Zuwendungen aus und vereinnahmt die Rückforderungen. Als EU-Zahlstelle ko-

²²¹ Geschäftsbericht 2012 der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen, Seite 27.



ordiniert und beaufsichtigt sie die Bewilligungsstellen.²²² Gleichzeitig ist sie für die ordnungsgemäße Umsetzung des Förderprogramms sowie für den Betrieb und die Weiterentwicklung der IT-Systeme verantwortlich, die sie den Bewilligungsstellen zur Verfügung stellt.

Gemeinsam mit dem Prüfungsamt Kassel hat der Rechnungshof die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Umsetzung des Förderprogramms untersucht. In die Prüfung einbezogen waren rund 50 Einzelverfahren.

29.2 Prüfungsergebnisse

29.2.1 Festsetzung von Zuwendungen und Rückforderungen

Nahezu alle geprüften Fälle waren mit Mängeln behaftet, die vor allem auf Schwachstellen in den IT-Systemen beruhten. So führten Fehler in der Programmierung der Software zu Mehrfachrückforderungen für dieselben Flächen, in einem Fall fünfmal. Des Weiteren verursachten Fehler in der Flächenermittlung überhöhte Rückforderungen. Teilweise wurden Zuwendungen für nicht förderungsfähige Flächen gewährt oder zurückgeforderte Zuwendungen nach mehreren Jahren erneut ausgezahlt. Im September 2013 wies das IT-System rund 500 Fehlermeldungen aus, wovon 40 Prozent noch nicht bearbeitet waren. Maßnahmen zur umfassenden Mängelbeseitigung leitete die WIBank nicht immer zeitnah ein.

Weder das Ministerium noch die WIBank konnten erklären, aus welchen Gründen die von den Bewilligungsstellen seit dem Jahr 2010 geforderte Mängelbeseitigung unterblieb.

29.2.2 Finanzmanagement

Entgegen dem Grundsatz der getrennten Verbuchung verrechnete die WIBank bis August 2012 Forderungen mit Verbindlichkeiten und verbuchte den Nettobetrag.

Zurückgeforderte Zuwendungen sind zu verzinsen. Da das IT-System eine Zinsberechnung nicht einschließt, sind manuell erstellte Zinsbescheide erforderlich. Erst im Juli 2012 teilte die WIBank den Bewilligungsstellen die

²²² EU-Zahlstelle: bis 31. Dezember 2008 im Hessischen Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz angesiedelt, ab 1. Januar 2009 bis 30. August 2009 Investitionsbank Hessen, ab 31. August 2009 bis 30. April 2010 Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale, ab 1. Mai 2010 WIBank.

Berechnungsgrundlagen für den Zeitraum 1. Januar 2009 bis 15. Oktober 2011 mit. Sechs von sechzehn Bewilligungsstellen haben daraufhin Zinsen festgesetzt.

Die Mahnverfahren wurden weder rechtzeitig noch IT-gestützt bearbeitet. In Einzelfällen erhielten Vertragsnehmer die Zahlungserinnerung für fällige Rückforderungen nach drei Jahren.

Das IT-System erlaubt es, bei Flächenreduzierungen auf Rückforderungen zu verzichten, sofern diese unter einer Toleranzgrenze von zwei Prozent liegen. Das EU-Recht lässt diese Vorgehensweise nicht zu.

Wegen Missachtung des Bruttoprinzips konnte die Gesamtsumme der im Zeitraum Januar 2007 bis September 2013 zurückgeforderten Beträge nicht ermittelt werden. Das Debitorenbuch wies für den Zeitraum Januar 2009 bis September 2013 einen Forderungsbestand von rund 900 000 Euro aus, der sich aus über 9 800 Fällen zusammensetzte.

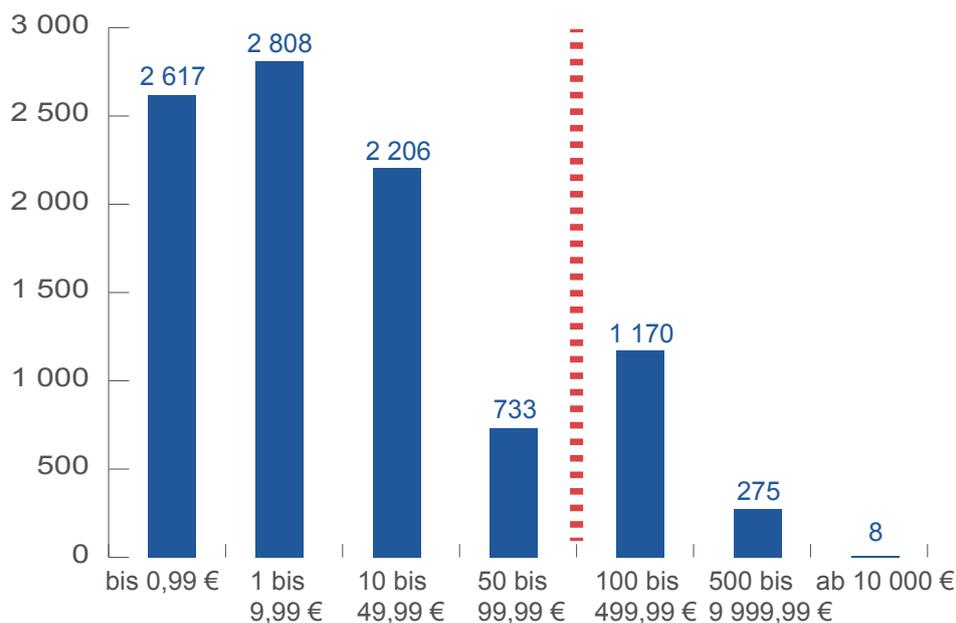


Abbildung 29-1: Verteilung der Forderungen nach Größenklassen

Die Abbildung 29-1 verdeutlicht, dass rund 85 Prozent der Forderungen unterhalb einer Bagatellgrenze von 100 Euro lagen. Zur Vielzahl von geringfügigen Rückforderungen trugen vor allem die von der WIBank veranlassten Korrekturen der Flächenberechnung von zwei auf vier Nachkommastellen bei. Beispielhaft für Rückforderungen im Centbereich steht der nachfolgende Widerrufs- und Rückforderungsbescheid:



Widerrufs- und Rückforderungsbescheid

im Rahmen des Hessischen integrierten Agrarumweltprogramms (HIAP) – Standortangepasste Grünlandextensivierung – für das Jahr 2010

Ihr Antrag vom 11.03.2010
Mein Bescheid vom 11.12.2012

ich habe o. g. Antrag auf Auszahlung zum o. a. Förderverfahren geprüft. Die erforderlichen Voraussetzungen für die Zahlung einer Beihilfe nach dem HIAP sind im aktuellen Bezugszeitraum leider teilweise nicht erfüllt.

Bei der Verwaltungs- und / oder der Vor-Ort-Kontrolle wurden Flächenabnahmen festgestellt (Abgabe der Fläche an andere oder Nichteinhaltung der Verpflichtung während des Verpflichtungszeitraums). Die im bisherigen Verpflichtungszeitraum für die betroffenen Flächen gezahlten Beihilfen müssen zurückgefordert werden. Weitere Kürzungen können sich aus Sanktionen der Vorjahre ergeben.

Insgesamt wurde ein Rückforderungsbetrag inkl. Vorjahre in Höhe von 90,69 EUR berechnet.

Die Berechnung der Höhe der Rückforderung ist aus der Tabelle Beihilfeberechnung zu entnehmen.

Somit hebe ich den oben genannten Bescheid in Höhe des Rückforderungsbetrages auf.

Ich fordere daher unter Berücksichtigung bereits ausgezahlter Beträge in Höhe von insgesamt 2835,40 EUR und bereits zurückgeforderter Beträge in Höhe von insgesamt 90,68 EUR den Betrag von insgesamt

0,01 EUR

gem. Artikel 80 Absatz 1 der VO (EG) Nr. 1122/2009 in Verbindung mit §48 ff Hessisches
Verwaltungsverfahrensgesetz zurück.

Den zurückzufordernden Betrag in Höhe von 0,01 € werden wir mit der nächsten Auszahlung verrechnen.

Gemäß Artikel 80 Absatz 1 der VO (EG) Nr. 1122/2009 sind bei Rückforderungen Zinsen zu erheben, sofern die Rückzahlung zum o. a. Fälligkeitsdatum nicht rechtzeitig erfolgt ist. Die Zinsen werden im Rahmen eines gesonderten Zinsbescheides erhoben.

Abbildung 29-2: Korrektur einer Rückforderung

Aufgrund einer aus dem Jahr 2013 stammenden Nachberechnung erhöhte sich der im Jahr 2012 für das Antragsjahr 2008 zurückgeforderte Betrag um einen Cent von 90,68 Euro auf 90,69 Euro. Der Grund für die Rückforderung ist aus dem Widerrufs- und Rückforderungsbescheid nicht ersichtlich.

In zahlreichen Fällen erhielten die Vertragsnehmer die Widerrufs- und Rückforderungsbescheide aufgrund von Verwaltungsfehlern nicht innerhalb der Jahresfrist.²²³

29.3 Bewertung

Der Rechnungshof sieht einen dringenden Handlungsbedarf, die Mängel in den IT-Systemen zu beheben. Dabei sind die haushaltsrechtlichen Vorgaben des Landes und der Europäischen Union zu beachten. Es ist sicherzustellen, dass Einnahmen aus Rückforderungen vollständig und rechtzeitig erhoben (§ 34 LHO) sowie Einnahmen und Ausgaben getrennt verbucht werden (§ 35 LHO). Bei der Festsetzung und Erhebung von Rückforderungen und deren Verzinsung ist die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns (§ 7 LHO) zu berücksichtigen.

Der Rechnungshof kann nicht nachvollziehen, weshalb das Ministerium und die WIBank die Hinweise der Bewilligungsstellen nicht zum Anlass genommen haben, die IT-Systeme in dem gebotenen Umfang zu pflegen

²²³ Art. 80 Verordnung (EG) Nr. 1122/2009.

und weiterzuentwickeln. Er verkennt nicht, dass die WIBank mit Mängeln behaftete IT-Systeme übernommen hatte.

Er kommt zu dem Ergebnis, dass es das Ministerium versäumt hat, die Behebung der Mängel unter Fristsetzung zu fordern und Ansprüche wegen Schlechterfüllung geltend zu machen. Der Rechnungshof hält es für notwendig, die Vertragserfüllung der WIBank wirksamer zu überwachen und bei Verletzung der vertraglich zugesicherten Leistungen rechtliche Konsequenzen zu ziehen.

Im Hinblick auf die künftige Umsetzung des Nachfolgeprogramms Hessisches Programm für Agrarumwelt- und Landschaftspflegemaßnahmen erwartet der Rechnungshof eine zeitnahe und vollständige Behebung der Mängel, um eine ordnungsgemäße Haushaltsführung und EU-konforme Verfahrensabwicklung sicherzustellen.

29.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium stimmt den Feststellungen des Rechnungshofs überwiegend zu.

Ein Konzept für die Behebung der wesentlichen Mängel in der technischen Umsetzung des Förderprogramms sei erarbeitet worden. Die Umsetzung der entsprechenden Änderungen stehe aktuell noch aus. Die Korrekturen der nicht EU-konformen Programmierungen im IT-System seien in Auftrag gegeben worden.

Im Projekt „Neue Förderperiode“ erstelle die WIBank derzeit ein IT-Konzept zur vollständigen und rechtzeitigen Erhebung der Zinsen. Die Mahnläufe würden seit März 2013 IT-gestützt durchgeführt. Die konsequente Einhaltung der Jahresfrist bei Rückforderungen aufgrund von Verwaltungsfehlern werde durch ein automatisiertes Fristenmanagement umgesetzt. Die mit Wirkung vom 1. April 2014 eingeführte Bagatellgrenze für Forderungen des ELER²²⁴ in Höhe von 100 Euro trage künftig zu einem effizienteren Verwaltungshandeln bei.

29.5 Schlussbemerkung

Wesentliche Mängel in den IT-Systemen bestehen weiterhin, so dass die Richtigkeit der festzusetzenden Zuwendungen nicht gewährleistet und eine Berichtigung der zu Unrecht zurückgeforderten Beihilfen unmöglich

²²⁴ Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums.



ist. Der Rechnungshof hat die Prüfung des HIAP im Jahr 2014 mit dem Schwerpunkt „Ökologischer Landbau“ fortgesetzt. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse zeigen wiederum im IT-Bereich zahlreiche Mängel auf.

Das Ministerium beabsichtigte die Dienstleistungsvergütung der WIBank wegen Schlechterfüllung der vertraglichen Leistungen zu kürzen, setzte dies aber bisher nicht um.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass das Ministerium die WIBank auffordert, die bestehenden Schwachstellen innerhalb einer angemessenen Frist zu beseitigen. Bei einem weiteren Verzug sollten rechtliche Konsequenzen geprüft werden. Die Zuwendungsempfänger haben einen Anspruch auf eine ordnungsgemäße Gewährung von Zuwendungen. Es ist Aufgabe der WIBank, den Bewilligungsstellen hierfür fehlerfrei arbeitende IT-Systeme zur Verfügung zu stellen. Weitere Verzögerungen können aus Sicht des Rechnungshofs nicht mehr hingenommen werden.

30 Holzverkauf „auf dem Stock“

Kapitel 0960

Der Landesbetrieb Hessen-Forst hat Empfehlungen der Finanzkontrolle zur rechtlichen und wirtschaftlichen Ausgestaltung des Holzverkaufs seit dem Jahr 1998 in eigene Vorgaben umgesetzt. Erst nach mehr als zehn Jahren konnte die Landesbetriebsleitung sicherstellen, dass die Forstämter die in der Geschäftsanweisung festgelegten Vorgaben weitgehend einhalten.

Der Landesbetrieb sollte künftig auf eine konsequente Umsetzung der rechtlich und wirtschaftlich bedeutsamen Regelungen achten.

30.1 Ausgangslage

Der Landesbetrieb Hessen-Forst (Hessen-Forst) ist für die Bewirtschaftung des Staatswaldes und die Betreuung des Körperschafts-, Gemeinschafts- und Privatwaldes in Hessen zuständig. Er gliedert sich im Wesentlichen in die Landesbetriebsleitung sowie Forstämter mit weiteren Nebenbetrieben. Der Bewirtschaftungsauftrag umfasst neben der Sicherung der Schutz- und Erholungsfunktionen des Waldes die Gewinnung marktfähiger Produkte. Aus dem Verkauf von Rohholz erzielt er jährlich Umsatzerlöse in Höhe von rund 120 Mio. Euro. Der überwiegende Teil des verkauften Holzes wird durch Mitarbeiter des Landesbetriebes oder beauftragte Unternehmen geerntet. Etwa 6 Prozent der jährlichen Verkaufsmenge im Wert von rund 8 Mio. Euro wird „auf dem Stock“, das heißt im Wald stehend zum Einschlag durch den Käufer, vermarktet.

Die „Allgemeinen Verkaufs- und Zahlungsbedingungen für die Holzverkäufe des Landesbetriebes Hessen-Forst“ regeln die Holzverkaufsverfahren. Wie sie im Einzelnen durch die nachgeordneten Forstämter auszugestalten sind, hat der Landesbetrieb in einer Geschäftsanweisung festgelegt.

In den Vorgaben sind sowohl rechtliche und steuerliche Belange (schriftlicher Kaufvertrag, Vertragsabschluss vor Aufarbeitung des Holzes, keine Vermischung von Dienstleistung und Kauf, maximal 10 Prozent Abweichung von der Vertragsmenge) als auch betriebliche Belange (Vor- und Nachkalkulationen der Verkäufe, Meistgebotsverfahren) geregelt.



30.2 Prüfungsergebnisse

Das Prüfungsamt des Hessischen Rechnungshofs hatte den „Holzverkauf auf dem Stock“ zuletzt im Jahr 2012 geprüft. Seine Feststellungen zeigten, dass gleiche Beanstandungen der damaligen Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Kassel und Darmstadt aus den Jahren 1998 und 2003 durch Hessen-Forst entgegen anders lautender Zusagen nicht behoben worden waren. Hierzu gehörte insbesondere die Einhaltung der Geschäftsanweisung. Beispielsweise erstellten die Forstämter keine Vorkalkulationen. Des Weiteren verzichteten sie auf schriftliche Kaufverträge oder schlossen diese erst nach Aufarbeitung des Holzes ab. Weitere Vorgaben, die einen Verkauf im Wege der Submission vorsehen sowie Mehr- oder Minderlieferungen regeln, wurden nur teilweise beachtet.

Der Rechnungshof erörterte die Ergebnisse der Prüfung nochmals mit der Landesbetriebsleitung. Hessen-Forst sagte – wie in den Jahren 1998 und 2003 – zu, die aufgezeigten Mängel zu beheben.

Um die Umsetzung der vom Landesbetrieb gegebenen Zusagen zu prüfen, stellte der Rechnungshof im Jahr 2014 eigene Erhebungen in ausgewählten Forstämtern an. Außerdem nahm er an Bereisungen der Landesbetriebsleitung zu ihrem Handlungsschwerpunkt 2014 „Holzverkauf auf dem Stock“ teil. Diese legte dem Rechnungshof im August 2014 einen Zwischenbericht vor.

30.3 Bewertung

Die Ergebnisse zeigen, dass die Forstämter die Vorgaben der Geschäftsanweisung inzwischen überwiegend einhalten.

Der Rechnungshof kann allerdings nicht nachvollziehen, weshalb die Mängel erst nach mehr als zehn Jahren behoben werden konnten. Er erwartet, dass die Landesbetriebsleitung die Verkaufsabläufe in den Forstämtern weiterhin kontrolliert und durch geeignete Maßnahmen die Einhaltung bestehender Vorgaben gewährleistet.

30.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium führt hierzu aus, dass die Landesbetriebsleitung vor der erneuten Prüfung des Rechnungshofs eine Arbeitsgruppe beauftragt habe. Sie sollte Verbesserungsmöglichkeiten beim Verkauf von Holz auf dem Stock identifizieren. Die Überarbeitung der Geschäftsanweisung sei aus-

gesetzt worden, um Feststellungen, Hinweise und Empfehlungen in der Neufassung berücksichtigen zu können. Mittlerweile habe man die Verfahrensweise beim Verkauf von Holz auf dem Stock neu geregelt.

Die Landesbetriebsleitung werde weiterhin betriebsinterne Kontrollen vornehmen und gegebenenfalls auftretende Mängel zeitnah beheben.

30.5 Schlussbemerkung

Die mit der Landesbetriebsleitung erörterten Prüfungsergebnisse haben Maßnahmen angestoßen, die zur Verbesserung der betrieblichen Abläufe und zur Einhaltung der rechtlichen und betrieblichen Vorgaben geführt haben. Der Rechnungshof steht mit ihr im Dialog, um die weitere Entwicklung zu begleiten.

31 Waldläden des Landesbetriebes Hessen-Forst

Kapitel 0960

Die Waldläden des Landesbetriebes Hessen-Forst verkaufen vorwiegend portioniertes Wildfleisch an Privatkunden. Seit dem Jahr 2011 erwirtschaften diese Verkaufseinrichtungen Verluste. Dabei waren nicht alle durch die Waldläden verursachten Kosten diesen auch zugeordnet. Der Rechnungshof hat für das Jahr 2013 einen Verlust in Höhe von 42 000 Euro ermittelt.

Der Landesbetrieb sollte zeitnah Maßnahmen ergreifen, die die wirtschaftliche Situation der Waldläden verbessern. Sollte dies nicht gelingen, sind verlustbringende Waldläden zu schließen.

31.1 Ausgangslage

Der Landesbetrieb Hessen-Forst betreibt vier Waldläden. Sie sind Teil des Vermarktungskonzeptes, das neben der Abgabe von Wildfleisch in ganzen Stücken an den Großhandel den Verkauf an Privatkunden vorsieht. Der Landesbetrieb reagierte mit der Einrichtung dieser Verkaufsräume auf die Nachfrage nach portioniertem Wildfleisch und Produkten aus Wildfleisch. Daneben verkaufen die Waldläden weitere regionale Produkte wie Honig oder Wein in geringem Umfang.

Zusätzlich werden mit den Einrichtungen auch Ziele der Öffentlichkeitsarbeit verfolgt.

Das Prüfungsamt des Hessischen Rechnungshofs hat die Wirtschaftlichkeit der Waldläden untersucht.

31.2 Prüfungsergebnisse

31.2.1 Betriebsergebnisse der Waldläden

Die Waldläden erzielen einen Gesamtumsatz von rund 200 000 Euro jährlich. Seit dem Jahr 2011 führt der Betrieb der Verkaufseinrichtungen nach Abzug der Kosten für Waren, Personal und der sonstigen betrieblichen Kosten zu negativen Ergebnissen. Der Verlust aller Waldläden lag bei rund 30 000 Euro im Jahr 2012. Unter Berücksichtigung weiterer zuzuordnender Kosten, die durch die Prüfung festgestellt wurden, erhöhte sich das nega-



tive Ergebnis auf insgesamt 42 000 Euro im Jahr 2013, wobei alle Waldläden verlustbringend arbeiteten.

31.2.2 Wirtschaftlichkeit des Betriebs

Die Umsätze in drei Waldläden stagnierten oder waren leicht rückläufig. Ursächlich hierfür waren Engpässe bei der Beschaffung und begrenzte Kühlmöglichkeiten für Wildbret.

Die Waldläden sind ganzjährig in der Regel an zwei Werktagen für zwei bis drei Stunden geöffnet. Im Zeitraum März bis September lagen die Umsätze der Verkaufsstellen zusammengefasst unter 10 000 Euro je Monat. Das Verhältnis der Umsatzerlöse und der Kosten des Wildbreteneinkaufs zeigte eine unterschiedliche Wirtschaftlichkeit bei den einzelnen Waldläden auf. Die Rentabilität einzelner Produkte, z. B. differenziert nach Wildart, hat der Landesbetrieb bisher nicht ermittelt.

31.3 Bewertung

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht rechtfertigen die bisherigen Ergebnisse keinen Weiterbetrieb der Waldläden. Der Rechnungshof sieht allerdings Ansatzpunkte für einen kostendeckenden Betrieb.

In einem ersten Schritt ist sicherzustellen, dass alle Kosten verursachungsgerecht erfasst und zugeordnet werden. Auf der Grundlage vollständiger Daten ließen sich das Betriebsergebnis sachgerecht bewerten und notwendige Maßnahmen begründen.

Des Weiteren sind Möglichkeiten zur Umsatzsteigerung zu nutzen, in dem das Angebot an Wildfleisch durch eine stärkere Zusammenarbeit mit benachbarten Forstämtern erhöht wird. Ebenso sollten Öffnungszeiten hinterfragt und am Bedarf der Kunden ausgerichtet werden. Die teilweise hohen Unterschiede bei der Wertschöpfung der Waldläden sollten untersucht und dabei die Rentabilität von Produkten einbezogen werden. Der Verkaufsanteil von Waren mit hoher Wertschöpfung sollte gezielt gesteigert werden. Eine erste Auswertung hat ergeben, dass sich das Betriebsergebnis durch den Verkauf von mehr Schwarzwildfleisch verbessern ließe.

Der Rechnungshof empfiehlt, unter Berücksichtigung der aufgezeigten Möglichkeiten zeitnah Maßnahmen einzuleiten, um die wirtschaftliche Situation der Waldläden zu verbessern. Falls diese Maßnahmen erfolglos bleiben sollten, sind die weiterhin defizitär betriebenen Waldläden zu schließen.

31.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium teilt mit, der Landesbetrieb Hessen-Forst habe erste Maßnahmen ergriffen, um die Rentabilität der Waldläden zu verbessern. Bis Mitte des Jahres 2015 würden sie einer betriebswirtschaftlichen Prüfung unterzogen. Das Ergebnis dieser Untersuchung solle eine der Grundlagen für die Entscheidung über den Weiterbetrieb der Waldläden sein. Daneben seien auch die Außendarstellung des Landesbetriebes, die Öffentlichkeitswirksamkeit der Einrichtungen und die regionale Wertschöpfung zu betrachten.

31.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof verkennt nicht die Bedeutung der Waldläden für die Vermarktung des Wildbrets aus der Regiejagd des Landes und ihren Beitrag zur Öffentlichkeitsarbeit des Landesbetriebes Hessen-Forst. Unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots besteht bei den Waldläden ein Handlungsbedarf. Der Rechnungshof sieht in dem Projekt zur betriebswirtschaftlichen Analyse einen ersten Schritt, die Ergebnisse dieser Einrichtungen zu verbessern.

Einzelplan 10:**Staatsgerichtshof****32 Vorbemerkung zum Einzelplan 10****32.1 Aufgaben und Geschäftsbereich**

Der Staatsgerichtshof ist ein Verfassungsorgan des Landes Hessen mit Sitz in Wiesbaden. Er hat die Aufgabe, den in der Verfassung des Landes Hessen zum Ausdruck gekommenen Willen des hessischen Volkes zu hüten und zu bewahren.

Struktur, Zuständigkeit und Verfahren des Staatsgerichtshofs sind in den Art. 130 bis 133 der Verfassung des Landes Hessen und im Gesetz über den Staatsgerichtshof geregelt.

Der Staatsgerichtshof besteht aus elf Mitgliedern, von denen fünf Mitglieder Berufsrichter sein müssen. Sie werden vom Landtag auf sieben Jahre gewählt. Die weiteren sechs Mitglieder werden für jede Wahlperiode des Hessischen Landtags neu gewählt.

Die Aufgaben des öffentlichen Klägers beim Staatsgerichtshof werden von der Landesadvokatur wahrgenommen. Diese besteht aus der Landesadvokatin oder dem Landesadvokat. Sie werden ebenfalls vom Landtag für die Dauer seiner Wahlperiode gewählt. Bei dem Staatsgerichtshof und der Landesadvokatur bestehen Geschäftsstellen. Die erforderlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stellt das Ministerium der Justiz zur Verfügung.

Der Staatsgerichtshof entscheidet nach Art. 131 der Verfassung des Landes Hessen über die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze, die Verletzung der Grundrechte, bei Anfechtungen des Ergebnisses einer Volksabstimmung, über Verfassungstreitigkeiten sowie in den in der Verfassung und den Gesetzen vorgesehenen Fällen.

Verfahren des Staatsgerichtshofs sind kostenfrei. Bei Grundrechtsklagen und Verfahren bei Volksbegehren und Volksentscheiden kann der Staatsgerichtshof dem Antragsteller im Falle von Unzulässigkeit, offensichtlicher Unbegründetheit und Missbrauch eine Gebühr auferlegen.



32.2 Übersicht zu den Einnahmen und Ausgaben

Tabelle 32-1 weist die für den Zeitraum 2012 bis 2014 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben sowie die Istwerte der Jahre 2012 und 2013 aus. Sie verdeutlicht, dass im betrachteten Dreijahreszeitraum keine Soll-Einnahmen veranschlagt wurden und die Soll-Ausgaben unverändert blieben. Der Zuschuss verblieb bei 1,0 Mio. Euro.

Die Haushaltsansätze des Jahres 2013 wurden im Ausgabenbereich um 0,1 Mio. Euro (12,4 Prozent) unterschritten. Der benötigte Zuschuss betrug 0,8 Mio. Euro.

| Übersicht Einzelplan 10 | 2012 | | 2013 | | 2014 Soll | Abweichung 2013 Ist – Soll | | Veränderung Soll 2014 – 2012 |
|--|------------|------------|------------|------------|--------------|-------------------------------|--------------|------------------------------------|
| | Soll | Ist | Soll | Ist | | | | |
| | Mio. Euro | | | | | | % | |
| Einnahmen | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| <i>darunter</i> | | | | | | | | |
| Vermögenswirksame und besondere Finan- zierungseinnahmen | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Sonstige Einnahmen* | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Ausgaben | 1,0 | 0,9 | 1,0 | 0,8 | 1,0 | 0,1 | -12,4 | 0,0 |
| <i>darunter</i> | | | | | | | | |
| Personalausgaben | 0,5 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,6 | 0,0 | -2,3 | 18,1 |
| Sachausgaben | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,3 | 0,1 | -26,3 | -5,9 |
| Sonstige Ausgaben** | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -67,7 |
| Zuschuss (Unterdeckung) | 1,0 | 0,9 | 1,0 | 0,8 | 1,0 | 0,2 | -15,7 | -0,6 |

* Sonstige Einnahmen setzen sich zusammen aus eigenen Einnahmen und Übertragungseinnahmen.

** Sonstige Ausgaben umfassen Übertragungsausgaben, Bauausgaben, Sonstige Investitionsausgaben und besondere Finanzierungsausgaben.

Die Zahlen werden grundsätzlich in Mio. Euro dargestellt und sind aus Gründen der Übersichtlichkeit gerundet. Den Rechenoperationen liegen ungerundete Zahlen zugrunde, so dass insbesondere bei kleinen Mio. Euro-Beträgen und Prozentangaben rundungsbedingte Abweichungen auftreten.

Tabelle 32-1: Übersicht Einzelplan 10

32.3 Personalentwicklung

Tabelle 32-2 verdeutlicht die Entwicklung im Personalbereich. Der Einzelplan 10 umfasste mit 2,0 Planstellen / Stellen (2013) den kleinsten Personalhaushalt im Landeshaushalt.

| Personal 2012 bis 2014 | Planstellen / Stellen-Soll | | | Veränderung 2014 – 2012 |
|---|----------------------------|------------|------------|----------------------------|
| | 2012 | 2013 | 2014 | % |
| Gesamt | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 0 |
| Beamte | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 0 |
| Beamte auf Widerruf | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Tarifbeschäftigte einschließlich Auszubildende | 0 | 0 | 0 | 0 |

Tabelle 32-2: Personal 2012 bis 2014

Der Stellenplan für den Staatsgerichtshof weist in den Jahren 2012 bis 2014 keine Veränderungen aus.

32.4 Behörden im Geschäftsbereich des Staatsgerichtshofs

Dem Staatsgerichtshof sind keine Behörden nachgeordnet.

32.5 Haushaltsstruktur

Im Geschäftsbereich des Staatsgerichtshofs entfielen 51,3 Prozent der Ausgaben auf Personalausgaben. Sachausgaben (28,6 Prozent) und Besondere Finanzierungsausgaben (20,0 Prozent) bildeten weitere Ausgabenschwerpunkte. Sie lagen zusammengefasst bei rund 50 Prozent der Ist-Ausgaben des Jahres 2013. Investitionsausgaben (Bauausgaben – Hauptgruppe 7 – und Sonstige Investitionsausgaben – Hauptgruppe 8–) entstanden nicht.

Die Personalausgaben (Ist 2013) in Höhe von 0,4 Mio. Euro setzten sich aus der Vergütung der Mitglieder des Staatsgerichtshofs und der Landes-anwaltschaft nach Maßgabe der Grundentschädigung der Abgeordneten des Landtags sowie den Ausgaben für zwei Planstellen für Beamte und Richter im höheren Dienst zusammen. Im Zeitraum 2012 bis 2014 erhöhten sich die Ausgaben (Soll) von 0,5 Mio. Euro auf 0,6 Mio. Euro (18,1 Prozent) durch die geplante Abordnung von zwei wissenschaftlichen Mitarbeitern an den Staatsgerichtshof. Die weiteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Staatsgerichtshofs werden vom Ministerium der Justiz zur Verfügung gestellt.



32.6 Prüfungen

Der Rechnungshof führte bisher keine Prüfungen bei den Geschäftsstellen des Staatsgerichtshofs und der Landesadvokatur durch.

Einzelplan 15:**Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst****33 Vorbemerkung zum Einzelplan 15****33.1 Aufgaben und Geschäftsbereich**

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst ist für hochschul-, forschungs- und kulturpolitische Fragen zuständig. Zu seinen wesentlichen Aufgaben zählt die Förderung von Wissenschaft und Kunst.

Die Zuständigkeit umfasst das Hochschulwesen (Universitäten, Kunst- und Fachhochschulen sowie eine Hochschule eigener Art). Über die Goethe-Universität Frankfurt (GU Frankfurt) übt das Ministerium die Stiftungsaufsicht aus. Ihm unterstellt sind außerdem die staatlichen Archive, die staatlichen Museen und Kunstsammlungen, die Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten, das Landesamt für Denkmalpflege Hessen und die staatlichen Theater in Wiesbaden, Darmstadt und Kassel.

33.2 Übersicht zu den Einnahmen und Ausgaben

Tabelle 33-1 weist die für den Zeitraum 2012 bis 2014 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben sowie die Istwerte der Jahre 2012 und 2013 aus.

Die Haushaltsplanansätze des Jahres 2013 wurden auf der Einnahmenseite um 0,5 Mio. Euro (0,1 Prozent) überschritten und auf der Ausgabenseite um 9,8 Mio. Euro unterschritten (-0,4 Prozent). Der benötigte Zuschuss im Jahr 2013 betrug 2 165,4 Mio. Euro. Für 2014 ist nach der Haushaltsplanung ein Zuschuss von 2 192,3 Mio. Euro erforderlich, das sind 7,7 Prozent mehr als im Jahr 2012.



| Übersicht Einzelplan 15 | 2012 | | 2013 | | 2014 | Abweichung 2013 Ist – Soll | | Veränderung Soll 2014 – 2012 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------------------------|-------------|------------------------------------|
| | Soll | Ist | Soll | Ist | Soll | | | |
| | Mio. Euro | | | | | | % | |
| Einnahmen | 405,2 | 415,6 | 467,9 | 468,4 | 472,0 | 0,5 | 0,1 | 16,5 |
| <i>darunter</i> | | | | | | | | |
| Vermögenswirksame und besondere Finan- zierungseinnahmen | 119,9 | 111,0 | 127,7 | 113,5 | 139,2 | -14,1 | -11,1 | 16,1 |
| Sonstige Einnahmen* | 285,3 | 304,6 | 340,2 | 354,9 | 332,9 | 14,7 | 4,3 | 16,7 |
| Ausgaben | 2440,5 | 2465,1 | 2643,6 | 2633,8 | 2664,4 | -9,8 | -0,4 | 9,2 |
| <i>darunter</i> | | | | | | | | |
| Personalausgaben | 126,0 | 127,8 | 125,7 | 132,8 | 126,8 | 7,1 | 5,6 | 0,6 |
| Sachausgaben | 68,6 | 75,8 | 73,4 | 80,8 | 73,6 | 7,3 | 10,0 | 7,3 |
| Sonstige Ausgaben** | 2246,0 | 2261,5 | 2444,5 | 2420,3 | 2464,0 | -24,2 | 0,0 | 9,7 |
| Zuschuss (Unterdeckung) | -2035,3 | -2049,5 | -2175,7 | -2165,4 | -2192,3 | 10,3 | -0,5 | 7,7 |

* Sonstige Einnahmen setzen sich zusammen aus eigenen Einnahmen und Übertragungseinnahmen.

** Sonstige Ausgaben umfassen Übertragungsausgaben, Bauausgaben, Sonstige Investitionsausgaben und besondere Finanzierungsausgaben.

Die Zahlen werden grundsätzlich in Mio. Euro dargestellt und sind aus Gründen der Übersichtlichkeit gerundet. Den Rechenoperationen liegen ungerundete Zahlen zugrunde, so dass insbesondere bei kleinen Mio. Euro-Beträgen und Prozentangaben rundungsbedingte Abweichungen auftreten.

Tabelle 33-1: Übersicht Einzelplan 15

Von den Ist-Ausgaben entfielen im Jahr 2013 mehr als 90 Prozent auf den Bereich Wissenschaft (2 382,9 Mio. Euro) und gut 8 Prozent auf den Bereich Kunst und Kultur (217,6 Mio. Euro). Auf das Ministerium entfielen 1,3 Prozent der Ausgaben (33,4 Mio. Euro).

Nur zum kleineren Teil (18 Prozent) wurden die Ausgaben durch Einnahmen gedeckt. Der Zuschussbedarf belief sich im Jahr 2013 insgesamt auf 82 Prozent der Ausgaben. Im Bereich Wissenschaft betrug der nicht durch Einnahmen gedeckte Anteil der Ausgaben sogar 85 Prozent, während im Bereich Kunst und Kultur die Ausgaben zu rund 53 Prozent durch Einnahmen gedeckt wurden und der Zuschussbedarf somit in diesem Bereich nur bei etwa 47 Prozent lag.

33.3 Personalentwicklung

Tabelle 33-2 verdeutlicht die Entwicklung im Personalbereich. Der Einzelplan 15 umfasst 25 856,5 Personalstellen (Planstellen von Beamten und Stellen von Tarifbeschäftigten) im Jahr 2013. Darin sind die Personalstellen der Technischen Universität Darmstadt (TUD) und der Goethe-Universität Frankfurt (GU Frankfurt) enthalten. Die gesamten Personalstellen umfassen über 17 Prozent der im Landeshaushalt ausgewiesenen Perso-

nalstellen und stellen somit den zweitgrößten Personalhaushalt nach dem Kultusressort dar. Ohne die ausgegliederten Personalstellen der TUD und der GU Frankfurt umfasst er 16 195,5 Personalstellen.

| Personal 2012 bis 2014* | Planstellen / Stellen-Soll | | | Veränderung 2014 – 2012 |
|---|----------------------------|-----------------|-----------------|----------------------------|
| | 2012 | 2013 | 2014 | % |
| Gesamt | 25 205,0 | 25 856,5 | 25 794,5 | 2,3 |
| Beamte | 5 688,5 | 5 669,0 | 5 632,0 | -1,0 |
| <i>davon: TUD und GU Frankfurt</i> | 1 814,5 | 1 812,5 | 1 812,5 | -0,1 |
| Beamte auf Widerruf | 42,0 | 42,0 | 41,0 | -2,4 |
| <i>davon: TUD und GU Frankfurt</i> | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Tarifbeschäftigte einschließlich Auszubildende | 19 474,5 | 20 145,5 | 20 121,5 | 3,3 |
| <i>davon: TUD und GU Frankfurt</i> | 7 536,5 | 7 848,5 | 7 848,0 | 4,1 |

* Mit Planstellen / Stellen der Technischen Universität Darmstadt und der Goethe-Universität Frankfurt.

Tabelle 33-2: Personal 2012 bis 2014

Der Stellenzuwachs der Jahre 2012 bis 2014 betrug insgesamt 2,3 Prozent (589,5 Personalstellen). Während dabei die Stellen für Tarifbeschäftigte um 3,3 Prozent zunahm, gingen die Planstellen für Beamte um 1,0 Prozent zurück.

33.4 Behörden im Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums für Wissenschaft und Kunst

Tabelle 33-3 zeigt die Einnahmen und Ausgaben im Ist sowie das Personal-Soll des Jahres 2013 der Behörden und anderen Einrichtungen im Geschäftsbereich:

| Behörden im Einzelplan 15 | 2013 | | Personal Planstellen / Stellen |
|--|------------------|----------|-----------------------------------|
| | Einnahmen | Ausgaben | |
| | Ist in Mio. Euro | | |
| Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst | 1,9 | 33,4 | 216,0 |
| Abschnitt Wissenschaft | 1,8 | 1 182,5 | 18 809,5 |
| Technische Universität Darmstadt | | 240,8 | 4 233,0 |
| Justus Liebig-Universität Gießen | | 258,1 | 4 360,5 |
| Universität Kassel | | 150,7 | 2 406,0 |
| Philipps-Universität Marburg | | 224,7 | 3 841,0 |
| Hochschule für Musik und Darstellende Kunst Frankfurt am Main | | 14,8 | 127,0 |



| Behörden im Einzelplan 15 | 2013 | | |
|---|------------------|---------------|-----------------------|
| | Einnahmen | Ausgaben | Personal |
| | Ist in Mio. Euro | | Planstellen / Stellen |
| Hochschule für Gestaltung Offenbach am Main | | 6,8 | 72,0 |
| Hochschule Darmstadt | | 62,7 | 802,0 |
| Fachhochschule Frankfurt am Main | | 46,2 | 674,0 |
| Technische Hochschule Mittelhessen | | 58,0 | 748,0 |
| Hochschule RheinMain / Wiesbaden, Rüsselsheim | | 50,7 | 643,5 |
| Hochschule Fulda | | 31,3 | 406,5 |
| Hochschule Geisenheim am Rhein | | 21,9 | 351,0 |
| Information und Dokumentation | 1,8 | 15,4 | 136,0 |
| Landesbetrieb Archivschule Marburg | | 0,4 | 9,0 |
| Abschnitt Kunst und Kultur | 91,2 | 181,2 | 1388,0 |
| Historisches Erbe | 31,2 | 72,3 | 497,0 |
| Staatstheater Wiesbaden | 22,3 | 37,5 | 298,5 |
| Staatstheater Darmstadt | 19,1 | 36,5 | 295,5 |
| Staatstheater Kassel | 18,6 | 34,9 | 297,0 |
| Gesamt | 94,9 | 1397,1 | 20413,5 |
| NACHRICHTLICH | | | |
| Zu Abschnitt Wissenschaft | | | |
| Förderung der Wissenschaft und Forschung | 350,0 | 1200,2 | 15,0 |
| <i>davon: Goethe-Universität Frankfurt</i> | | 338,6 | (5428,0) |
| Zu Abschnitt Kunst und Kultur | | | |
| Förderung Kunst und Kultur | 23,6 | 36,5 | |

Tabelle 33-3: Behörden und andere Einrichtungen im Einzelplan 15

Im Kapitel „Förderung der Wissenschaft und Forschung“ sind neben den Mitteln aus der gemeinsamen Forschungsförderung durch Bund und Länder nach Art. 91 b Grundgesetz, den Mitteln aus dem Hochschulpakt 2020, den Mitteln aus der Landes-Offensive zur Entwicklung Wissenschaftlich-ökonomischer Exzellenz (LOEWE) oder den Trägerzuwendungen an die Universitätsklinika u. a. auch die Mittel für die GU Frankfurt (Stiftungsuniversität) veranschlagt.

Die Hochschulen dienen der Pflege und Entwicklung der Wissenschaften und Künste sowie der Verwirklichung des Rechts auf Bildung durch Forschung, künstlerisches Schaffen, Lehre, Studium und Weiterbildung.

Zum 1. Januar 2013 wurden der Fachbereich Geisenheim der Hochschule RheinMain und die Forschungsanstalt Geisenheim am Rhein zu einer eigenständigen Hochschule eigener Art zusammengeführt.

Im Kapitel „Information und Dokumentation“ sind die Dienststellen Hessisches Hauptstaatsarchiv Wiesbaden, Hessisches Staatsarchiv Darmstadt, Hessisches Staatsarchiv Marburg und Hessisches Landesamt für geschichtliche Landeskunde zusammengefasst. Die genannten Archive sind insbesondere dafür zuständig, Unterlagen der Dienststellen in der jeweiligen Region zu übernehmen, zu erhalten, zu erschließen und zugänglich zu machen. Zum 1. Januar 2013 wurde beim Staatsarchiv Marburg das Hessische Landesarchiv eingerichtet, um dort zentrale administrative und archivfachliche Aufgaben zu bündeln. Das Hessische Landesamt für geschichtliche Landeskunde hat die Aufgabe, Grundlagen der Geschichte Hessens vom Beginn im frühen Mittelalter bis zur Gegenwart zu erschließen und zu vermitteln.

Dem Landesbetrieb Archivschule Marburg obliegt die Ausbildung der Anwärter für den gehobenen Archivdienst und der Referendare für den höheren Dienst nicht nur aus Hessen, sondern auch aus den Archiven anderer Bundesländer, vom Bund und von kommunalen und sonstigen Archivverwaltungen. Des Weiteren veranstaltet die Archivschule Marburg Weiterbildungen für Archivare, gibt Veröffentlichungen im Zusammenhang mit dem Archivwesen heraus und betreibt archivwissenschaftliche Forschung.

Das Kapitel „Historisches Erbe“ umfasst die Dienststellen Hessisches Landesmuseum Darmstadt, Museumslandschaft Hessen Kassel, Museum Wiesbaden, Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten sowie das Landesamt für Denkmalpflege Hessen. Das Hessische Landesmuseum Darmstadt war im Jahr 2013 wegen Sanierung und Umbau noch geschlossen.

Zweck der Staatstheater ist die Förderung und Pflege der Kultur durch den Betrieb von Mehrspartentheater mit Oper, Schauspiel, Tanz und Konzert.

Im Kapitel „Förderung Kunst und Kultur“ sind die Mittel für die sonstige Förderung vor allem von Theater und Denkmalpflege veranschlagt.

33.5 Haushaltsstruktur

Die Finanzausstattung der Hochschulen erfolgt durch eine Grundfinanzierung und eine leistungsbezogene Mittelzuweisung. Diese Art der Budgetierung ist Ausfluss der mit den Hochschulen in den „Hochschulpakten“ getroffenen Vereinbarungen.



Die Haushaltsmittel werden in den jeweiligen Hochschulkapiteln unter den Titeln „Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Einrichtungen“ (Hauptgruppe 6, Übertragungsausgaben) und „Zuschüsse für Investitionen an öffentliche Einrichtungen“ (Hauptgruppe 8, Sonstige Investitionsausgaben) veranschlagt. Die Haushaltsmittel für die GU Frankfurt werden unter dem Kapitel „Förderung der Wissenschaft und Forschung“ gebucht, da diese Universität als Stiftungsuniversität nicht zu den Landesbehörden zählt. Zudem ist zu beachten, dass die Ausgaben für Hochbaumaßnahmen, welche z. B. im HEUREKA-Programm die wichtigsten Investitionen in den hessischen Hochschulen darstellen, nicht im Einzelplan 15, sondern im Einzelplan 18 veranschlagt werden.

Aus den genannten Gründen entfielen im Jahr 2013 im Geschäftsbereich des Ministeriums 81,3 Prozent der Ist-Ausgaben auf laufende Zuweisungen und Zuschüsse. Diese Übertragungsausgaben (Hauptgruppe 6) bestehen überwiegend aus den Personalausgaben der Hochschulen. Die als Personalausgaben (Hauptgruppe 4) gebuchten Ausgaben hatten nur einen Anteil von 5,0 Prozent. Um den tatsächlichen Umfang der Personalausgaben inklusive der mit Übertragungsausgaben des Landes unterstützten Hochschulen einschätzen zu können, ist es erforderlich, deren Pläne im Einzelnen auszuwerten. Darauf hatte der Rechnungshof bereits in Teil I seiner Bemerkungen 2002 und 2008 (Bemerkungen allgemeiner Art) hingewiesen. Des Weiteren betragen die Sonstigen Investitionsausgaben 10,0 Prozent (Hauptgruppe 8), die Sächlichen Verwaltungsausgaben (Hauptgruppe 5) 3,1 Prozent sowie die Besonderen Finanzierungsausgaben (Hauptgruppe 9) 0,6 Prozent.

33.6 Prüfungen

Der Rechnungshof untersuchte im Jahr 2014 u. a. die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Sigmund-Freud-Instituts in Frankfurt. Feststellungen und Empfehlungen hierzu hat er im Beitrag Nr. 35 aufgenommen. Geprüft wurden ferner die im Jahr 2006 vom Land mit einem Kapital von 100 Mio. Euro errichtete Von-Behring-Röntgen-Stiftung (siehe Nr. 36) und Personalausgaben der Hochschulbibliotheken (Nr. 37).

34 Personalausgaben für Präsidiumsmitglieder an Hochschulen

Kapitel 15 05 bis 15 22 sowie Anlage 1 zum Einzelplan 15

Die Personalausgaben für die hauptamtlichen Präsidiumsmitglieder der Hochschulen haben sich binnen sechs Jahren um mehr als 40 Prozent erhöht. Hauptursache dafür war der vermehrte Abschluss von außertariflichen Angestelltenverträgen an den Universitäten Frankfurt und Darmstadt.

Der Rechnungshof empfiehlt, den Ausgabenanstieg zu begrenzen und erwartet eine stärkere Einflussnahme des Landes. Er regt an, dem Landtag regelmäßig über die Entwicklung der Besoldung und Vergütung der hauptamtlichen Präsidiumsmitglieder an hessischen Hochschulen zu berichten.

34.1 Ausgangslage

Der Rechnungshof hat die Entwicklung der Personalausgaben für hauptamtliche Präsidiumsmitglieder der zwölf hessischen Hochschulen²²⁵ im Zeitraum 2007 bis 2012 untersucht. Dem Präsidium gehören als Leitung einer Hochschule die Präsidentin oder der Präsident, die Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten sowie die Kanzlerin oder der Kanzler an.²²⁶

34.2 Prüfungsergebnisse

34.2.1 Ausgabenentwicklung

Die Personalausgaben für die hauptamtlichen Präsidiumsmitglieder der Hochschulen haben sich vom Jahr 2007 bis zum Jahr 2012 um mehr als 40 Prozent auf über 2,6 Mio. Euro erhöht. Die Beamtenbesoldung in den Spitzenämtern der allgemeinen Landesverwaltung ist im gleichen Zeitraum um weniger als 13 Prozent gestiegen. Der überproportionale Anstieg erklärt sich nur zum Teil aus einem veränderten und teilweise erweiterten Kreis der hauptamtlichen Präsidiumsmitglieder.²²⁷ Hauptsächlich liegen die

²²⁵ Fünf Universitäten, zwei Kunsthochschulen sowie fünf Fachhochschulen.

²²⁶ Die Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten übten ihre Funktion im Untersuchungszeitraum nahezu ausnahmslos nebenamtlich aus.

²²⁷ Seit dem Jahr 2009 wird die Funktion des Vizepräsidenten an einer Universität hauptamtlich wahrgenommen.



Gründe in rechtlichen Besonderheiten bei den Universitäten Darmstadt und Frankfurt. Dort wurden für diesen Personenkreis vermehrt außertarifliche Angestelltenverträge abgeschlossen. Außertarifliche Verträge enthielten zum Teil auch Zusicherungen beamtengleicher Rechte.

34.2.2 Besonderheiten der Stiftungsuniversität Frankfurt am Main

Nach den Regelungen des Hessischen Hochschulgesetzes (HHG) für die Stiftungsuniversität Frankfurt ist der Wirtschafts- und Finanzausschuss des Hochschulrats zuständig für den Abschluss der Vergütungsvereinbarungen mit den hauptamtlichen Mitgliedern des Präsidiums. Der Vorsitzende des Hochschulrats hat als Dienstvorgesetzter des Präsidenten die Entscheidungskompetenz über dessen dienstrechtliche Belange. Der Einfluss und die Kontrollrechte der obersten Landesbehörden sind geringer als bei den übrigen hessischen Hochschulen.

34.2.3 Transparenz

Dem Hessischen Landtag werden die Personalausgaben der hauptamtlichen Präsidiumsmitglieder hessischer Hochschulen und deren Entwicklung nicht bekannt gegeben.

34.3 Bewertung

Alle hessischen Hochschulen – auch die Stiftungsuniversität Frankfurt – finanzieren sich überwiegend aus Landesmitteln. Der Rechnungshof hält vor diesem Hintergrund eine stärkere Einflussnahme des Landes zur Begrenzung der Ausgabensteigerung insbesondere beim Abschluss außertariflicher Verträge durch eine Festlegung von Obergrenzen für erforderlich. Die Beschäftigungsverhältnisse sollten eindeutig entweder nach Beamten- oder Angestelltenrecht ausgestaltet werden.

Der Rechnungshof wiederholt im Hinblick auf die Besonderheiten bei der Stiftungsuniversität Frankfurt seine Empfehlung aus dem Jahr 2007: Entscheidungen des Wirtschafts- und Finanzausschusses des Hochschulrats der Stiftungsuniversität über die Höhe von Funktions-Leistungsbezügen oder außertariflichen Vergütungen sollten unter Genehmigungsvorbehalt (Vetorecht) des Landes gestellt und die Kontrollrechte der obersten Landesbehörden erweitert werden.

Er empfiehlt, im Interesse der Transparenz den Landtag regelmäßig über die Entwicklung der Besoldung und Vergütung der Präsidiumsmitglieder an den hessischen Hochschulen zu unterrichten.

34.4 Stellungnahme des Ministeriums

Nach Ansicht des Ministeriums werden die gestiegenen Personalkosten um ein Mehrfaches wettgemacht durch gestiegene Einnahmen aus Drittmitteln. Die Rekrutierung von Spitzenpersonal für die neue Form der Aufgabenwahrnehmung in der Leitung der Hochschulen (Management) könne nicht innerhalb der engen Grenzen des Beamtenrechts erfolgen. Die rechtliche Flexibilität außerhalb der üblichen beamtenrechtlichen Grenzen sei erforderlich. Die Anregung, ein Vetorecht des Landes für die Entscheidungen des Hochschulrats der Stiftungsuniversität Frankfurt zu schaffen, werde aufgegriffen und solle mit der Novellierung des HHG umgesetzt werden.

Die Zielsetzung einer höheren Transparenz bezüglich der Besoldung und Vergütung der Präsidiumsmitglieder an den Hochschulen werde geteilt. Das Ziel könne aber besser erreicht werden, indem ein Besoldungskorridor für die einzelnen Hochschulämter in die neue Hochschulleistungsbezügeverordnung aufgenommen werde. In internen Leitlinien seien zukünftig auch Obergrenzen für die außertariflichen Verträge enthalten. Im Hinblick auf eine Berichterstattung bleibe das Ministerium bei seiner Skepsis und befürchte, dass durch die Kenntnis der genauen Gehälter eine Spirale nach oben in Gang gesetzt werde.

Eine strikte Trennung zwischen Beschäftigungsverhältnissen entweder nach Beamten- oder nach Angestelltenrecht sei zukünftig vorgesehen.

34.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof verkennt nicht die veränderten Managementaufgaben und das Ziel, für die Leitung der Hochschulen Spitzenpersonal zu gewinnen. Er hält gleichwohl beim Abschluss insbesondere von außertariflichen Verträgen eine Begrenzung der Ausgabensteigerungen für erforderlich und erwartet eine stärkere Einflussnahme des Landes. Er gibt zu bedenken, dass es sich auch bei den von den Hochschulen eingeworbenen Drittmitteln größtenteils um öffentliche Mittel handelt und die erzielten Einnahmensteigerungen deshalb einen Verzicht des Landes auf Einflussnahme nicht rechtfertigen.



Er begrüßt die Absicht, bei der geplanten Novellierung des HHG ein Veto-recht des Landes für die Entscheidungen des Hochschulrats der Stiftungs-universität Frankfurt zu schaffen. Ebenso begrüßt er die Ankündigung, die Beschäftigungsverhältnisse zukünftig entweder nach Beamten- oder An-gestelltenrecht zu gestalten.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, den Landtag regelmäßig über die Entwicklung der Besoldung und Vergütung der Präsidiumsmitglie-der an den hessischen Hochschulen zu unterrichten.

35 Sigmund-Freud-Institut in Frankfurt

Kapitel 1502

Das Institut wurde seit seiner Gründung im Jahr 1995 noch nicht extern evaluiert.

Eine gemeinsame Berufung des Leiters des medizinischen Forschungsschwerpunkts mit dem Fachbereich Medizin der Goethe-Universität ist trotz einer bestehenden Kooperationsvereinbarung nicht zustande gekommen. Durch die kommissarische Besetzung der Stelle entsteht dem Institut ein finanzieller Nachteil.

Der Rechnungshof erwartet, dass das Ministerium die Evaluierung der wissenschaftlichen Tätigkeit des Instituts veranlasst. Daneben regt er an, die medizinische Leiterstelle gemäß der Kooperationsvereinbarung zu besetzen.

35.1 Ausgangslage

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Sigmund-Freud-Instituts in Frankfurt (SFI) untersucht. Das SFI wurde 1995 als Stiftung des öffentlichen Rechts ohne eigenes Stiftungskapital errichtet. Es ist aus dem im Jahre 1959 gegründeten Institut und Ausbildungszentrum für Psychoanalyse und Psychosomatik hervorgegangen. Schwerpunktmäßig befasst sich das SFI mit der Forschung und der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses im Bereich der Psychoanalyse. Als Basis für die Forschung werden in der Ambulanz auch psychoanalytische Behandlungen durchgeführt. Zur Erfüllung seines Zwecks erhält das Institut jährlich Landesmittel. Im Jahre 2012 betrug die Zuwendung zur institutionellen Förderung rund 850 000 Euro. Daneben warb das Institut Drittmittel in Höhe von etwa 910 000 Euro ein.

35.2 Prüfungsergebnisse

Die wissenschaftliche Arbeit des SFI wurde bisher noch kein einziges Mal extern evaluiert, wohingegen bei Forschungseinrichtungen, die von Bund und Ländern gemeinsam finanziert werden, regelmäßig alle sieben Jahre eine externe Evaluation stattfindet.

Das Direktorium des Instituts besteht aus drei Schwerpunktleiterstellen, orientiert an den Forschungsschwerpunkten. Eine mit der Goethe-Universi-



tät Frankfurt geschlossene Kooperationsvereinbarung regelt u. a., dass der Leiter des Forschungsschwerpunkts Medizin Professor der Goethe-Universität und gleichzeitig Mitglied des Direktoriums des SFI ist, ohne dass dafür ein weiteres Entgelt gezahlt wird. Die Position konnte erst im Jahre 2012 und nur kommissarisch mit einem auswärtigen Professor in Teilzeit besetzt werden. Seine Haupttätigkeit verrichtet dieser in einem Krankenhaus außerhalb Hessens. Das SFI gewährt dieser Klinik dafür einen finanziellen Ausgleich in Höhe von jährlich 53 550 Euro.

35.3 Bewertung

Der begrenzte finanzielle Förderrahmen des Ministeriums und der Anspruch, dass auch Forschungsinstitute mit geringer Mittelausstattung eine möglichst große Wirksamkeit erzielen, erfordert ein regelmäßiges Überprüfen der wissenschaftlichen Arbeit. Aus Sicht des Rechnungshofs sollte daher dringend – rund 20 Jahre nach Errichtung der Stiftung – eine externe Evaluierung durchgeführt werden.

Die kommissarische Besetzung der medizinischen Schwerpunktleiterstelle mit einem auswärtigen Professor bedeutet für das SFI einen finanziellen Nachteil. Sollte ein gemeinsames Berufungsverfahren mit dem Fachbereich Medizin der Goethe-Universität weiterhin scheitern, wäre eine kostenneutrale Alternative mit einer anderen Hochschule zu prüfen und die Kooperationsvereinbarung mit der Goethe-Universität anzupassen.

35.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium beabsichtigt, den Wissenschaftsrat mit der Evaluation zu beauftragen, und es stimmt dem Vorschlag zur Besetzung der medizinischen Leitungsstelle zu.

35.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Zustimmung des Ministeriums im Hinblick auf die notwendige externe Evaluierung und die Leitungsstelle.

36 Von-Behring-Röntgen-Stiftung

Kapitel 1502 (Haushaltsjahr 2006)

Die mit der Errichtung der Von-Behring-Röntgen-Stiftung im Jahr 2006 verbundenen Ziele wurden nicht im erwarteten Umfang erreicht. Es konnten bislang keine Zustiftungen eingeworben werden. Damit die Aufgabenerfüllung durch die Stiftung gegenüber der unmittelbaren Finanzierung über den Landeshaushalt die wirtschaftlichere Alternative darstellt, wären Zustiftungen Dritter in Höhe von mindestens 7 Mio. Euro nötig gewesen.

Die Kapitalerträge sowie die Förderausgaben verblieben deutlich unter dem angestrebten Niveau. Das Stiftungsvermögen von ursprünglich 100 Mio. Euro wurde in seinem realen Wert nicht erhalten.

Da durch eine Stiftungslösung Landesvermögen dauerhaft der Einflussmöglichkeit des Haushaltsgesetzgebers entzogen wird, erwartet der Rechnungshof, dass künftig vor Gründung einer Stiftung die Wirtschaftlichkeit geprüft wird. Er bittet, ungeachtet des Anhörungsverfahrens nach § 102 LHO, frühzeitig eingebunden zu werden. Des Weiteren empfiehlt er, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass der reale Wert von Stiftungsvermögen erhalten bleibt. Das Hessische Stiftungsgesetz sollte insoweit präzisiert werden.

36.1 Ausgangslage

Das Land hat im Jahr 2006 die Von-Behring-Röntgen-Stiftung als gemeinnützige Stiftung des bürgerlichen Rechts errichtet und mit einem Barvermögen von 100 Mio. Euro ausgestattet. Die Haushaltsmittel stammten aus der Privatisierung des Universitätsklinikums Gießen und Marburg. Stiftungszweck ist die Förderung von Forschung und Lehre in der Hochschulmedizin in Gießen und Marburg. Ob die Errichtung der Stiftung wirtschaftliche Vorteile bietet, wurde entgegen haushaltsrechtlichen Bestimmungen zuvor nicht untersucht.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Von-Behring-Röntgen-Stiftung der Jahre 2007 bis 2012 geprüft.



36.2 Prüfungsergebnisse

36.2.1 Stiftungsvermögen und Zustiftungen

Der Stiftungsvorstand hatte das Stiftungsvermögen hälftig in zwei eigens aufgelegte Wertpapier-Spezialfonds angelegt. Deren Wertentwicklung führte bis Ende 2012 zu Buchverlusten in Höhe von rund 4,7 Mio. Euro und zu realisierten Verlusten von insgesamt rund 329 000 Euro.

Zuwendungen Dritter, die das Stiftungsvermögen erhöhen (Zustiftungen), konnten entgegen den Erwartungen bislang nicht eingeworben werden.

36.2.2 Kapitalerträge

Die jährliche durchschnittliche Verzinsung des Stiftungsvermögens betrug etwa 3 Prozent. Nach Abzug der durch die Vermögens- und Stiftungsverwaltung entstandenen Aufwendungen sowie der realisierten und der nicht realisierten Kursverluste der Wertpapiere ergab sich eine durchschnittliche Verzinsung von rund 2 Prozent p. a.

Die jährliche Nominalverzinsung einer vom Land im Jahr 2008 begebenen Anleihe mit fünfjähriger Laufzeit belief sich auf 3,875 Prozent.

36.2.3 Förderausgaben und Rücklagenbildung

Die Stiftung reichte jährlich statt erwarteter 4 Mio. Euro durchschnittlich rund 1,3 Mio. Euro an Fördermitteln für Lehre und Forschung aus.

Soweit dies gemeinnützigkeitsrechtlich zulässig war, bildete die Stiftung aus den Kapitalerträgen Rücklagen. Nach Berechnungen des Rechnungshofs hätte das durch Rücklagen erhöhte Stiftungskapital zum 31. Dezember 2012 rund 109 Mio. Euro betragen müssen, um das Stiftungsvermögen in seinem realen Wert zu erhalten. Das tatsächliche Reinvermögen belief sich zu diesem Zeitpunkt nur auf etwa 101 Mio. Euro.

36.2.4 Kosten der Vermögensverwaltung

Die Depotbanken berechneten für die Verwaltung der Wertpapier-Spezialfonds eine jährliche Vergütung von durchschnittlich rund 240 000 Euro.

Eine Zusammenstellung über die einbehaltenen Vermögensverwaltungskosten der zurückliegenden Jahre erhielt die Stiftung erst auf eine vom Rechnungshof erbetene Nachfrage.

36.2.5 Evaluation der Fördertätigkeit

Die Stiftung führte auf Anregung des Rechnungshofs eine interne Evaluation der ersten drei Förderperioden durch. Danach sind für Folgeprojekte der Fördermittelempfänger Drittmittel in Höhe von rund 29 Mio. Euro eingeworben worden. Das Stiftungskuratorium hat angeregt, die Beurteilung der Fördertätigkeit der Stiftung mit der vorgesehenen Evaluation der Universitätsmedizin in Gießen und Marburg durch den Wissenschaftsrat zu verbinden.

36.3 Bewertung

Vor der Stiftungserrichtung hätte die nach Haushaltsrecht vorgesehene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt werden müssen. Die Errichtung einer Stiftung ist nur dann ökonomisch vorteilhaft, wenn in ausreichender Höhe Zustiftungen eingeworben werden, um mit deren Erträgen die Mehrkosten der Verwaltung, die bei einer Stiftungslösung entstehen, auszugleichen. Im Zeitpunkt der Errichtung wären Zustiftungen von mindestens 7 Mio. Euro nötig gewesen, um dies zu gewährleisten. Der Rechnungshof erwartet künftig bei einer beabsichtigten Verlagerung von Förderaufgaben auf eine Stiftung eine vorherige Untersuchung der Wirtschaftlichkeit und bittet, ungeachtet des Anhörungsverfahrens nach § 102 LHO, frühzeitig eingebunden zu werden.

Das Stiftungsvermögen konnte zwar in seinem nominalen, nicht aber in seinem realen Wert erhalten werden. Für die ungeschmälerte Werterhaltung reicht die Beschränkung auf den Nominalwert nicht aus, da so die Ertragskraft des Vermögens im Zeitablauf abnimmt. Der Stiftungsvorstand hat die schwierige Aufgabe, reale Vermögenserhaltung und gemeinnützigkeitsrechtlich geforderte zeitnahe Verwendung der Erträge in Einklang zu bringen. Der Rechnungshof empfiehlt ein auf mehrere Jahre angelegtes Kapitalerhaltungskonzept. Er regt darüber hinaus an, dass der Landtag das Stiftungsgesetz hinsichtlich des anzuwendenden Werterhaltungskonzeptes präzisiert.

Der Rechnungshof hält die mit der Vermögensanlage erwirtschafteten Erträge im Vergleich zur Verzinsung einer Anleihe des Landes für unbefriedigend.



Der Rechnungshof begrüßt die Absicht der Stiftung, wie von ihm empfohlen, die Depotbanken zu einer transparenten Darstellung der Tätigkeiten und der erhobenen Entgelte zu verpflichten.

Die bereits begonnenen Verfahren zur Evaluation der Fördertätigkeit werden vom Rechnungshof befürwortet. Er begrüßt die Einbindung des Wissenschaftsrats und hält eine Beteiligung der Universitätsleitungen am Evaluationsverfahren für sinnvoll.

36.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium bekräftigt, dass sich das Land sehr bewusst für die Errichtung einer Stiftung des bürgerlichen Rechts entschieden habe, damit die Kapitalerträge ausschließlich dem Stiftungszweck zugutekommen, ohne dem Haushaltsgesetzgeber Zugriffsmöglichkeiten einzuräumen. Ministerium und Stiftungsvorstand vertreten die Auffassung, dass eine dauerhafte und nachhaltige Fördertätigkeit ohne die Errichtung der Stiftung nicht sichergestellt sei.

Die wirtschaftlichen Überlegungen des Rechnungshofs hinsichtlich des Landesvermögens werden vom Ministerium nicht bezweifelt. Es will bei zukünftigen Verlagerungen von Verwaltungsaufgaben auf Stiftungen die frühzeitige Einbindung des Rechnungshofs prüfen.

Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport hat darauf hingewiesen, dass das Hessische Stiftungsgesetz keine Vorgabe hinsichtlich einer realen Erhaltung des Stiftungsvermögens enthält.

36.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof erkennt den hohen Stellenwert, den die Fördertätigkeit der Stiftung für die medizinischen Fachbereiche der Universitäten Gießen und Marburg hat, an. Er nimmt zur Kenntnis, dass es beabsichtigt war, die Fördertätigkeit durch den Ewigkeitscharakter einer Stiftung auf Dauer zu sichern. Er hält dem entgegen, dass mit der Stiftungslösung aber erhebliches Landesvermögen dauerhaft der Einflussmöglichkeit des Haushaltsgesetzgebers entzogen worden ist.

Das Hessische Stiftungsgesetz schreibt den ungeschmälerten Erhalt des Werts des Stiftungsvermögens vor. Der Rechnungshof regt an, das Gesetz in dem Sinne zu präzisieren, dass ausdrücklich eine reale und nicht nur die nominale Werterhaltung gefordert wird.

37 Personal in Hochschulbibliotheken

Kapitel 1505 bis 1523

Die Personalakten der Beschäftigten in den Bibliotheken der hessischen Hochschulen wiesen zum Teil Mängel auf. In den meisten Hochschulen fehlten die vorgeschriebenen Bibliothekssatzungen oder diese waren nicht mehr aktuell. Bei der Beschäftigung von studentischen Hilfskräften in den Bibliotheken wurden hochschulgesetzliche Regelungen nicht beachtet.

Inzwischen haben die Hochschulen zugesagt, die Mängel in der Aktenführung zu beheben, fehlende Bibliothekssatzungen zu erstellen und einheitliche Tätigkeitsmerkmale für studentische Hilfskräfte in Hochschulbibliotheken festzulegen.

37.1 Ausgangslage

Das Prüfungsamt des Rechnungshofs hat die Personalverwaltung der Hochschulbibliotheken untersucht. Zum 31. Dezember 2012 waren in den Bibliotheken der hessischen Hochschulen insgesamt 1 666 Bedienstete (ohne Auszubildende) tätig, darunter 501 studentische Hilfskräfte.

37.2 Prüfungsergebnisse

37.2.1 Organisation

Die Führung der Personalakten entsprach oftmals nicht den Vorgaben des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport. So fehlten in den Akten beispielsweise Tätigkeits- und Arbeitsplatzbeschreibungen einschließlich deren Bewertung. Unterlagen über Heilfürsorge und Heilverfahren wurden unzulässig in den Personalakten verwahrt. Daten zu Abwesenheiten (Erholungsurlaub oder Erkrankungen) wurden länger als zulässig im elektronischen Personalverwaltungssystem (SAP-HR) vorgehalten.

Des Weiteren waren acht von dreizehn Hochschulen der hochschulgesetzlichen Verpflichtung, die organisatorische Ausgestaltung der Bibliotheken durch Satzung zu regeln, nicht nachgekommen. Vier Hochschulen hatten veraltete Satzungen.



37.2.2 Beschäftigung studentischer Hilfskräfte

In den Arbeitsverträgen mit den studentischen Hilfskräften wurde als Rechtsgrundlage für die Befristung auf das Wissenschaftszeitvertragsgesetz (WissZeitVG) verwiesen. Die Befristungshöchstdauer der Beschäftigungsverhältnisse von studentischen Hilfskräften wurde in den Hochschulen unterschiedlich festgesetzt.

Nicht in allen Arbeitsverträgen waren die den studentischen Hilfskräften übertragenen Tätigkeiten angegeben. Somit waren der nach § 75 Hessisches Hochschulgesetz (HHG) geforderte enge Bezug zu Lehre und Forschung oder wissenschaftliche Arbeitsinhalte nicht erkennbar. Auch konnte nicht festgestellt werden, ob diesen Arbeitskräften stattdessen Entgelte nach Entgeltgruppe E 3 des Tarifvertrages Hessen (TV-H) hätten gezahlt werden müssen. In drei Hochschulen wurden in den Bibliotheken keine studentischen Hilfskräfte beschäftigt und Arbeitsverträge ausschließlich auf der Grundlage des TV-H mit Entgelten nach der Entgeltgruppe E 3 geschlossen.

37.3 Bewertung

Der Rechnungshof erwartet, dass bei der Aktenführung und im Hinblick auf die Fristen zur Datenlöschung die gesetzlichen Regelungen zukünftig beachtet werden. Er empfiehlt, stärker auf einheitliche Verfahrenswesen bei den Hochschulen hinzuwirken. Gleiches gilt für die bislang nicht erfüllten Verpflichtungen der Hochschulen zum Erlass von Satzungen für den Bibliotheksbetrieb nach § 49 HHG.

Der Rechnungshof regt an, die Zulässigkeit einer Beschäftigung von studentischen Hilfskräften in den Bibliotheken und die Anwendbarkeit des WissZeitVG in diesem Bereich grundlegend zu überprüfen. Soweit die wahrzunehmenden Tätigkeiten nicht unter den Regelungsbereich des § 75 HHG fallen, sondern es sich um Arbeiten handelt, die üblicherweise Tarifbeschäftigten übertragen werden, ist dies nur zu tarifvertraglichen Bedingungen zulässig.

37.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium führt aus, alle Hochschulen hätten zugesichert, die Hinweise zur Personalaktenführung aufzugreifen und künftig zu beachten.

Um Löschungen im Personalverwaltungssystem vornehmen zu können, seien Programmanpassungen vorzunehmen. Sobald diese erfolgt seien, würden die länger als drei Jahre zurückliegenden Abwesenheitsdaten gelöscht werden.

Satzungen zur organisatorischen Ausgestaltung der Bibliotheken würden erstellt oder aktualisiert.

Das Ministerium erkennt an, dass das Wissenschaftszeitvertragsgesetz für die Beschäftigung studentischer Hilfskräfte nicht einschlägig ist und sich stattdessen die Befristung aus § 75 Abs. 3 HHG ergibt.

Zur Klärung der Frage, ob die den studentischen Hilfskräften übertragenen Tätigkeiten die Voraussetzungen des § 75 HHG erfüllen, habe man die Konferenz der Direktorinnen und Direktoren der hessischen Universitäts- und Hochschulbibliotheken um eine einheitliche Formulierung der Tätigkeitsmerkmale für studentische Hilfskräfte in Hochschulbibliotheken gebeten. Ein erster Entwurf liege vor.

37.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass seine Empfehlungen umgesetzt werden sollen. Er erwartet, dass die Festlegung von Tätigkeitsmerkmalen für studentische Hilfskräfte in den Bibliotheken zeitnah abgeschlossen wird.

Einzelplan 17:**Allgemeine Finanzverwaltung****38 Vorbemerkung zum Einzelplan 17****38.1 Aufgaben und Geschäftsbereich**

Im Haushalt der „Allgemeinen Finanzverwaltung“ werden die nicht einem Ressorthaushalt zugeordneten Mittel ausgebracht.

Er enthält insbesondere die Verteilung der Lasten und der Steuerquellen zwischen dem Bund und den Ländern (Länderfinanzausgleich), den Finanzausgleich zwischen dem Land und den Kommunen (Kommunaler Finanzausgleich) sowie die Einnahmen und Ausgaben des allgemeinen staatlichen Vermögens. Es sind die Ausgaben für den Schuldendienst des Landes und die mit dem Schuldendienst zusammenhängenden Einnahmen veranschlagt. Schließlich sind die Kreditmarktmittel des Landes in Kapitel 17 01 zentral veranschlagt.



38.2 Übersicht zu den Einnahmen und Ausgaben

| Übersicht Einzelplan 17 | 2012 | | 2013 | | 2014 | Abweichung 2013 Ist – Soll | | Veränderung Soll 2014 – 2012 |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------------------|-------------|------------------------------------|
| | Soll | Ist | Soll | Ist | Soll | | | |
| Mio. Euro | | | | | | % | | |
| Einnahmen | 26 703,7 | 26 808,8 | 27 862,8 | 28 329,3 | 28 503,1 | 466,5 | 1,7 | 6,7 |
| <i>darunter</i> | | | | | | | | |
| Steuern und steuerähnliche Abgaben | 16 811,0 | 16 398,5 | 17 664,1 | 17 556,7 | 18 003,1 | -107,4 | -0,6 | 7,1 |
| Vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen | 8 394,7 | 8 642,1 | 8 601,8 | 8 812,8 | 8 781,8 | 211,1 | 2,5 | 4,6 |
| Sonstige Einnahmen* | 1 498,0 | 1 768,2 | 1 597,0 | 1 959,8 | 1 718,2 | 362,8 | 22,7 | 14,7 |
| Ausgaben | 15 666,9 | 15 882,3 | 16 353,2 | 16 962,1 | 17 002,4 | 609,0 | 3,7 | 8,5 |
| <i>darunter</i> | | | | | | | | |
| Personalausgaben | 2 629,4 | 2 655,4 | 2 870,4 | 2 781,9 | 3 225,2 | -88,5 | -3,1 | 22,7 |
| Sachausgaben | 6 332,0 | 6 431,2 | 6 491,8 | 7 073,7 | 6 548,2 | 581,9 | 9,0 | 3,4 |
| Sonstige Ausgaben** | 6 705,5 | 6 795,7 | 6 991,0 | 7 106,5 | 7 229,1 | 115,5 | 1,7 | 7,8 |
| Überschuss | 11 036,9 | 10 926,5 | 11 509,7 | 11 367,2 | 11 500,7 | -142,5 | -1,2 | 4,2 |

* Sonstige Einnahmen setzen sich zusammen aus eigenen Einnahmen und Übertragungseinnahmen.

** Sonstige Ausgaben umfassen Übertragungsausgaben, Bauausgaben, Sonstige Investitionsausgaben und besondere Finanzierungsausgaben.

Die Zahlen werden grundsätzlich in Mio. Euro dargestellt und sind aus Gründen der Übersichtlichkeit gerundet. Den Rechenoperationen liegen ungerundete Zahlen zugrunde, so dass insbesondere bei kleinen Mio. Euro-Beträgen und Prozentangaben rundungsbedingte Abweichungen auftreten.

Tabelle 38-1: Übersicht Einzelplan 17

Tabelle 38-1 weist die für den Zeitraum 2012 bis 2014 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben sowie die Istwerte der Jahre 2012 und 2013 aus. Im betrachteten Dreijahreszeitraum sind die Soll-Einnahmen um 6,7 Prozent und die Soll-Ausgaben um 8,5 Prozent angestiegen. Der Überschuss wuchs in diesem Zeitraum von 11 036,9 Mio. Euro auf 11 500,7 Mio. Euro (4,2 Prozent) an. Der hohe Überschuss erklärt sich daraus, dass in diesem Einzelplan alle Steuereinnahmen des Landes sowie der Kreditbedarf zentral veranschlagt werden.

Die Haushaltsansätze des Jahres 2013 wurden im Einnahmenbereich um 466,5 Mio. Euro (1,7 Prozent) und im Ausgabenbereich um 609,0 Mio. Euro (3,7 Prozent) überschritten. Der Überschuss betrug 11 367,2 Mio. Euro (-1,2 Prozent).

38.3 Haushaltsstruktur

Dem Einzelplan 17 sind keine Behörden zugeordnet. Bei den im Einzelplan 17 etatisierten Personalausgaben handelt es sich um die Versorgungsver-

pflichtungen des Landes Hessen. Sie beinhalten insbesondere die Versorgungsbezüge der Pensionäre des Landes und die Leistungen im Krankheitsfall (Beihilfe) für die aktiven Bediensteten und die Pensionäre.

16,4 Prozent der Ausgaben entfielen auf die Personalausgaben. Die Sachausgaben von 7 073,7 Mio. Euro (41,7 Prozent der Ist-Ausgaben) enthalten Ausgaben des Schuldendienstes (Zinsausgaben und Tilgungsausgaben) in Höhe von 7 072,9 Mio. Euro.

38.4 Prüfungen

Der Rechnungshof untersuchte im vergangenen Jahr neben der Umsetzung der Konjunkturprogramme des Bundes und des Landes (Kapitel 17 03) die Vermarktung von Grundstücken in geförderten Gewerbegebieten (Kapitel 17 20). Darüber hinaus prüfte er die Zuwendungen an Kommunen für Bauten auf Bahngrundstücken (Kapitel 17 30, 17 52) und die pauschalen Zuweisungen für Unterhaltungsmaßnahmen an Gewässern (Kapitel 17 41). Seine Feststellungen und Empfehlungen hat er in den nachfolgenden Beiträgen Nr. 39 bis 42 aufgenommen.

39 Konjunkturprogramme des Bundes und des Landes

Kapitel 17 03

Das Land beauftragte die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen mit der Umsetzung der Konjunkturprogramme. Ob dies wirtschaftlich war, hat das Ministerium nicht geprüft. Nicht dokumentiert war, wie die Höhe der Vergütung der Bank ermittelt wurde.

Bei allen finanzwirksamen Maßnahmen, auch vor der Beauftragung Dritter, sollten künftig Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt werden. Die einer zu zahlenden Vergütung zugrunde liegenden Berechnungen sind zu dokumentieren.

39.1 Ausgangslage

Um der im Jahr 2008 eingetretenen Finanz- und Wirtschaftskrise entgegenzusteuern, legte der Bund auf der Grundlage des Zukunftsinvestitionsgesetzes ein Konjunkturprogramm auf. Er gewährte hessischen Kommunen nicht rückzahlbare Finanzhilfen in Höhe von 503,1 Mio. Euro mit der Maßgabe, 25 Prozent der Investitionskosten (Kofinanzierungsanteil) zu übernehmen. Das Land Hessen stellte den Kommunen für den zu erbringenden Kofinanzierungsanteil Darlehen über 167,7 Mio. Euro zur Verfügung.

Des Weiteren legte das Land ein Sonderinvestitionsprogramm für den kommunalen Schul- und Infrastrukturbereich auf, das die Vergabe von Darlehen in Höhe von 1 200 Mio. Euro vorsah.

Insgesamt standen hessischen Kommunen über 1 870,8 Mio. Euro zur Verfügung, mit denen rund 5 000 zusätzliche, bis dahin noch nicht in Haushaltsplänen veranschlagte Investitionsvorhaben gefördert wurden.

Mit der Umsetzung der Programme und der Refinanzierung beauftragte das Ministerium der Finanzen (Ministerium) die LTH-Bank für Infrastruktur. Durch das Gesetz zur Neuordnung der monetären Förderung in Hessen ging die Aufgabe auf die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) über.²²⁸

Der Rechnungshof hatte die Umsetzung der Konjunkturprogramme auf kommunaler Ebene von Anbeginn an mit mehreren Prüfungen begleitet. Prüfungskriterien waren die Einhaltung der Fördervoraussetzungen, die Auftragsvergabe sowie die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen. Die we-

²²⁸ Um die Lesbarkeit zu erhöhen, wird im Folgenden vereinfachend von „Beauftragung der WIBank“ gesprochen.



sentlichen Ergebnisse stellte der Rechnungshof in seinen Bemerkungen 2011 dar.²²⁹

Mit der im Jahr 2014 durchgeführten Prüfung der Verwendungsnachweise wurden die Prüfungshandlungen abgeschlossen.

39.2 Prüfungsergebnisse

39.2.1 Beauftragung der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen

Auf der Grundlage einer Vereinbarung ist die WIBank berechtigt, 0,2 Prozentpunkte (20 Basispunkte) als Vergütung für ihre Tätigkeit auf die Zinssätze der ausgereichten Darlehen aufzuschlagen. Diese Vergütung deckt auch die Aufwendungen ab, die der WIBank durch die Vergabe der Finanzhilfen des Bundes entstanden sind. Unter Berücksichtigung der Gesamtlaufzeit der Darlehen von 30 Jahren wird die Bank insgesamt einen Betrag von rund 42 Mio. Euro vereinnahmen, der aus dem Kommunalen Finanzausgleich aufgebracht wird. Das Ministerium prüfte vor der Beauftragung der WIBank nicht, ob dies für das Land wirtschaftlich war.

Das Ministerium hat nicht dokumentiert, wie und auf welcher Grundlage die Höhe der Vergütung ermittelt wurde.

39.2.2 Zinsbelastung

Die WIBank refinanzierte den Finanzbedarf auszureichender Darlehen bei verschiedenen Kreditinstituten zu unterschiedlichen Zinssätzen. Durch die Weitergabe der Konditionen nach Aufschlag der Abwicklungsmarge ergaben sich für die Kommunen unterschiedliche Zinssätze zu gleichen Auszahlungszeitpunkten, ohne dass dies durch spezifische Besonderheiten der Kommunen gerechtfertigt war.

39.3 Bewertung

Der Rechnungshof erwartet, dass bei allen finanzwirksamen Maßnahmen, auch bei der Übertragung von Aufgaben auf Dritte, künftig angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt (§ 7 Abs. 2 LHO) sowie

²²⁹ Vgl. Bemerkungen 2011, S. 375 ff.

die Grundlagen und Berechnungen für die Höhe zu zahlender Vergütungen dokumentiert werden.

Er regt an, die WIBank anzuhalten, nach Ablauf der Zinsbindungsfrist der Darlehen den Kommunen zu gleichen Terminen auch die gleichen Konditionen anzubieten. Hierdurch wird eine Gleichbehandlung aller Kommunen gewährleistet.

39.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium der Finanzen hat zugesagt, die Empfehlungen aufzugreifen.²³⁰

39.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Ministeriums, seine Empfehlungen umzusetzen. Darüber hinaus erneuert er seine Forderung nach umfassenden Prüfungsrechten bei der WIBank. Im Hinblick auf mögliche Haftungsrisiken für das Land hält es der Rechnungshof weiterhin für erforderlich, die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Anstalt prüfen zu können.²³¹

²³⁰ Mit Schreiben vom 25. Februar 2015 wurde die WIBank zu dem Sachverhalt angehört. Zu der Berechnung der Marge von 0,2 Prozent merkte sie an, dass die Vergütung nicht nur die Kosten der administrativen Tätigkeit der WIBank für das Konjunkturprogramm beinhalte, sondern auch aktuelle bzw. sich abzeichnende Kosten aufsichtsrechtlicher Anforderungen (z. B. Leverage Ratio) berücksichtigen müsse.

²³¹ Vgl. Bemerkungen 2013, S. 301 f.

40 Vermarktung von Grundstücken in geförderten Gewerbegebieten

Kapitel 17 20

Das Land fördert die Erschließung von Gewerbegebieten. Die Belegung der erschlossenen Grundstücke war sehr unterschiedlich. Vermarktungsstrategien waren unzureichend. Das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung überprüfte die Finanzierungen nicht konsequent. So forderte es eine Zuwendung in Höhe von rund 314 000 Euro nicht zurück, obwohl ihm bekannt war, dass die Einnahmen aus dem Verkauf der Gewerbeflächen die Ausgaben überstiegen.

Das Ministerium sollte bei Zuwendungsanträgen den Bedarf an neuen Gewerbeflächen kritischer prüfen und die Vermarktung einbeziehen. Es sollte die Finanzierung konsequent überwachen und fällige Rückzahlungen zügig anfordern.

40.1 Ausgangslage

Das Ministerium fördert die Schaffung von Infrastrukturen für die Ansiedlung und Entwicklung von Unternehmen, insbesondere die Erschließung neuer Gewerbegebiete in der Trägerschaft von Kommunen. Nach den hierfür geltenden Richtlinien sollen die mit Fördermitteln erschlossenen Industrie- und Gewerbeflächen zum Marktpreis verkauft werden. Soweit der Verkaufserlös die Kosten für den Grunderwerb zuzüglich des Eigenanteils der Kommune überschreitet, ist die gewährte Zuwendung um den übersteigenden Teil zu kürzen.

Der Zuwendungsempfänger hat einen Verwendungsnachweis als Grundlage für die tatsächliche Höhe der Zuwendung spätestens ein Jahr nach Abschluss der Fördermaßnahme vorzulegen. Innerhalb von zehn Jahren nach Vorlage des Verwendungsnachweises ist dem Ministerium eine Schlussabrechnung einzureichen, aus der alle mit dem Vorhaben verbundenen Ausgaben und alle daraus erzielten Einnahmen ersichtlich sind.

In die Prüfung des Rechnungshofs wurden vom Land geförderte Gewerbegebiete bei 19 Kommunen einbezogen.



40.2 Prüfungsergebnisse

Die erschlossenen Flächen waren teilweise kaum belegt. Die Bemühungen der Kommunen zur Vermarktung der erschlossenen Flächen führten in mehreren Fällen nicht zu dem erwarteten Erfolg.

In den vergangenen Jahren durchgeführte Prüfungen des Rechnungshofs im Bereich der Infrastrukturförderung für die Ansiedlung und Entwicklung von Unternehmen zeigten vereinzelt Überzahlungen auf.

Das Ministerium bewilligte einer Kommune im Jahr 1993 eine Zuwendung in Höhe von rund 314 000 Euro zur Erweiterung eines Industrieparks. Nach Abschluss der Erschließungsarbeiten wurde der Verwendungsnachweis im November 1996 vorgelegt. Die Kommune erzielte in den folgenden Jahren durch den Verkauf der erschlossenen Flächen einen Überschuss in Höhe von rund 2,3 Mio. Euro. In mehreren Schreiben in den Jahren 2006 bis 2008 bat das Ministerium um Vorlage der Schlussabrechnung mit Angabe der erzielten Einnahmen. Nach Vorlage im Juli 2008 und anschließender Prüfung der Schlussabrechnung kündigte es im Rahmen einer Anhörung nach § 28 HVwVfG die Rückforderung der Zuwendung in voller Höhe an. Auf Bitten der Kommune verzichtete es auf die Rückforderung und bat um Vorlage einer neuen Abrechnung zum Ende des Jahres 2011, in der weitere Investitionen im Industriepark berücksichtigt werden sollten. Als der Rechnungshof den Sachverhalt im Mai 2012 prüfte, war weder eine neue Abrechnung vorgelegt worden noch hatte das Ministerium die Zuwendung zurückgefordert.

40.3 Bewertung

Die unzureichende Belegung von Flächen ist auf eine zu optimistische Bedarfsermittlung und auf nicht wirkungsvolle Verkaufsbemühungen zurückzuführen. Das Ministerium sollte sich bereits mit dem Zuwendungsantrag eine Vermarktungsstrategie vorlegen lassen, um Fehlinvestitionen zu vermeiden.

Die Finanzierung sollte bereits drei Jahre nach Vorlage des Verwendungsnachweises und nicht erstmals nach Ablauf von zehn Jahren überprüft werden. Dadurch könnte vermieden werden, dass Überzahlungen jahrelang unberücksichtigt bleiben.

Im Übrigen hält es der Rechnungshof für nicht vertretbar, dass fällige Rückzahlungen nicht unverzüglich angefordert werden.

40.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium will sich entsprechend der Empfehlung des Rechnungshofs bereits bei Antragstellung eine Vermarktungsstrategie vorlegen lassen und diese zum Bestandteil der Fördermaßnahme machen.

Es sagt außerdem zu, zukünftig alle drei Jahre nach Vorlage des Verwendungsnachweises zu prüfen, ob eine Überfinanzierung eingetreten ist.

Die Zuwendung in Höhe von rund 314 000 Euro habe die Kommune im Dezember 2013 zurückgezahlt.

40.5 Schlussbemerkung

Die Übernahme der Empfehlungen durch das Ministerium trägt nach Ansicht des Rechnungshofs zu einem verbesserten Einsatz der Fördermittel bei.

41 Zuwendungen an Kommunen für Bauten auf Bahngrundstücken

Kapitel 1730, 1752

Das Land hat Baumaßnahmen von Kommunen auf Bahngrundstücken mit öffentlichen Mitteln gefördert. Es handelte sich um Maßnahmen, die einen barrierefreien Zugang ermöglichen oder die Verkehrssicherheit verbessern. Es wäre Aufgabe des Eisenbahninfrastrukturunternehmens gewesen, diese Maßnahmen durchzuführen. Das Unternehmen hätte die Baumaßnahmen wirtschaftlicher abwickeln und auf Grund seiner Vorsteuerabzugsmöglichkeit dazu beitragen können, bei unveränderter Förderquote rund 1,4 Mio. Euro Zuwendungen bei den geprüften Projekten einzusparen. Diese Fördermittel hätten für andere Maßnahmen zur Verfügung gestanden. Außerdem gewährte das Land diese Zuwendungen den Kommunen, obwohl sie nicht Eigentümer der zu bebauenden Grundstücke waren. Damit verstieß es gegen die Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung.

Der Rechnungshof erwartet, dass künftig nur dann Zuwendungen gewährt werden, wenn das Eisenbahninfrastrukturunternehmen die Baumaßnahmen auf seinen Grundstücken selbst durchführt.

41.1 Ausgangslage

Das Land Hessen fördert Investitionen in die Infrastruktur des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) durch vom Bund zur Verfügung gestellte Mittel sowie mit Landesmitteln. Als gesetzliche Grundlagen für die Förderung aus Bundesmitteln sind zu beachten:

- das Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen seit dem Jahr 2007²³²,
- das Regionalisierungsgesetz.

Das Land ergänzt diese anteiligen Bundesförderungen mit Mitteln nach dem Finanzausgleichsgesetz. Die Förderquote betrug in den geprüften Fällen mindestens 75 Prozent. Die Landesbehörde Hessen Mobil – Straßen- und Verkehrsmanagement (Hessen Mobil) tritt bei der Förderung als Zuwendungsgeber auf. Als mögliche Zuwendungsempfänger kommen Kommunen, ÖPNV-Aufgabenträger sowie Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) in Betracht.

²³² Bis zum Ende des Jahres 2006 galt das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz.



Der Rechnungshof hat

- im Jahr 2013 insgesamt 23 Baumaßnahmen an Bahnhöfen bei zehn Zuwendungsempfängern mit einem Gesamtfördervolumen von rund 39 Mio. Euro und
 - im Jahr 2012 bei neun Kommunen geförderte Baumaßnahmen an Bahnhöfen, Zentralen Omnibusbahnhöfen, Bushaltestellen und Verknüpfungspunkten zum Individualverkehr mit einem Gesamtfördervolumen von rund 12,2 Mio. Euro
- geprüft.

Im Folgenden werden ausgewählte Prüfungsfeststellungen zu geförderten Maßnahmen dargestellt, bei denen Kommunen auf Bahngrundstücken gebaut haben.

41.2 Prüfungsergebnisse

41.2.1 Bauten zur Herstellung eines barrierefreien Zugangs

Fünf Kommunen errichteten Anlagen zur Verbesserung der Zugangssituation auf dem Betriebsgelände von Bahnhöfen. Hierbei handelte es sich im Wesentlichen um Bahnsteigunterführungen, Aufzugsanlagen und Bahnsteigerhöhungen, die mobilitätseingeschränkten Nutzern einen barrierefreien Zugang zum Schienenpersonennahverkehr ermöglichen sollen.

Die Anpassung der Bahnanlagen an die aktuellen Standards zum Erreichen einer möglichst weitreichenden Barrierefreiheit liegt im Verantwortungsbereich des Infrastruktureigentümers. Nach §2 Abs. 3 der Eisenbahn-Bau und Betriebsordnung (EBO) sind „die Vorschriften dieser Verordnung ... so anzuwenden, dass die Benutzung der Bahnanlagen und Fahrzeuge durch behinderte Menschen und alte Menschen sowie Kinder und sonstige Personen mit Nutzungsschwierigkeiten ohne besondere Erschwernis ermöglicht wird. Die Eisenbahnen sind verpflichtet, Programme zur Gestaltung von Bahnanlagen und Fahrzeugen zu erstellen, mit dem Ziel, eine möglichst weitreichende Barrierefreiheit für deren Nutzung zu erreichen.“ Das Bundesverwaltungsgericht sieht keine generelle Verpflichtung der EIU, beim Umbau von Bestandsanlagen „ausnahmslos und in baldiger Frist einen barrierefreien Zugang zu allen Bahnsteigen“²³³ herzustellen, da das EIU sonst finanziell überfordert würde. Das EIU selbst schreibt in seinen internen Richtlinien vor, dass „mindestens ein Zugang zum Bahnsteig behindertengerecht vorzusehen“ ist.

²³³ juris: BVerwG, Urteil vom 5. April 2006 – 9 C 1/05 – Rdnr. 38.

Die Kosten der Kommunen für die zum Teil noch nicht schlussgerechneten Maßnahmen schätzt der Rechnungshof auf mindestens 10 Mio. Euro. Der darin enthaltene Umsatzsteueranteil beträgt rund 1,6 Mio. Euro. Alle Kommunen übergaben die Anlagen im unmittelbaren Gleisbereich nach Fertigstellung an das EIU, das die Erhaltung und Unterhaltung der Stationen übernahm. Dieses wurde als Grundstückseigentümer auch Eigentümer der Anlagen. Die Kommunen hatten vor Beginn der Maßnahmen auf einen Ausgleichsanspruch verzichtet. Eine finanzielle Beteiligung des EIU an den Baumaßnahmen gab es nicht.

Im Zuge der Bauabwicklungen kam es zudem zu Abstimmungsschwierigkeiten zwischen den Kommunen bzw. den beauftragten Ingenieurbüros und dem EIU. Oft fehlte auf Seiten der Kommunen die Kenntnis der organisatorischen und bahntechnischen Zusammenhänge, um Projekte im laufenden Eisenbahnbetrieb durchzuführen. Die erforderlichen Abstimmungen aller Beteiligten zur Abwicklung der Maßnahmen waren daher nur mit einem erheblichen Zeitaufwand möglich.

41.2.2 Bauten zur Verbesserung der Verkehrssicherheit

Eine weitere Kommune baute an einer S-Bahn-Station die Bahnsteigzüge neu bzw. um und verbreiterte eine Fußgängerunterführung. Die Kosten für diese Baumaßnahmen auf dem Bahnbetriebsgelände betragen rund 2 Mio. Euro.

Vorausgegangen war im Jahr 2002 eine Zählung im Rahmen einer Grundsatzprüfung des damaligen Amtes für Straßen- und Verkehrswesen (ASV), bei der ein Fahrgastaufkommen in der Spitze von 384 Personen pro Zug ermittelt worden war. Das ASV stellte fest:

„Für dieses Verkehrsaufkommen sind die vorhandenen Treppenanlagen, vor allem aber die Bahnsteigunterführung der S-Bahn-Station ... unterdimensioniert. Die zulässige Bahnsteigräumzeit von 120 bis 180 s wird deutlich überschritten ...“

Die Treppenanlage und die Bahnsteigunterführungen entsprachen nicht mehr den internen Richtlinien des EIU, die die genannte Bahnsteigräumzeit vorschrieben. Die Anpassung der Bahnanlagen an die verkehrlichen und sicherheitstechnischen Anforderungen oblag gemäß § 4 Abs. 3 Allgemeines Eisenbahngesetz dem Anlagenverantwortlichen, also dem EIU.

Eine finanzielle Beteiligung des EIU an den Baumaßnahmen der Kommune gab es nicht. Die Bauten auf dem Bahngelände gingen ohne finanziellen Ausgleich in das Eigentum des EIU über.



41.3 Bewertung

In beiden beispielhaft dargestellten Fällen hat Hessen Mobil Baumaßnahmen von Kommunen gefördert, die auf Grundstücken des EIU lagen. Es wäre Aufgabe des EIU – und nicht der Kommunen – gewesen, die Baumaßnahmen durchzuführen. Dies gilt insbesondere für die Maßnahme zur Herstellung der Verkehrssicherheit, denn hierzu bestand ausdrücklich eine gesetzliche Verpflichtung, der das EIU schon zur Vermeidung möglicher Haftungsfälle nachzukommen hatte. Aber auch für die Herstellung der Barrierefreiheit folgt aus den Bestimmungen der EBO zumindest ein generalklauselartiger Auftrag an das EIU. So interpretiert auch das Bundesverwaltungsgericht § 2 Abs. 3 S. 1 EBO als Auslegungsregel für die übrigen Vorschriften der EBO, als Zweckvorgabe für zu erstellende Programme und als Generalklausel, die die Eisenbahnen verpflichtet, auf einen barrierefreien Zugang hinzuwirken.²³⁴ Diesen Gedanken hat das EIU in sein eigenes Regelwerk aufgenommen.

Demgegenüber war das Engagement der Kommunen an den Bahnhöfen freiwillig. Die Kommunen setzten für die Baumaßnahmen neben den Zuwendungen auch eigene Mittel ein und banden eigenes Personal für organisatorische Tätigkeiten. Den wirtschaftlichen Vorteil hatte das EIU, dem die Bauten übertragen und damit künftige Investitionen erspart wurden.

Nach Auffassung des Rechnungshofs spricht im Übrigen auch die bessere Wirtschaftlichkeit dafür, dass derartige Maßnahmen vom Infrastrukturerigentümer und nicht von den Kommunen durchgeführt werden sollten. Zum einen verfügt das EIU über die nötigen Erfahrungen bei der Planung und Durchführung der Baumaßnahmen im Gleisbereich, um diese reibungslos und möglichst wirtschaftlich abwickeln zu können. Zum anderen hat das EIU gemäß § 15 Umsatzsteuergesetz die Möglichkeit, aus den Rechnungen der ausführenden Bauunternehmen die Vorsteuer abzuziehen. Dies mindert die zuwendungsfähigen Baukosten (vgl. Nr. 2.5 VV zu § 44 LHO). In den geschätzten Kosten der aufgezählten Fälle von rund 12 Mio. Euro ist ein Umsatzsteueranteil von rund 1,9 Mio. Euro enthalten. Bei einer Förderquote von mindestens 75 Prozent ergibt sich eine Zuwendungssumme von rund 1,4 Mio. Euro, die die Kommunen als Umsatzsteueranteil zu entrichten hatten. Hätte das EIU die gleichen Maßnahmen selbst durchgeführt, hätte eine um mindestens 1,4 Mio. Euro geringere Zuwendungssumme ausgereicht. Der ersparte Betrag hätte im Rahmen der Förderung für andere Maßnahmen zur Verfügung gestanden.

Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass Hessen Mobil durch die Bewilligung der Zuwendungen an die Kommunen gegen Nr. 1.5 VV zu § 44 LHO verstieß. Nach dieser Verwaltungsvorschrift muss bei Baumaßnahmen der Zuwendungsempfänger Eigentümer des Grundstücks sein oder zumindest

²³⁴ Vgl. BVerwG, a.a.O., Rdnr. 24.

das Recht einer langfristigen Nutzung haben.²³⁵ Ein solches Recht hatten die geförderten Kommunen an den Bahngrundstücken nicht.

Der Rechnungshof erwartet, dass Hessen Mobil bei Förderungen künftig darauf hinwirkt, dass das EIU derartige Baumaßnahmen selbst durchführt. Es könnte hierfür ebenso wie die Kommunen Zuwendungen beim Land beantragen.

41.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium teilt mit, dass es auch aus seiner Sicht wünschenswert wäre, wenn sich das EIU generell an sämtlichen Maßnahmen in der vom Rechnungshof beschriebenen Weise beteiligen würde. Die wiederholt geäußerte Empfehlung des Rechnungshofs, das Infrastrukturunternehmen planerisch, projektbezogen und finanziell an Maßnahmen zu beteiligen, habe Niederschlag in der im Jahr 2011 mit dem EIU und den Verkehrsverbänden abgeschlossenen Rahmenvereinbarung „Bahnhofsmodernisierung Hessen“ gefunden. Diese habe die Modernisierung und den stufenfreien Umbau von nahezu 100 Bahnhöfen bis zum Jahr 2019 zum Ziel. In der Rahmenvereinbarung seien sowohl das EIU als auch Dritte (Kommunen) als Träger einzelner Baumaßnahmen vorgesehen. Gemäß der Rahmenvereinbarung beteilige sich das EIU mit Eigenmitteln und mit Mitteln aus der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung des Bundes an einer Vielzahl von Projekten. Auch bei Maßnahmen, bei denen die Kommunen als Träger auftreten, sei sichergestellt, dass das EIU sich von vornherein planerisch beteilige und sein Knowhow einbringe.

Bei Maßnahmen, die nicht in der Vereinbarung enthalten seien und bei denen das Infrastrukturunternehmen kein Interesse an der Durchführung habe, prüfe das Land die Bedeutung der Maßnahme für den ÖPNV. Daraus werde ein besonderes Landesinteresse abgeleitet mit der Folge, dass die Antragstellung durch die Kommunen zugelassen werde und das Land die Maßnahme fördere.

²³⁵ Nr. 1.5 VV zu §44 LHO lautet: „Bei Baumaßnahmen muss der Zuwendungsempfänger sein
(1.5.1) Eigentümer oder Erbbauberechtigter des Grundstücks (Erbbaupertrag auf mindestens 66 Jahre) oder Inhaber eines dinglich gesicherten Nutzungsrechts oder
(1.5.2) wenn sich das Grundstück im Eigentum einer Gebietskörperschaft befindet, im Besitz eines auf mindestens 25 Jahre abgeschlossenen Pachtvertrages oder
(1.5.3) bei Vorhaben kleineren Umfangs im Besitze eines auf mindestens 15 Jahre abgeschlossenen Nutzungsvertrages (z. B. Miet- oder Pachtvertrag).“



Zu den der Verkehrssicherheit dienenden Bauten an der S-Bahn Station (vgl. Abschnitt 41.2.2) führt das Ministerium aus, dass die Kommune einen Bau- und Finanzierungsvertrag mit dem EIU abgeschlossen habe, der das EIU von einer Kostenbeteiligung entbinde. Der Empfehlung des Rechnungshofs, Dritte bei der Durchführung und Finanzierung der Baumaßnahmen zu berücksichtigen, werde im Rahmen der Möglichkeiten gefolgt.

41.5 Schlussbemerkung

Festzustellen ist, dass mit der Rahmenvereinbarung die Förderung von Baumaßnahmen durch Kommunen auf Bahngrundstücken in zahlreichen Fällen fortgesetzt wird. Dies ist nicht mit Nr. 1.5 VV zu §44 LHO vereinbar. Im Hinblick auf die prekäre finanzielle Lage vieler Kommunen ist außerdem darauf hinzuweisen, dass Baumaßnahmen auf Bahngrundstücken, die freiwillige Leistungen der Kommunen sind, erhebliche Belastungen für deren Haushalte darstellen, selbst bei einer Förderquote von mindestens 75 Prozent.

Der Rechnungshof erwartet, dass Hessen Mobil künftig nur noch Zuwendungen gewährt, wenn das EIU die Baumaßnahmen auf seinen Grundstücken selbst durchführt. Er weist außerdem darauf hin, dass die durch beträchtliche Zuwendungen geförderten Investitionen zu einer Aufwertung der Stationen führen. Dadurch hat das EIU häufig die Möglichkeit, erhöhte Gebühren von den Infrastrukturnutzern zu erzielen. Auch unter diesem Aspekt ist es angemessen zu verlangen, dass das EIU förderfähige Baumaßnahmen auf seinen Grundstücken selbst durchführt.

42 Pauschale Zuweisungen für Unterhaltungsmaßnahmen an Gewässern

Kapitel 17 41

Das Land beteiligt sich auf der Grundlage des Hessischen Wassergesetzes an den Kosten für Unterhaltungsmaßnahmen an Gewässern so genannter II. Ordnung. In 30 von 39 Fällen überstieg die Beteiligung an den Kosten der unterhaltungspflichtigen Kommunen oder Verbände die gesetzlich vorgesehene Beschränkung auf 70 Prozent. Die Überzahlungen summierten sich allein in den Jahren 2010 bis 2012 auf 430 000 Euro, bei einem geprüften Mittelvolumen von 1,1 Mio. Euro. Die Unterhaltungspflichtigen verwendeten die Zuweisungen häufig nicht zweckentsprechend. Die Auswahl der bezuschussten Gewässerabschnitte wurde zuletzt im Jahr 1975 aktualisiert.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Gewässerauswahl zu überprüfen und das unwirtschaftliche Zuweisungsverfahren zu überarbeiten. Dabei sollte auch die finanzielle Leistungsfähigkeit der Unterhaltungspflichtigen berücksichtigt werden.

42.1 Ausgangslage

Das Hessische Wassergesetz (HWG) teilt die Fließgewässer in Abhängigkeit von ihrer Bedeutung in drei Gruppen (Ordnungen) ein. Der Rechnungshof hat die pauschalen Zuweisungen für Unterhaltungsmaßnahmen an Gewässern der II. Ordnung²³⁶, zu denen u. a. die Flüsse Lahn, Eder, Schwalm, Werra und Kinzig gehören, geprüft. Die Unterhaltung der natürlichen fließenden Gewässer ist eine öffentlich-rechtliche Verpflichtung, die den Anliegergemeinden oder den von ihnen gebildeten Verbänden obliegt.

Davon abweichend übernahm das Land die Unterhaltungsarbeiten für wasserwirtschaftlich bedeutsame Gewässer II. Ordnung zwischen den Jahren 1960 und 1990. Die Unterhaltungspflicht verblieb bei den Anliegergemeinden. Nach der Neufassung des HWG im Jahr 1990 beteiligte sich das Land bei diesen Gewässerabschnitten nur noch an den Unterhaltungskosten. Die Unterhaltungspflichtigen mussten hierfür projektbezogene Förderanträge stellen.

Zur Vereinfachung des Förderverfahrens gewährt das Land seit dem Jahr 2005 den Unterhaltungspflichtigen für alle Gewässerabschnitte, für die es bis zum Jahr 1990 die Unterhaltungsarbeiten ausführte, Mittel aus dem

²³⁶ Vgl. Anlage 2 zu § 2 Nr. 2 HWG.



Kommunalen Finanzausgleich.²³⁷ Die Höhe der jährlichen pauschalen Zuweisung richtet sich nach der Länge der zu unterhaltenden Gewässerstrecke. Gemeinden erhalten 1,20 Euro und Verbände 1,40 Euro je Laufmeter Gewässerstrecke. Die Zuweisungen summieren sich auf jährlich rund 1,26 Mio. Euro.²³⁸

Das Prüfungsamt des Hessischen Rechnungshofs untersuchte die Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Zuweisungen der Jahre 2010 bis 2012 bei 13 der insgesamt 78 Unterhaltungsträger. Die Stichprobe umfasste 39 Zuwendungsfälle. Das geprüfte Mittelvolumen betrug 1,1 Mio. Euro.

42.2 Prüfungsergebnisse

42.2.1 Zuweisungsvoraussetzungen und -höhe

Nach § 25 Abs. 4 HWG soll sich das Land nur dann an den Unterhaltungskosten beteiligen, wenn sie die finanzielle Leistungsfähigkeit der Unterhaltungspflichtigen übersteigen. Die Beteiligung ist zudem auf bis zu 70 Prozent der Unterhaltungskosten begrenzt.

Bei der Gewährung der Zuweisungen spielten die finanzielle Leistungsfähigkeit der Zuweisungsempfänger und die Höhe der Unterhaltungskosten keine Rolle. Die im HWG vorgeschriebene Beschränkung der Beteiligung auf bis zu 70 Prozent der Kosten überwachte das Land nicht.

42.2.2 Auswahl der bezuschussten Gewässerabschnitte

Die Auswahl der Gewässer II. Ordnung, bei denen das Land bis zum Jahr 1990 die Unterhaltung ausführte und bei denen es sich seit dem Jahr 2005 mit pauschalen Zuweisungen an den Unterhaltungskosten beteiligt, wurde im Jahr 1975 zuletzt aktualisiert.²³⁹

²³⁷ Die Förderung wird gewährt nach der Richtlinie für die pauschale Zuweisung von Landesmitteln für Unterhaltungsmaßnahmen an Gewässern II. Ordnung vom 3. November 2005, StAnz. 47/2005, S. 4392; Neuinkraftsetzung vom 18. November 2010, StAnz. 3/2011 S. 93. Die Gewässer sind in Anlage 4 zu § 25 Abs. 4 HWG aufgeführt.

²³⁸ Die Gewässerstrecke beträgt 936 Kilometer des insgesamt 2226 Kilometer umfassenden Gewässernetzes II. Ordnung.

²³⁹ Dritte Verordnung zur Übertragung der Ausführung der Unterhaltungsarbeiten an Gewässern II. Ordnung auf das Land, GVBl. I 1975, S. 94.

Ob diesen Gewässerabschnitten noch dieselbe wasserwirtschaftliche Bedeutung zukam oder die Auswahl um weitere Abschnitte zu erweitern war, hat das Ministerium seither nicht mehr geprüft.

42.2.3 Mittelbewirtschaftung durch die Zuweisungsempfänger

In 30 der insgesamt 39 geprüften Zuweisungsfälle wurde die zulässige Kostenbeteiligung von 70 Prozent überschritten. Die Überzahlungen summierten sich im Prüfungszeitraum auf 430 000 Euro bei einem geprüften Mittelvolumen von 1,1 Millionen Euro. In 23 Fällen waren die Zuweisungen höher als die Unterhaltungskosten. Lediglich ein Zuweisungsempfänger bildete aus den nicht verausgabten Mitteln eine zweckgebundene Rücklage.

Ein geprüfter Verband hatte deutlich höhere Unterhaltungsausgaben. Die Kostendeckung durch die pauschale Zuweisung betrug hier nur rund ein Drittel.

Der Verpflichtung zur Sicherung des ordnungsgemäßen Wasserabflusses kamen die Zuweisungsempfänger nach. Die Möglichkeiten zur Umsetzung von Gewässerentwicklungsmaßnahmen schöpften sie meistens nicht aus.

42.3 Bewertung

Die festgestellte Verfahrensweise bei der Gewährung von Zuweisungen widerspricht § 25 Abs. 4 HWG, da weder die finanzielle Leistungsfähigkeit des Unterhaltungspflichtigen berücksichtigt noch die Begrenzung der Kostenbeteiligung auf höchstens 70 Prozent beachtet wird.

Die wasserwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und damit auch die fachlichen Ziele der Gewässerunterhaltung haben sich seit der letzten Aktualisierung der Gewässerauswahl im Jahr 1975 grundlegend verändert. Ein wesentlicher Grund hierfür ist die Europäische Wasserrahmenrichtlinie. Die Unterhaltungsmaßnahmen müssen seither im Einklang mit deren Ziel stehen, einen guten Zustand der Gewässer zu erhalten oder zu erreichen. Die veränderten Fachziele erfordern nach Meinung des Rechnungshofs eine Überprüfung der Gewässerauswahl.

Das pauschale Zuweisungsverfahren führt zwangsläufig zu Unterschieden bei der Kostendeckung. Unterhaltungsträger mit hohem Unterhaltungsaufwand werden benachteiligt, während solche mit geringen Unterhaltungs-



anforderungen nicht in der Lage sind, ihre zweckgebundenen Zuweisungen vollständig zu verausgaben.

Eine wirtschaftliche, insbesondere sparsame Mittelverwendung ist in den Fällen mit Überzahlungen nicht gewährleistet. Bei Unterhaltungsträgern mit kostenintensiven Unterhaltungsverpflichtungen wird deren Haushalt hingegen stärker belastet.

Das Ministerium sollte das Zuweisungsverfahren neu regeln.

42.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium bezeichnet die sachlichen Feststellungen zur Höhe der Zuweisungen als zutreffend. Jedoch sieht es sich nicht in der Lage, die finanzielle Leistungsfähigkeit der Zuweisungsempfänger zu beurteilen. Es geht weiterhin davon aus, dass die Übertragung der vor dem Jahr 1990 durch das Land wahrgenommenen Gewässerunterhaltung an die Kommunen in jedem Fall die finanzielle Leistungsfähigkeit der Unterhaltungspflichtigen übersteigt.

Die Pauschalierung der Landesbeteiligung schließe eine Prüfung der Mittelverwendung sowie der Begrenzung der finanziellen Beteiligung des Landes auf bis zu 70 Prozent der tatsächlichen Unterhaltungsausgaben zwangsläufig aus. Das Ministerium geht davon aus, dass die durch die Pauschalierung gewonnene Verwaltungsvereinfachung bei einer stärkeren Berücksichtigung des tatsächlichen Aufwands hinfällig wird.

Es sagt zu, gemeinsam mit dem Ministerium der Finanzen und dem Ministerium des Innern und für Sport zu prüfen, wie die gesetzlichen Vorgaben bei der Bemessung der Höhe der Zuweisung künftig beachtet werden können.

Das Ministerium vertritt die Auffassung, dass die wasserwirtschaftliche Bedeutung eines Gewässers in der Regel auch über lange Zeiträume unverändert bleibt. Jedoch sei es nicht auszuschließen, dass eine grundsätzliche Überprüfung der Gewässerordnungen auch zu einer Veränderung der bezuschussungsfähigen Gewässer führen kann. Es sagt zu, die Oberen Wasserbehörden aufzufordern, eine solche Überprüfung vorzunehmen. Die hierfür erforderlichen, objektiven Kriterien sollen noch erarbeitet werden.

Das Ministerium weist darauf hin, dass dem Regierungspräsidium Darmstadt Fälle unzureichender Mitteldeckung für die Gewässerunterhaltung bekannt sind. Es beabsichtigt, die Zuweisungsempfänger über die zweckgebundene Vereinnahmung und die zweckentsprechende Verausgabung der Zuwei-

sungen zu informieren. Die Bildung und Begrenzung von Rücklagen aus nicht verausgabten Zuweisungen will es verbindlich regeln.

Die Ausführungen des Rechnungshofs sollen zum Anlass genommen werden, die wasserwirtschaftlichen und gesetzlichen Rahmenbedingungen ergebnisoffen zu prüfen.

42.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof sieht weiterhin Handlungsbedarf, das Zuweisungsverfahren neu zu regeln. Er begrüßt die Absicht des Ministeriums, die wasserwirtschaftlichen und gesetzlichen Rahmenbedingungen des Förderprogramms ergebnisoffen zu prüfen. Dabei sollte insbesondere auch die Angemessenheit der pauschalen Zuweisungen untersucht werden.

Einzelplan 18:**Staatliche Hochbaumaßnahmen****43 Vorbemerkung zum Einzelplan 18****43.1 Einzelplanstruktur**

Einnahmen und Ausgaben staatlicher Hochbaumaßnahmen werden zentral im Einzelplan 18 veranschlagt. Ausgenommen hiervon sind Ausgaben für die Unterhaltung von Grundstücken und baulichen Anlagen, die in den Ressorteinzelplänen ausgewiesen werden.

Der Einzelplan ist in vier Abschnitte gegliedert; in jeweils eigenen Abschnitten werden Baumaßnahmen der Ressorts (Kapitel 18 01 bis Kapitel 18 16) und der Hochschulen (Kapitel 18 17 bis Kapitel 18 26) dargestellt. Weitere Abschnitte bestehen für Maßnahmen innerhalb des Sonderinvestitionsprogramms im Bereich der Hochschulbauten (Kapitel 18 27) und für Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit der Durchführung staatlicher Hochbau- und Bauunterhaltungsmaßnahmen (Kapitel 18 39).

Seit dem Haushaltsjahr 2009 wird für den Einzelplan 18 ein Wirtschaftsplan erstellt. Die Baumaßnahmen werden bis zur Fertigstellung und Übergabe an die Nutzer im Wirtschaftsplan dieses Einzelplans veranschlagt.

Beiträge, Zuweisungen und Zuschüsse Dritter werden in den jeweiligen Kapiteln ausgewiesen. Sie sind in den Ausgabeansätzen der einzelnen Baumaßnahmen enthalten. Die Zahlungen des Bundes an das Land für Hochschulbaumaßnahmen werden zentral bei Kapitel 18 22 vereinnahmt. Für die Erstausrüstung der Forschungsbauten mit Gerät werden die Bundeseinnahmen weiterhin bei Kapitel 18 22 vereinnahmt und bei der Budgetübergabe für die Gerätebeschaffung an den Einzelplan 15 berücksichtigt.

Public Private Partnership-Projekte werden wie Landes- oder Hochschulbaumaßnahmen im Einzelplan 18 berücksichtigt, allerdings ohne Ansatz.

Aus einer dem Einzelplan 18 beigefügten Übersicht gehen u. a. Anzahl der Maßnahmen und Gesamtkosten der Bauten, untergliedert nach Bauunterhaltung, Investitionen, Geräteausstattung und Grunderwerb, hervor.



43.2 Übersicht zu den Einnahmen und Ausgaben

In den Jahren 2012 bis 2014 wiesen die veranschlagten Ausgaben einen Rückgang von insgesamt 55,1 Mio. Euro (13,5 Prozent) aus. Die Einnahmen verminderten sich um 15,2 Mio. Euro (19,2 Prozent). Der Zuschuss sank damit von 329,4 Mio. Euro (2012) auf 289,5 Mio. Euro (2014).

| Übersicht Einzelplan 18 | 2012 | | 2013 | | 2014 | Abweichung 2013 Ist – Soll | | Veränderung Soll 2014 – 2012 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------------------------|--------------|------------------------------------|
| | Soll | Ist | Soll | Ist | Soll | | | % |
| Mio. Euro | | | | | | | | |
| Einnahmen | 79,2 | 91,0 | 65,4 | 55,2 | 64,0 | -10,2 | -15,6 | -19,2 |
| <i>darunter</i> | | | | | | | | |
| Vermögenswirksame und besondere Finan- zierungseinnahmen | 77,5 | 78,3 | 61,5 | 49,1 | 62,5 | -12,3 | -20,0 | -19,3 |
| Sonstige Einnahmen* | 1,7 | 12,8 | 3,9 | 6,1 | 1,5 | 2,2 | 55,0 | -10,4 |
| Ausgaben | 408,6 | 396,7 | 406,7 | 344,0 | 353,5 | -62,7 | -15,4 | -13,5 |
| <i>darunter</i> | | | | | | | | |
| Bauausgaben | 377,0 | 354,9 | 367,2 | 328,9 | 329,8 | -38,2 | -10,4 | -12,5 |
| Sonstige Ausgaben** | 31,6 | 41,8 | 39,5 | 15,0 | 23,7 | -24,5 | -62,0 | -25,0 |
| Zuschuss (Unterdeckung) | -329,4 | -305,7 | -341,3 | -288,8 | -289,5 | 52,6 | -15,4 | -12,1 |

* Sonstige Einnahmen setzen sich zusammen aus eigenen Einnahmen und Übertragungseinnahmen.

** Sonstige Ausgaben umfassen Übertragungsausgaben, persönliche und sachliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für den Schuldendienst, Sonstige Investitionsausgaben und besondere Finanzierungsausgaben.

Die Zahlen werden grundsätzlich in Mio. Euro dargestellt und sind aus Gründen der Übersichtlichkeit gerundet. Den Rechenoperationen liegen ungerundete Zahlen zugrunde, so dass insbesondere bei kleinen Mio. Euro-Beträgen und Prozentangaben rundungsbedingte Abweichungen auftreten.

Tabelle 43-1: Übersicht Einzelplan 18

Im Haushaltsjahr 2013 beliefen sich die Einnahmen auf 55,2 Mio. Euro (Soll: 65,4 Mio. Euro); sie unterschritten den Planansatz um 15,6 Prozent. Die Ausgaben in Höhe von 344,0 Mio. Euro lagen um 15,4 Prozent (62,7 Mio. Euro) unter dem Ansatz von 406,7 Mio. Euro. Der vorgesehene Zuschuss (341,3 Mio. Euro) konnte daher um 15,4 Prozent (52,6 Mio. Euro) unterschritten werden.

43.3 Übersicht über die Haushaltsausgaben nach Abschnitten

Die folgende nach Abschnitten der Hochbaumaßnahmen gegliederte Übersicht umfasst neben der Anzahl der Maßnahmen deren Gesamtkosten, die Bewilligungssummen bis zum Jahr 2012 und die Ansätze des Jahres 2013, jeweils unterteilt nach Bauunterhaltung, Investition, Gerät und Grunderwerb, sowie das Ist des Jahres 2013.

| Übersicht | Maßnahmen Anzahl | Gesamtkos- ten | Bewilligt bis 2012 Mio. Euro | Soll 2013 | Ist 2013 |
|--|---------------------|-------------------|------------------------------------|--------------|--------------|
| Abschnitt Ressort | | | | | |
| Gesamt | 122 | 1 553,4 | 1 062,4 | 94,4 | 72,1 |
| <i>davon</i> | | | | | |
| Bauunterhaltung | 29 | 167,7 | 130,5 | 12,5 | |
| Investition | 93 | 1 385,7 | 931,8 | 81,9 | |
| Gerät | | 0,05 | | 0,05 | |
| Grunderwerb | | | | | |
| Abschnitt Hochschulen | | | | | |
| Gesamt | 72 | 2 499,6 | 1 453,0 | 290,2 | 260,3 |
| <i>davon</i> | | | | | |
| Bauunterhaltung | 12 | 47,3 | 25,1 | 8,6 | |
| Investition | 60 | 2 293,5 | 1 338,8 | 267,6 | |
| Gerät | | 63,0 | 7,3 | | |
| Grunderwerb | | 95,8 | 81,9 | 13,9 | |
| Abschnitt Sonderinvestitionsprogramm (ab 2013 im Abschnitt Hochschulen) | | | | | |
| Gesamt | | | | | |
| <i>davon</i> | | | | | |
| Bauunterhaltung | | | | | |
| Investition | | | | | |
| Gerät | | | | | |
| Grunderwerb | | | | | |
| Abschnitt Sonstiges | | | | | |
| Gesamt | 5 | 60,3 | 16,5 | 22,1 | 11,6 |
| <i>davon</i> | | | | | |
| Bauunterhaltung | 2 | 42,6 | 16,5 | 4,5 | |
| Investition | 3 | 17,7 | | 17,7 | |
| Gerät | | | | | |
| Grunderwerb | | | | | |

Tabelle 43-2: Haushaltsausgaben nach Abschnitten

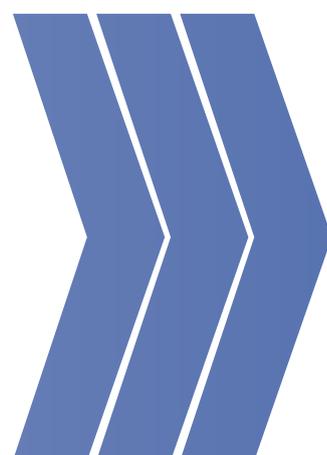
Die Unterschreitung der Ausgaben um 62,7 Mio. Euro (vgl. Tabelle 43-1) beruhte auf geringeren Ausgaben in den Abschnitten Ressort, Hochschulen und Sonstiges. Die Mittel des Sonderinvestitionsprogramms werden ab dem Haushaltsjahr 2013 im Abschnitt Hochschulen ausgewiesen.

43.4 Prüfungen

Der Rechnungshof prüfte verschiedene Baumaßnahmen des Einzelplans.

Teil III





Teil III Berichte und Stellungnahmen

In diesem Teil der Bemerkungen informiert der Rechnungshof über ausgewählte Berichte und Stellungnahmen insbesondere an Landtag und Landesregierung. Einen Einblick in die Bandbreite seiner Tätigkeit vermitteln die nachfolgenden Beispiele.

44 Elektromobilität in Handwerksbetrieben

Der Rechnungshof hat eine Stellungnahme nach § 102 Abs. 1 Nr. 1 LHO zum Entwurf einer Richtlinie zur Förderung von Forschung und Entwicklung „Elektromobilität in Handwerksbetrieben in Frankfurt am Main und Wiesbaden“ abgegeben.

Zielsetzung der Förderung ist es, die Entwicklung der Elektromobilität zu unterstützen. Dazu soll der Erwerb von maximal 200 Elektrofahrzeugen durch Handwerksbetriebe gefördert werden. Der Entwurf sah u. a. Bestimmungen für die Geltung haushaltsrechtlicher Vorschriften vor. Des Weiteren beinhaltete er Regelungen zum Nachweis der Beschaffung und des Betriebs des Fahrzeugs.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hat den Vorschlag des Rechnungshofs aufgegriffen und die konkreteren Hinweise zur Geltung der Landeshaushaltsordnung, der Vorläufigen Verwaltungsvorschriften, der Allgemeinen Nebenbestimmungen für die Zuwendungen zur Projektförderung usw. in den Text der am 14. Februar 2014 veröffentlichten Richtlinie aufgenommen. Die Empfehlung, die Dokumentation mittels eines Bildes als Bestandteil des Nachweises zu verlangen, wurde ebenfalls aufgegriffen.

45 Überarbeitung der Brandschutzförderrichtlinie

Der Rechnungshof nahm gegenüber dem Ministerium des Innern und für Sport gemäß § 102 LHO zu einem Entwurf der Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen des Landes zur Förderung des Brandschutzes (Brandschutzförderrichtlinie) Stellung.

Der vorgelegte Entwurf der Brandschutzförderrichtlinie setzte zur Weiterleitung der Förderanträge kreisangehöriger Städte und Gemeinden voraus, dass der jeweilige Landkreis die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit der betreffenden Kommune positiv beurteilt. Der Rechnungshof bemän-



gelte, dass durch diese Vorgabe finanziell leistungsschwache Kommunen von der Förderung ausgeschlossen würden und infolgedessen ihren gesetzlichen Pflichtaufgaben im Bereich des Brandschutzes und der Allgemeinen Hilfe nicht mehr nachkommen könnten. Das Ministerium verwarf daraufhin diese Neuregelung.

Weiter regte der Rechnungshof an, neben den Jugendfeuerwehren auch die inzwischen vom Hessischen Brand- und Katastrophenschutzgesetz erfassten Kinderfeuerwehrgruppen bei der Förderung baulicher Maßnahmen zu berücksichtigen. Das Ministerium schlug dazu vor, für die Bemessung der Förderung der – von Kinder- und Jugendfeuerwehren im Regelfall gemeinsam genutzten – Räume die jeweils größere Gruppenstärke zugrunde zu legen.

Zur Förderung des Neubaus und der Erweiterung von Feuerwehrhäusern empfahl der Rechnungshof in diesem Fall einen einfachen Verwendungsnachweis²⁴⁰ mit Belegliste sowie eine Eigenerklärung der Zuwendungsempfänger, dass bei der Auftragserteilung das Vergaberecht beachtet wurde. Dadurch wird bei vertretbarem Aufwand für die geförderte Kommune eine ausreichende Kontroll- und Steuerungsmöglichkeit des Ministeriums gewährleistet.

Die zum 1. Januar 2015 in Kraft getretene Neufassung der Richtlinie berücksichtigt die Vorschläge des Rechnungshofs.

46 Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung

Die Landesregierung beabsichtigt, Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Landes (Grundsätze) einzuführen. Diese bestehen aus einem „Public Corporate Governance Kodex“ (PCGK) und „Hinweisen für gute Beteiligungsführung bei Unternehmen des Landes Hessen“ (Hinweise). Der PCGK richtet sich an die Organe von Unternehmen in der Rechtsform einer juristischen Person des privaten Rechts, sofern das Land mehrheitlich an ihnen beteiligt ist. Für Minderheitsbeteiligungen wird die Anwendung des Kodex empfohlen; gleiches gilt für die Organe von öffentlich-rechtlichen Anstalten und Stiftungen. Der Kodex soll eine anhaltende Verbesserung der Leistung und Überwachung der Unternehmen durch seine Organe anstoßen und dadurch eine wirtschaftlichere Erfüllung der mit der Landesbeteiligung verfolgten Ziele sicherstellen. Die Hinweise sollen zu einer guten Führung der Beteiligungen des Landes

²⁴⁰ Siehe Nr. 6.2 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften (ANBest-GK; Anlage 3 zu VV Nr. 5.1 zu §44 LHO).

nach einheitlichen Kriterien beitragen, einer ordnungsmäßigen Wahrnehmung der Interessen des Landes als Anteilseigner dienen und die Kontrolle der Beteiligungen erleichtern.

Der Rechnungshof hat zu den Entwürfen Stellung genommen. Er hält eine Erweiterung der verpflichtenden Anwendung des Kodex für öffentlich-rechtliche Anstalten, Stiftungen und Körperschaften des öffentlichen Rechts für sachgerecht. Weiterhin sollten die Hinweise konkrete Handlungsanweisungen und -empfehlungen an die Beteiligungsverwaltung enthalten.

Das Ministerium der Finanzen hat die Empfehlungen nur zum Teil übernommen. Bezüglich des Kodex sei es sachgerecht, den Organen der öffentlich-rechtlichen Anstalten und Stiftungen die Entscheidung zu überlassen, ob und inwieweit er auf ihr Unternehmen Anwendung finden soll. Eine Ausweitung des Anwendungsbereiches auf Körperschaften des öffentlichen Rechts sei nicht zielführend, weil es nur eingeschränkte Eingriffsmöglichkeiten gebe. Hinsichtlich der Ausgestaltung der Hinweise sei durch die zentrale Beteiligungsverwaltung eine einheitliche Handhabung sichergestellt. Abschließend teilte das Ministerium der Finanzen mit, dass die Landesregierung die „Grundsätze“ möglichst zeitnah einführen wolle, um für die Unternehmen des Landes zeitgemäße und einheitliche Maßstäbe zu setzen. Unabhängig davon hat es angekündigt, wegen weiterführender Gespräche mit dem Rechnungshof Kontakt aufzunehmen.

Der Rechnungshof hat das Ministerium der Finanzen mit Schreiben vom 27. Februar 2015 darauf hingewiesen, dass er – auch soweit seine Empfehlungen nicht umgesetzt wurden – bei seiner Auffassung bleibe. Die Ankündigung weiterführender Gespräche hat er begrüßt.

47 ESF-Rahmenrichtlinie des Landes Hessen und Fördergrundsätze zur Hessischen Arbeitsmarktförderung

Das Land hatte erstmals im Jahr 2008 für die Förderperiode 2007 bis 2013 eine Rahmenrichtlinie für die Interventionen des Europäischen Sozialfonds in Hessen erlassen. Im Oktober 2014 übersandte das Ministerium für Soziales und Integration dem Rechnungshof den Entwurf einer neuen Rahmenrichtlinie für die Förderperiode 2014 bis 2020. Parallel übermittelte es einen Entwurf der zu überarbeitenden Fördergrundsätze zur Hessischen Arbeitsmarktförderung, mit dem die Fördergrundsätze mehrerer – zuvor eigenständiger – Förderprogramme wie



- Ausbildungskostenzuschüsse für Lern- und Leistungsbeeinträchtigte („AKZ“),
- Impulse der Arbeitsmarktpolitik,
- Qualifizierung und Beschäftigung junger Menschen („QuB“),
- Arbeitsmarktbudget,
- Ausbildungsbudget

gebündelt werden sollten. Das Ministerium bat den Rechnungshof um Erteilung des Einvernehmens nach VV Nr. 15.4 zu §44 LHO.

Der Rechnungshof hat das Ministerium unter anderem darauf hingewiesen, dass die Regelungen über den Verwendungsnachweis nicht hinreichend berücksichtigten, dass in der Vergangenheit für einzelne Förderbereiche im Verwendungsnachweisverfahren besondere Gliederungsvorgaben hinsichtlich der zu erstellenden Sachberichte oder – im Falle der „AKZ“ – Alternativformen der Nachweisführung eingeführt worden waren. Auch hat er dem Ministerium über die vorläufigen Ergebnisse seiner Prüfung von Fördermaßnahmen nach den bisherigen Fördergrundsätzen „QuB“ berichtet, die sich auf die künftigen Regelungsinhalte dieses Förderbereiches auswirken werden.

In einem konstruktiven Dialog mit dem Ministerium konnte überwiegend Übereinstimmung über gebotene und sachgerechte Änderungen der Entwürfe der ESF-Rahmenrichtlinie und der Grundsätze der Arbeitsmarktförderung erzielt werden.

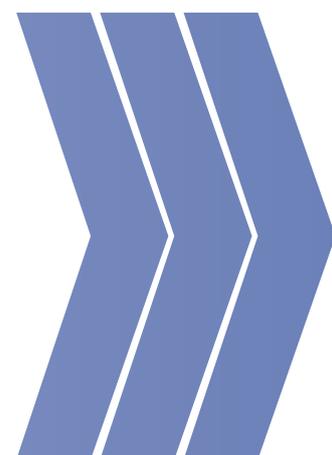
Der Rechnungshof hat daraufhin sein Einvernehmen erklärt. Die ESF-Rahmenrichtlinie wurde mit Erlass vom 18. Dezember 2014, die Fördergrundsätze zur Arbeitsmarktförderung mit Erlass vom 19. Dezember 2014 in Kraft gesetzt.

Der Rechnungshof begrüßt die konstruktive Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Soziales und Integration anlässlich seiner Beteiligung nach § 102 LHO im Zusammenhang mit dem Erlass der Verwaltungsvorschriften.

Er erwartet, dass auch im Hinblick auf seine Empfehlungen zu den Fördergrundsätzen „QuB“ eine einvernehmliche Regelung gefunden wird.

Teil IV





Teil IV Ergebnisse von Prüfungen aus vergangenen Jahren

In diesem Teil wird über Maßnahmen berichtet, die geprüfte Stellen aufgrund von Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs getroffen haben, um Mängel abzustellen oder Verfahren zu verbessern. Der Rechnungshof überprüft in diesem Zusammenhang insbesondere, ob die vom Parlament erteilten Auflagen erfüllt werden. Nachfolgend sind einige ausgewählte Ergebnisse dargestellt.

48 Sonderprojekt des Landesprogramms zur Erneuerung hessischer Dörfer – Dorferneuerungsprogramm –, Bemerkungen 2006, Nr. 26 – Einzelplan 09

48.1 Sachverhalt

Die Sanierung einer zu Beginn des 20. Jahrhunderts errichteten Arbeitersiedlung wurde im Jahr 2003 als Sonderprojekt in das Dorferneuerungsprogramm aufgenommen. Grundlage der Förderung bildete die kostenintensivste Variante einer Machbarkeitsstudie mit förderungsfähigen Kosten in Höhe von 4,9 Mio. Euro. Alternativen mit einem Sparpotenzial von 1,7 Mio. Euro wurden nicht bewertet. Im Einvernehmen mit dem Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz²⁴¹ durfte die geförderte Kommune ihren Eigenanteil von rund 21 Prozent aus den Verkaufserlösen der sanierten Häuser refinanzieren. Modalitäten der Refinanzierung waren nicht vereinbart.

Der Rechnungshof kritisierte neben den überhöhten Ansätzen in der Machbarkeitsstudie die aus seiner Sicht nicht zulässige Refinanzierung des Eigenanteils der Kommune. Er empfahl, den förderungsfähigen Investitionsrahmen um 700 000 Euro zu reduzieren. Weiter regte er an, Verkaufserlöse und Mieteinnahmen an das Land abzuführen, soweit diese den Eigenanteil der Kommune an den förderungsfähigen Kosten übersteigen.

Das Ministerium stimmte den Feststellungen des Rechnungshofs zu.

²⁴¹ Das Ministerium führt seit 18. März 2014 die Bezeichnung Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.



48.2 Weitere Entwicklung

Der förderungsfähige Investitionsrahmen wurde von 4,9 Mio. Euro auf 4,2 Mio. Euro gesenkt. Gemäß Verwendungsnachweis vom 4. November 2008 betragen die förderungsfähigen Kosten rund 3,9 Mio. Euro. Der Eigenanteil der Kommune wurde auf rund 960 000 Euro festgesetzt. Die Einzelheiten der Refinanzierung wurden in den Grundschuldbestellungsurkunden geregelt. Danach ist die Kommune verpflichtet, bis zum 31. Dezember 2023 die über den Eigenanteil hinausgehenden Verkaufserlöse und Mieteinnahmen an das Land abzuführen.

48.3 Bewertung

Der Rechnungshof begrüßt die vereinbarten Regelungen. Zum Stichtag 31. Dezember 2012 hat die Kommune dem Land rund 300 000 Euro erstattet. Bis zum Ende der Rückzahlungsverpflichtung können Einnahmen in Höhe von insgesamt rund 600 000 Euro erwartet werden.

49 Verwendung von Zuwendungen für den Bau von Stationen an Eisenbahnstrecken

Prüfungsmitteilung an das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung vom 3. Februar 2005

49.1 Sachverhalt

Bei der Prüfung von Zuwendungen für den Ausbau von Stationen an Eisenbahnstrecken hat der Rechnungshof im Jahr 2005 die Vergabe eines Auftrags für den Bau eines S-Bahnhalts beanstandet. Die Ausschreibungsunterlagen enthielten zahlreiche Bedarfspositionen. Diese sind dadurch gekennzeichnet, dass noch nicht feststeht, ob und in welchem Umfang sie ausgeführt werden. Für Fliesenarbeiten wurden unterschiedliche Ausführungsvarianten beschrieben, ohne dass diese als Alternativpositionen gekennzeichnet waren.

Das zur Vergabe hinzugezogene Ingenieurbüro kam zum Ergebnis, dass bei Nichtausführung der Bedarfspositionen Bieter A und bei Ausführung der Bedarfspositionen Bieter B das günstigste Angebot abgegeben hatte. Da es davon ausging, dass einige Bedarfspositionen nicht beauftragt würden, schlug es vor, den Auftrag Bieter A zu erteilen. Die Kommune folgte

dieser Empfehlung. Entgegen der Annahme des Ingenieurbüros wurden in der Folge alle Bedarfspositionen beauftragt.

Der Rechnungshof stellte fest, dass nach Beauftragung aller ausgeschriebenen Bedarfspositionen sowie der Festlegung der Ausführungsvarianten Bieter B Mindestbietender war. Damit hatte letztlich nicht der Mindestbietende den Auftrag erhalten. Der Rechnungshof kritisierte, dass die hohe Zahl der Bedarfspositionen die Bewertung der Wirtschaftlichkeit eines Angebots erschwert und im Gegensatz zum Gebot der eindeutigen und erschöpfenden Leistungsbeschreibung nach § 9 Nr. 1 der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A steht. Er hat empfohlen, den Zuwendungsbescheid gegenüber der Kommune zu widerrufen und die Zuwendung neu festzusetzen.

49.2 Weitere Entwicklung

Im Jahr 2006 widerrief die Hessische Straßen- und Verkehrsverwaltung den Zuwendungsbescheid und forderte von der Kommune den Betrag von 771 200 Euro (25 Prozent des Gesamtauftragswertes) zurück. Dagegen erhob die Kommune Klage.

Im Juli des Jahres 2013 berichtete das Ministerium dem Rechnungshof über den Versuch einer außergerichtlichen Einigung mit der Kommune. Es schlug vor, die Zuwendung um rund 17 800 Euro statt um den ursprünglich geforderten Betrag von 771 200 Euro zu kürzen. Dieser Betrag entspreche der Differenz des Angebots des Mindestbietenden zum tatsächlich beauftragten Angebot. Dem Land sei kein wesentlicher materieller Schaden entstanden. Auch sei zu berücksichtigen, dass die Vergabe der Bauleistung mehr als elf Jahre zurückliege. Die geforderte Kürzung würde für die Kommune eine erhebliche Härte darstellen. Durch einen Vergleich könne ein langwieriges Verwaltungsgerichtsverfahren vermieden werden.

Der Rechnungshof hielt den vorgeschlagenen Kürzungsbetrag von 17 800 Euro für zu niedrig. Er stellte klar, dass es bei seiner Empfehlung, die Zuwendung zurückzufordern, nicht darum ging, einen etwaigen materiellen Schaden des Landes auszugleichen. Vorrangiges Ziel sei es gewesen, die Einhaltung der vergaberechtlichen Vorschriften präventiv sicherzustellen. Daher sei der zeitliche Abstand zur Vergabe unerheblich. Gleichwohl erklärte der Rechnungshof, dass er einem Vergleich zustimmen würde, wenn der Sanktionscharakter der Zahlung erhalten bliebe.

Im August 2014 teilte das Ministerium mit, dass die Bewilligungsbehörde auf seine Empfehlung hin einen außergerichtlichen Vergleich ausgehandelt habe. Darin habe sich die Kommune auf eine Rückzahlung von 250 000 Euro verpflichtet.



49.3 Bewertung

Der Rechnungshof begrüßt, dass es zu einer außergerichtlichen Einigung gekommen ist und der ausgehandelte Vergleich einen Sanktionscharakter erkennen lässt.

50 Prüfung „Kompetenzzentrum für hochkontagiöse lebensbedrohliche Erkrankungen“

Bemerkungen 2011, Nr. 13 – Einzelplan 08

50.1 Sachverhalt

Das Infektionsschutzgesetz verpflichtet die Länder zur Schaffung von Isolier- und Behandlungseinrichtungen für hochkontagiöse lebensbedrohliche Erkrankungen. Zur Erfüllung seiner gesetzlichen Verpflichtungen errichtete Hessen eine Isolierstation am Universitätsklinikum in Frankfurt am Main und ein „Kompetenzzentrum für hochkontagiöse lebensbedrohliche Erkrankungen“ mit dem Charakter eines Netzwerkes. Die vom Gesundheitsamt der Stadt Frankfurt am Main koordinierte Einrichtung gewährleistet unter anderem täglich eine 24-stündige Beratung der Gesundheitsämter in Hessen und Rheinland-Pfalz zu diesen Erkrankungen.

Der Rechnungshof hatte festgestellt, dass Entscheidungskompetenzen, Außenvertretung und Aufsicht nicht geregelt waren. Dies führte in der Vergangenheit zu Konflikten bei Einzelfallentscheidungen. Er hielt es für erforderlich, eine solche zentrale Einheit wie das Kompetenzzentrum vorzuhalten, weil hochkontagiöse lebensbedrohliche Erkrankungen eine schnelle, fachlich fundierte Reaktion erfordern. Dabei sollten die Entscheidungsbefugnisse der Beteiligten eindeutig geregelt werden, um Konflikte zu vermeiden, die zu Zeitverlusten führen und bei diesen Krankheiten Lebensgefahr bedeuten können.

Der Rechnungshof empfahl, das Kompetenzzentrum als Institution vertraglich oder gesetzlich zu verankern, um in ihm Fach- und Entscheidungskompetenz rechtssicher zusammenzuführen und klare Regelungen über die Zuständigkeiten zu treffen.

Die Landesregierung sah in ihrer Stellungnahme zu den Bemerkungen 2011 keine Notwendigkeit, das Kompetenzzentrum wie empfohlen zu institutionalisieren.

50.2 Weitere Entwicklung

Der Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung nahm die Bemerkung im August 2012 zur Kenntnis und bat das Sozialministerium, über die veranlassten Maßnahmen zu berichten.

Das Ministerium hat sich für eine vertragliche Lösung zwischen dem Land und den drei beteiligten Partnern (Stadt Frankfurt am Main, Universitätsklinikum Frankfurt und Philipps-Universität Marburg) entschieden, um das Kompetenzzentrum rechtlich abzusichern. Die vertraglichen Regelungen wurden intensiv mit dem Rechnungshof erörtert und abgestimmt, die Verträge im Dezember 2014 unterzeichnet.

Mit Beschluss vom 21. Januar 2015 hat der Unterausschuss den Bericht abschließend zur Kenntnis genommen.

50.3 Bewertung

Der Rechnungshof begrüßt, dass mit den neu ausgehandelten Verträgen die Arbeit des Kompetenzzentrums für hochkontagiöse lebensbedrohliche Erkrankungen in Hessen rechtssicher geregelt wird.



HESSISCHER
RECHNUNGSHOF

DER PRÄSIDENT

Darmstadt, den 28. November 2014

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

Ich habe die gemäß Haushaltsvermerk meiner Prüfung unterliegende Rechnung zu Kapitel 0201 Titel 531 – Zur Verfügung des Ministerpräsidenten für Zwecke des Informationswesens – geprüft.

Das Prüfungsverfahren ist für das Haushaltsjahr 2013 ohne Beanstandungen abgeschlossen worden.

Dr. Walter Wallmann

Beratungstätigkeit, gutachterliche Äußerungen, Unterrichtungen über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung

Außerdem berichtet der Rechnungshof der Landesregierung und dem Hauptausschuss des Hessischen Landtages über wesentliche Ergebnisse von Prüfungen im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Prüfungen im Rundfunkbereich

Aufgaben

Außerhalb der Prüfungen nach der Landeshaushaltsordnung prüft der Rechnungshof auch

- die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Hessischen Rundfunks, Anstalt des öffentlichen Rechts sowie
- die Wirtschaftsführung bei solchen Unternehmen des privaten Rechts, an denen der Hessische Rundfunk unmittelbar, mittelbar oder zusammen mit anderen Rundfunkanstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Mehrheit beteiligt ist und deren Gesellschaftsvertrag oder Satzung diese Prüfung durch den Rechnungshof vorsieht.

Grundlage für diese Prüfungen sind der Rundfunkstaatsvertrag (RStV) und das Gesetz über den Hessischen Rundfunk (HRG).²⁴²

Der Rechnungshof wertet zudem die Prüfung des Jahresabschlussprüfers bei Mehrheitsbeteiligungen der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, des ZDF, des Deutschlandradios oder bei Gesellschaften, bei denen ein Prüfungsrecht der zuständigen Rechnungshöfe besteht, bezüglich der Einhaltung der staatsvertraglichen Vorgaben für kommerzielle Aktivitäten (Marktkonformität) aus. Er kann in jedem Einzelfall selbst Prüfmaßnahmen bei den betreffenden Beteiligungsunternehmen ergreifen. Kommerzielle Tätigkeiten²⁴³ sind Betätigungen, bei denen Leistungen auch für Dritte im Wettbewerb angeboten werden. Diese Tätigkeiten dürfen nur unter Marktbedingungen erbracht werden. Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio haben sich bei den Beziehungen zu ihren kommerziell tätigen Tochterunternehmen marktkonform zu verhalten und die entsprechenden Bedingungen, wie bei einer kommerziellen Tätigkeit, auch ihnen gegenüber einzuhalten.

²⁴² §§ 16c und 16d RStV, § 19 HRG.

²⁴³ § 16a Abs. 1 RStV.



Sind mehrere Rechnungshöfe für die Prüfung zuständig, können sie die Prüfung einem dieser Rechnungshöfe übertragen.²⁴⁴

Der Rechnungshof teilt das Ergebnis seiner Prüfungen dem Intendanten und den Beteiligungsunternehmen mit. Über die wesentlichen Ergebnisse unterrichtet er mit der Stellungnahme des Intendanten die Aufsichtsgremien des Hessischen Rundfunks, die Landesregierung, den Hauptausschuss des Hessischen Landtags und die unabhängige Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF). Bei der Unterrichtung über die Ergebnisse der Prüfungen hat der Rechnungshof darauf zu achten, dass die Wettbewerbsfähigkeit der geprüften Unternehmen nicht beeinträchtigt wird und insbesondere Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gewahrt werden.²⁴⁵

Über festgestellte Verstöße gegen die Bestimmungen zur Marktkonformität unterrichtet der Rechnungshof die Hessische Staatskanzlei.²⁴⁶

Prüfungen

- Prüfung der Wirtschaftsführung der DEGETO FILM GMBH

Der Rechnungshof hat die Wirtschaftsführung der DEGETO FILM GMBH (DEGETO), Frankfurt am Main, für die Geschäftsjahre 2006 bis 2008 stichprobenweise geprüft. In begründeten Fällen wurden auch Geschäftsvorfälle und Unterlagen aus anderen Geschäftsjahren in die Prüfung einbezogen. Gegenstand des Unternehmens ist der Erwerb, die Verwaltung und die Veräußerung von Rechten an Spielfilmen und Fernsehprojekten. Hierzu gehören auch partnerschaftliche Beschaffungsmaßnahmen in Form von Co-Produktionen und Co-Finanzierungen sowie die Eigenproduktion von Filmen und Fernsehprojekten. Gesellschafter sind die Landesrundfunkanstalten der ARD entweder unmittelbar oder mittelbar über ihre Werbegeellschaften zu gleichen Teilen.

Die DEGETO unterliegt der Prüfung durch die für die Gesellschafter zuständigen Rechnungshöfe. Aufgrund einer Prüfungsvereinbarung haben die jeweils zuständigen Rechnungshöfe die Wahrnehmung ihrer Prüfungsaufgaben bei der Gesellschaft auf den Hessischen Rechnungshof übertragen.

Mit Schreiben vom 12. Juni 2014 hat der Rechnungshof die abschließende Prüfungsmitteilung, die die Stellungnahmen der DEGETO sowie die abschließende Würdigung des Rechnungshofs umfasst, an die Geschäftsführung der DEGETO und den Intendanten des Hessischen Rundfunks

²⁴⁴ § 16c Abs. 4 RStV.

²⁴⁵ §§ 14 Abs. 4 und 16d Abs. 2 RStV.

²⁴⁶ § 16d Abs. 1 Sätze 7 und 8 RStV.

übersandt. Abdrucke der abschließenden Prüfungsmitteilung haben die Rechnungshöfe der Länder und die KEF erhalten.

Nach Abschluss des Prüfungsverfahrens hat der Rechnungshof die wesentlichen Ergebnisse seiner Prüfung der Geschäftsführung der DEGETO, dem Intendanten des Hessischen Rundfunks, der Hessischen Staatskanzlei, dem Hessischen Landtag und den Rechnungshöfen der Länder übersandt. Er konnte mitteilen, dass die DEGETO bis zum Abschluss des Prüfungsverfahrens seine Empfehlungen aufgegriffen und zum Teil bereits Konsequenzen gezogen hat.

- Auswertung von Jahresabschlussprüfungen des Hessischen Rundfunks und seiner Beteiligungsunternehmen

Die Prüfungen der Abschlussprüfer haben zu keinen wesentlichen Feststellungen geführt, die Anlass zu Zweifeln an der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung geben könnten. Nach Einschätzung der Abschlussprüfer entsprechen die Jahresabschlüsse den gesetzlichen Vorschriften und vermitteln unter Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage.

Der Rechnungshof hat die Berichte der Abschlussprüfer ausgewertet. Anlass für zusätzliche Prüfungen des Rechnungshofs gab es nicht.

- Auswertung von Ergebnissen der Prüfung der Marktkonformität der kommerziellen Tätigkeiten

Die Jahresabschlussprüfer haben im Rahmen ihrer Prüfungen der Marktkonformität der kommerziellen Tätigkeiten von unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungsunternehmen des Hessischen Rundfunks keine Verstöße gegen marktkonformes Verhalten festgestellt.

Der Rechnungshof hat die von den Abschlussprüfern getroffenen Ergebnisse der Prüfung der Marktkonformität ausgewertet. Eigene Prüfungen des Rechnungshofs waren nicht notwendig.

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

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

Die in der Haushaltsrechnung 2013 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).

Darmstadt, den 27. März 2015

Dr. Wallmann

Dr. Cuny

Doetschmann

Dr. Nowak

Dr. Breidert

Brillmann

Balk

Dr. Keilmann

