



Hessischer Rechnungshof

Bemerkungen 2011 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen

Bemerkungen 2011

des Hessischen Rechnungshofs

zur

Haushalts- und Wirtschaftsführung

des

Landes Hessen

(einschließlich Feststellungen zur
Haushaltsrechnung 2010)

Darmstadt, den 29. März 2012

Vorwort

Der Bericht enthält die vom Kollegium des Hessischen Rechnungshofs verabschiedeten Bemerkungen 2011. Der Rechnungshof kommt damit seiner Verpflichtung nach, den Landtag, die Landesregierung und die Öffentlichkeit über wesentliche Prüfungsergebnisse zu informieren.

Die finanzwirtschaftliche Situation des Landes war im Berichtsjahr 2010 günstiger als im Vorjahr, blieb aber weiterhin angespannt. Die Nettokreditaufnahme war niedriger als im Krisenjahr 2009, lag aber immer noch deutlich über dem Vorkrisenniveau. Die Verschuldung des Landes stieg weiter an. Der Gesamtabchluss des Landes zum 31. Dezember 2010, der von Wirtschaftsprüfern testiert und vom Rechnungshof festgestellt wurde, weist einen Anstieg des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags um rund 2 Mrd. Euro auf rund 67 Mrd. Euro im Jahr 2010 aus.

Die Aufnahme einer Schuldenbremse in die Hessische Verfassung im Jahr 2011 ist ein wichtiger Schritt, um dem Anstieg der Verschuldung entgegenzuwirken. Die eindrucksvolle Zustimmung der hessischen Bevölkerung zur Aufnahme einer Schuldenbremse sollte die politisch Verantwortlichen motivieren, die Arbeiten am Ausführungsgesetz zügig voranzutreiben. Die wirtschaftliche Erholung sollte konsequent zur Haushaltskonsolidierung genutzt werden. Mit seinen Bemerkungen und den darin enthaltenen Hinweisen und Empfehlungen unterstützt der Rechnungshof diese Bemühungen.

Die Gliederung der Bemerkungen ist gegenüber den Vorjahren unverändert geblieben. Die Bemerkungen enthalten in Teil I eine Analyse der finanzwirtschaftlichen Lage des Landeshaushalts, während die Teile II und III weitere Einzelbeiträge enthalten, die für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sind. Die Beiträge in Teil III belegen die bereits in den Vorjahren festgestellte Tendenz, dass finanzwirksame Empfehlungen des Rechnungshofs schon während laufender Prüfungsverfahren umgesetzt werden. In Teil IV wird über ausgewählte Berichte und Stellungnahmen an den Landtag und die Landesregierung informiert.

Darmstadt, im März 2012

Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser
Präsident des Hessischen Rechnungshofs

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	11
Kurzfassungen aller Beiträge	13
0 Vorbemerkung	37

Teil I Bemerkungen allgemeiner Art

1 Haushaltsplan und Haushaltsrechnung 2010	45
2 Zusammenfassende Darstellung von Rechnungsergebnissen	63
3 Die Entwicklung von Einnahmearten im Haushaltsjahr 2010	81
4 Die Entwicklung von Ausgabearten im Haushaltsjahr 2010	103
5 Länderfinanzausgleich und Kommunalen Finanzausgleich	123
6 Die Entwicklung der Landesschuld und des Schuldendienstes	145
7 Die Entwicklung des Landesvermögens	181
8 Gesamtabschluss des Landes Hessen zum 31. Dezember 2010	197

Teil II Bemerkungen zu den Einzelplänen

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

9 Aufsicht über die Betätigung der Kommunen als Teil der kommunalen Finanzaufsicht	237
--	-----

10 Externe Beratungen – Schwerpunkt IT – im Polizeibereich	245
--	-----

Hessisches Kultusministerium (Epl. 04)

11 Schulentwicklungsplanung für Grundschulen	257
--	-----

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

12 IT-Verfahren Elektronisches Grundbuch	263
--	-----

Hessisches Sozialministerium (Epl. 08)

13 Kompetenzzentrum für hochkontagiöse lebensbedrohliche Erkrankungen	269
---	-----

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

14 Wildschutzgebiet „Reinhardswald“	273
---	-----

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (Epl. 15)

15 Bildung von Rücklagen im studentischen Wohnungsbau	279
16 Auswertung der Berichte über die Prüfung der Jahresabschlüsse der Universitäten	283

Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 17)

17 Einkommensteuerveranlagung von Arbeitnehmern nach Einführung des maschinellen Risikomanagementsystems	287
--	-----

Teil III Ergebnisse der Prüfungs- und Beratungstätigkeit

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

18 Organisationsreform der hessischen Polizei	299
---	-----

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (Epl. 03) und Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 17)

19 Anrechnung von Renten auf Versorgungsbezüge	307
--	-----

Hessisches Kultusministerium (Epl. 04)

20 Medienzentren	311
----------------------------	-----

21 Klassengrößen an Grundschulen	317
--	-----

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

22 Videokonferenzsysteme in der hessischen Justiz	321
---	-----

23 Dienstleistungszentrum für den hessischen Justizvollzug	325
--	-----

24 Privatisierte Leistungen und Vertragscontrolling bei der Justizvollzugsanstalt Hünfeld	329
---	-----

Hessisches Ministerium der Finanzen (Epl. 06)

25 Externe Dienstleister bei der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung	337
--	-----

26 Leerstandsmanagement bei Liegenschaften des Landesbetriebs Hessisches Immobilienmanagement	341
--	-----

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

27 PPP-Elemente im Landesstraßenbau	345
---	-----

Hessisches Sozialministerium (Epl. 08)

28 Finanzierung der Integrationsfachdienste durch das Integrationsamt des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen	355
--	-----

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

29 Marktstrukturverbesserung	361
30 Beschaffung eines Analysegeräts durch den Landesbetrieb Hessisches Landeslabor	365

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (Epl. 15)

31 Baumaßnahmen der Technischen Universität Darmstadt unter dem Status der Autonomie	369
--	-----

Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 17)

32 Umsetzung der Konjunkturprogramme des Bundes und des Landes Hessen auf kommunaler Ebene	375
--	-----

Teil IV Berichte und Stellungnahmen an Landtag und Landesregierung

1 Bericht nach § 88 Absatz 2 LHO zu dem Reiseverhalten eines Geschäftsführers der HA Hessen Agentur GmbH	393
--	-----

2	Stellungnahmen nach § 102 LHO vom 24. Oktober und 28. November 2011 zur Änderung der Richtlinie für die forstliche Förderung	394
3	Stellungnahme nach § 103 LHO zur Einrichtung einer zentralen Koordinierungsstelle zur Vermeidung doloser Handlungen und Fehler in den zentralen SAP-Systemen	394
4	Erfahrungen mit dem Vergabebeschleunigungserlass	395

Anlage zu den Bemerkungen 2011

	Erklärung als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung . .	399
--	--	-----

Abkürzungsverzeichnis

abzgl.	abzüglich
a. F. / n. F.	alte / neue Fassung
AG	Aktiengesellschaft
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BilMoG	Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz
BOS	Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
DRModG	Gesetz zur Modernisierung des Dienstrechts in Hessen
EGHGB	Einführungsgesetz zum Handelsgesetzbuch
Epl.	Einzelplan
f. / ff.	folgende [Seite/n]
FAG	Finanzausgleichsgesetz
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GoB	Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung
Grp.	Gruppe
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen
ha	Hektar
HBeamtVG	Hessisches Beamtenversorgungsgesetz
HG	Haushaltsgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HGöGD	Hessisches Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst
HGr.	Hauptgruppe
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HI	Hessisches Immobilienmanagement
HLKA	Hessisches Landeskriminalamt
HSIPG	Hessisches Sonderinvestitionsprogrammgesetz
HSL	Hessisches Statistisches Landesamt

HSVV	Hessische Straßen- und Verkehrsverwaltung (seit Januar 2012: Hessen Mobil Straßen- und Verkehrsmanagement)
HV	Hessische Verfassung
HZD	Hessische Zentrale für Datenverarbeitung
IFD	Integrationsfachdienste
ITF	Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ des Bundes
JVA	Justizvollzugsanstalt
Kap.	Kapitel
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KG	Kommanditgesellschaft
LFA	Länderfinanzausgleich
LHO	Hessische Landeshaushaltsordnung
LPP	Landespolizeipräsidium
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
OFD	Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main
OGr.	Obergruppe
PPP	Public Private Partnership (Öffentlich Private Partnerschaft)
PTLV	Präsidium für Technik, Logistik und Verwaltung
RMS	Risikomanagementsystem
RP	Regierungspräsidium
SGB	Sozialgesetzbuch
sog.	sogenannte(n)
StWG	Gesetz über die Studentenwerke bei den Hochschulen des Landes Hessen
TU	Technische Universität
u. a.	unter anderem
ÜPKKG	Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen
VCC	Verwaltungs-Competence-Center
vgl.	vergleiche
WI-Bank	Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen
ZLA	Zentrale Stelle für das Arbeitswesen
ZuInvG	Zukunftsinvestitionsgesetz

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

Kurzfassungen aller Beiträge

Teil I Bemerkungen allgemeiner Art

1 Haushaltsplan und Haushaltsrechnung 2010

Die Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans 2010 stiegen gegenüber dem Vorjahr um 0,4 v. H. auf jeweils rund 27 748 Mio. Euro. Im Haushaltsvollzug blieben die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben um 2,1 v. H. unter dem Ansatz des Haushaltsplans; sie erreichten rund 27 151 Mio. Euro.

Die Ausgabereste erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 207 Mio. Euro auf 662 Mio. Euro, den höchsten Wert im Zehnjahreszeitraum. Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben nahmen im Vergleich zum Jahr 2009 um 562 Mio. Euro auf 589 Mio. Euro zu.

Die Verpflichtungsermächtigungen lagen mit 2 243 Mio. Euro unter dem Vorjahreswert (2 813 Mio. Euro). Davon wurden im Jahr 2010 rund 48 v. H. in Anspruch genommen.

Der Rechnungshof hat die Haushaltsrechnung stichprobenweise geprüft und festgestellt.

(Volltext ab Seite 45)

2 Zusammenfassende Darstellung von Rechnungsergebnissen

Die finanzwirtschaftliche Situation des Landes war im Jahr 2010 etwas günstiger als im Vorjahr, blieb aber weiterhin angespannt. Das Finanzierungsdefizit in Höhe von rund 1 783 Mio. Euro sank gegenüber dem Rekordwert des Vorjahres (2 595 Mio. Euro) um 31 v. H. Die Konjunkturprogramme des Landes und des Bundes hatten auch im Jahr 2010 mit 57 Mio. Euro (Vorjahr: 27 Mio. Euro) kaum Auswirkungen auf das Finanzierungsdefizit im kameralen Abschluss.

Die bereinigten Einnahmen stiegen wieder (um 3 v. H. auf 18 755 Mio. Euro). Sie konnten gleichwohl nicht die leicht rückläufigen bereinigten Ausgaben (– 244 Mio. Euro auf 20 538 Mio. Euro) decken. Deren Rückgang ist erneut der Saldo gegenläufiger Entwicklungen: Während sich die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich um 253 Mio. Euro und in den Kommunalen Fi-

nanzausgleich um 425 Mio. Euro ermäßigten, erhöhten sich die Personalausgaben um 130 Mio. Euro, die Investitionsausgaben einschließlich Baumaßnahmen (ohne Kommunalen Finanzausgleich) um 115 Mio. Euro und die Übertragungsausgaben um 187 Mio. Euro.

Der überwiegend negativen Entwicklung der Strukturdaten im Jahr 2009 folgte im Jahr 2010 eine leichte Verbesserung der Kreditfinanzierungsquote, der Steuerdeckungsquote und der Personal-Steuer-Quote. Diese Quoten blieben hinter den Werten vor dem Jahr 2009 zurück. Die Personalausgabenquote sowie die Personalausgaben je Einwohner stiegen hingegen an.

(Volltext ab Seite 63)

3 Die Entwicklung von Einnahmearten im Haushaltsjahr 2010

Die Einnahmen des Landes einschließlich der Bruttokreditaufnahme betrugen 27 151 Mio. Euro. Der größte Teil davon (55 v. H.) entfiel auf Steuern. Diese nahmen gegenüber dem Vorjahr um 110 Mio. Euro (1 v. H.) auf 14 884 Mio. Euro zu. Nach Abzug der Zahlungen in den Länderfinanzausgleich verblieben im Jahr 2010 mit 13 300 Mio. Euro um 363 Mio. Euro (3 v. H.) höhere Steuereinnahmen als im Jahr 2009.

Die Steuereinnahmen setzten sich zu 93 v. H. (13 901 Mio. Euro) aus Gemeinschaftsteuern – einschließlich der Gewerbesteuerumlage der Kommunen – und zu 7 v. H. (983 Mio. Euro) aus Landessteuern zusammen. Zu berücksichtigen ist, dass dem Land erstmals keine Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer zustanden.

Die Eigenen Einnahmen sanken von rund 1 037 Mio. Euro um 11 Mio. Euro (– 1 v. H.) auf 1 025 Mio. Euro. Die Übertragungseinnahmen stiegen insbesondere aufgrund der Zuweisungen des Bundes zur Kompensation der Kraftfahrzeugsteuer um 399 Mio. Euro (23 v. H.) auf 2 104 Mio. Euro. Davon trug der Bund 510 Mio. Euro für den Öffentlichen Personennahverkehr und 217 Mio. Euro für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen („Hartz IV“).

Das Land erhielt insbesondere vom Bund und den Kommunen Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen in Höhe von 702 Mio. Euro. Aus dem Sondervermögen des Bundeskonjunkturprogramms flossen 183 Mio. Euro an den Landeshaushalt. Der Bund zahlte an das Land 127 Mio. Euro für

Verkehrsinvestitionen. Die kreisfreien Städte und die Landkreise beteiligten sich mit 122 Mio. Euro an der Krankenhausfinanzierung.

(Volltext ab Seite 81)

4 Die Entwicklung von Ausgabearten im Haushaltsjahr 2010

Die Ausgaben des Landes beliefen sich auf 27 151 Mio. Euro (Vorjahr: 26 717 Mio. Euro). Diese entfielen insbesondere auf Personalausgaben (7 722 Mio. Euro), auf Übertragungsausgaben (4 187 Mio. Euro), auf den Kommunalen Finanzausgleich (2 847 Mio. Euro), auf den Länderfinanzausgleich (1 584 Mio. Euro) und auf Investitionsausgaben ohne Kommunalen Finanzausgleich (1 524 Mio. Euro).

Die Personalausgaben stiegen gegenüber dem Vorjahr um 130 Mio. Euro (knapp 2 v. H.). Das entsprach einem Anstieg auf 1 447 Euro je Einwohner bzw. einer Personalausgabenquote von 46,3 v. H. Die Übertragungsausgaben (ohne Länder- und Kommunalen Finanzausgleich), die insbesondere auf die Bereiche Bildung, Soziale Sicherung und Verkehrswesen entfielen, nahmen gegenüber dem Vorjahr um 187 Mio. Euro (knapp 5 v. H.) zu. Im Vergleich zum Jahr 2009 verringerten sich die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich (– 253 Mio. Euro bzw. – 14 v. H.) und die Zahlungen in den Kommunalen Finanzausgleich (– 425 Mio. Euro bzw. – 13 v. H.).

Die Investitionsausgabenquote stieg von 11,5 v. H. auf 11,8 v. H. Sie blieb niedriger als nach dem Ansatz im Haushaltsplan vorgesehen (13,6 v. H.). Die bereinigten Investitionsausgaben stiegen um 2,2 v. H. Von den Investitionsausgaben entfielen 583 Mio. Euro auf Baumaßnahmen, 539 Mio. Euro auf Investitionszuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs an die Kommunen und 941 Mio. Euro auf sonstige Investitionen. Bei den Baumaßnahmen sanken die Investitionen in den Straßen- und Brückenbau leicht von 239 Mio. Euro im Vorjahr auf 234 Mio. Euro. In Universitäten und Hochschulen wurden 190 Mio. Euro (Vorjahr: 140 Mio. Euro) und in Universitätskliniken 35 Mio. Euro (Vorjahr: 32 Mio. Euro) investiert.

(Volltext ab Seite 103)

5 Länderfinanzausgleich und Kommunalen Finanzausgleich

Im Jahr 2010 zahlte das Land rund 1 584 Mio. Euro in den Länderfinanzausgleich. Im Vergleich zum Vorjahr sanken die Zahlungsverpflichtungen um 253 Mio. Euro, ein Rückgang von 14 v. H. Das Land war absolut der zweitgrößte und im Verhältnis zur Zahl der Einwohner größter Beitragszahler in den Länderfinanzausgleich.

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

Für den Kommunalen Finanzausgleich sah der Haushaltsplan 2010 eine Steuerverbundmasse von rund 2 635 Mio. Euro vor. Die Schlussabrechnung ergab einen Saldo zugunsten der Kommunen von 206 Mio. Euro, der vor allem im Jahr 2011 den Steuerverbund verstärkte. Der Kommunale Finanzausgleich bewegte sich seit dem Jahr 2001 in einem Korridor zwischen 18,8 v. H. und 24,3 v. H. der Steuern des Landes nach Länderfinanzausgleich.

(Volltext ab Seite 123)

6 Die Entwicklung der Landesschuld und des Schuldendienstes

Die Nettokreditaufnahme 2010 verringerte sich gegenüber dem Vorjahr um 167 Mio. Euro auf 2 526 Mio. Euro. Der im Haushaltsplan veranschlagte Betrag von 3 376 Mio. Euro wurde um 849 Mio. Euro unterschritten. Im Haushaltsvollzug wurden die weite Kreditobergrenze um 1 165 Mio. Euro und die enge Kreditobergrenze um 1 561 Mio. Euro überschritten. Die Rücklagenzuführung in Höhe von 740 Mio. Euro war im Mehrjahresvergleich ungewöhnlich hoch. Auf eine kreditfinanzierte Rücklagenbildung – wie im Haushaltsjahr 2010 praktiziert – sollte nach Möglichkeit künftig verzichtet werden.

Die Landesschuld stieg zum Ende des Haushaltsjahres 2010 um 1 872 Mio. Euro auf 39 505 Mio. Euro. Im Ländervergleich lag Hessen mit einer Pro-Kopf-Verschuldung von 6 213 Euro (Vorjahr: 5 608 Euro) nicht mehr auf Rang vier, sondern nach Sachsen, Bayern, Baden-Württemberg

und Mecklenburg-Vorpommern auf Rang fünf. Der Durchschnitt der Flächenländer lag mit 5 715 Euro günstiger als der hessische Wert.

Ein Ausführungsgesetz zur Schuldenbremse in der Hessischen Verfassung (Artikel 141, 161 HV), das insbesondere Regelungen zu einem Konjunkturbereinigungsverfahren enthalten sollte, wäre baldmöglichst vorzulegen. Darin sollte ein Konsolidierungspfad mit stringenten Abbauschritten unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze vorgesehen werden. Nur so kann im Haushaltsjahr 2020 ein Haushaltsausgleich ohne Einnahmen aus Krediten erreicht werden.

(Volltext ab Seite 145)

7 Die Entwicklung des Landesvermögens

Das Landesvermögen aus Darlehensforderungen und Beteiligungen verringerte sich zum 31. Dezember 2010 um 16 Mio. Euro auf 2 094 Mio. Euro. Die größte Landesbeteiligung war erneut mit einem Nennwert von rund 290 Mio. Euro die Fraport AG.

Die Übersicht über Veränderungen im Grundbesitzbestand im Haushaltsjahr 2010 konnte bis zum Tag der Beschlussfassung des Kollegiums nicht vorgelegt werden.

Die Haushaltsrechnung enthielt noch im Jahr 2006 eine Anlage zum Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“. Anders als das ebenfalls seit dem Jahr 2007 von der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen verwaltete Sondervermögen „Hessischer Investitionsfonds“ fehlte auch im Jahr 2010 eine Anlage zum Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“ in der Haushaltsrechnung.

Der Bestand an Rücklagen, Fonds und Stöcken stieg von 682 Mio. Euro um 588 Mio. Euro auf 1 270 Mio. Euro zum 31. Dezember 2010. Der Anstieg war insbesondere auf den Ausweis einer neuen „Allgemeinen Rücklage Epl. 17“ in Höhe von 520 Mio. Euro zurückzuführen. Diese wurde mit Verweis auf den „Kommunalen Schutzschirm“ eingerichtet.

(Volltext ab Seite 181)

8 Gesamtabschluss des Landes Hessen zum 31. Dezember 2010

Die Landesregierung stellte am 9. November 2011 den nach kaufmännischen Grundsätzen erstellten, durch Wirtschaftsprüfer testierten und vom Rechnungshof festgestellten Gesamtabschluss des Landes Hessen zum 31. Dezember 2010 vor. Die verbliebene Einschränkung des Testats bezog sich auf die mengen- und wertmäßige Bestandsaufnahme der Kunst- und Sammlungsgegenstände. Sie hat sich im Vergleich zum Gesamtabschluss des Vorjahres von 5,1 Mrd. Euro auf 3,4 Mrd. Euro verringert.

Die Bilanzsumme im Gesamtabschluss belief sich auf 102 939 Mio. Euro gegenüber 100 443 Mio. Euro im Vorjahr. Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag erhöhte sich von 64 870 Mio. Euro auf 66 753 Mio. Euro am Abschlussstichtag. Als Jahresergebnis wurde ein Fehlbetrag von – 2 150 Mio. Euro gegenüber – 6 991 Mio. Euro im Vorjahr ausgewiesen. Bedeutende Entlastungen des Jahresergebnisses ergaben sich aus der Auflösung von Rückstellungen infolge des Ersten Dienstrechtsmodernisierungsgesetzes (993 Mio. Euro), höheren Steuererträgen (712 Mio. Euro) und den geringeren Belastungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich (333 Mio. Euro).

Die (Teilkonzern-)Abschlüsse der obersten Landesbehörden wurden in zwölf von dreizehn Fällen uneingeschränkt testiert und festgestellt.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Inventarisierung und Bewertung der Kunst- und Sammlungsgegenstände im Bereich des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst sowie die Bestrebungen zur Anpassung der Landeshaushaltsordnung an das neue Rechnungswesen konsequent fortzuführen.

(Volltext ab Seite 197)

Teil II Bemerkungen zu den Einzelplänen

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

9 Aufsicht über die Betätigung der Kommunen als Teil der kommunalen Finanzaufsicht

Die Kommunalaufsicht verwendete für die Prüfung der Voraussetzungen, unter denen Kommunen sich wirtschaftlich betätigen dürfen, kein einheitliches Prüfmuster. Bei der Aufsicht fehlten zudem einheitliche Maßstäbe und Verfahren.

Der Rechnungshof hat empfohlen, eine einheitliche und risikoorientierte Aufsicht sicherzustellen. Prüfmaßstäbe und -verfahren sollten in einer Checkliste festgehalten werden. Außerdem sollte ein systematisches Raster für die Aufsicht über das Betätigungscontrolling der Kommunen erstellt werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass in weiten Teilen ein großes Maß an Übereinstimmung zu verzeichnen sei. So erwäge es, ein systematisches Raster für die Aufsicht über das Betätigungscontrolling der Kommunen zu erarbeiten. Erheblich differierende Sichtweisen bestünden allerdings hinsichtlich der Stellung und damit verbunden der Möglichkeiten und Kompetenzen der Kommunalaufsicht.

Der Rechnungshof hält an seinen Empfehlungen für eine einheitliche und risikoorientierte kommunale Finanzaufsicht fest. Er hält sie für geboten, um den gesetzlichen Auftrag der Kommunalaufsicht zu erfüllen.

(Volltext ab Seite 237)

10 Externe Beratungen – Schwerpunkt IT – im Polizeibereich

Das Landespolizeipräsidium verfügte über keine vollständige Aufstellung der mit externen Beratern abgeschlossenen Verträge. In den Akten befanden sich in der Regel keine Unterlagen darüber, wie der Bedarf für einen externen Berater ermittelt wurde. Die Angemessenheit der Vergütung von IT-Beratungsdienstleistungen durch Polizeivollzugsbeamte im Ruhestand war nicht nachvollziehbar. Teilweise wurden Reise- und Nebenkosten er-

stattet, die nicht den vertraglichen Vereinbarungen entsprachen. Einem Berater wurden Mietkosten für eine „Projektwohnung“ gezahlt. Dem Staatssekretär wurden – entgegen einem Erlass – nur vier von 79 beabsichtigten Beschaffungs- und Dienstleistungsaufträgen mit einem Auftragswert ab 20 000 Euro vorgelegt.

Der Rechnungshof hat empfohlen, ein Vertragscontrolling einzuführen und die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit des Einsatzes externer Berater durch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu belegen. Von der Erstattung der Mietkosten für „Projektwohnungen“ sollte künftig abgesehen und die Umsetzung des Erlasses zur Vorlage von Beschaffungs- und Dienstleistungsaufträgen sichergestellt werden.

Das Ministerium beabsichtigt, die Empfehlungen des Rechnungshofs überwiegend umzusetzen. Bei den Vergütungen für Ruhestandsbeamte habe man sich an Tarifen der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung oder an den Stundensätzen gemäß Personalkostentabelle orientiert.

Der Rechnungshof hält die Vergütung der Beratungsleistungen von Ruhestandsbeamten auch weiterhin für nicht angemessen. Bei den im Landespolizeipräsidium eingesehenen Verträgen orientierten sich die Vergütungen ausschließlich an den Tarifen der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung. Der Rechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

(Volltext ab Seite 245)

Hessisches Kultusministerium (Epl. 04)

11 Schulentwicklungsplan für Grundschulen

Im Schuljahr 2009/10 gab es im ländlichen Raum viele Grundschulen mit bis zu 100 Schülern. Durch die demografische Entwicklung wird die Schülerzahl insbesondere im ländlichen Raum voraussichtlich weiter stark zurückgehen. Die Möglichkeiten des Ministeriums, auf die Schulentwicklungsplanung gestaltend einzuwirken, sind begrenzt und wurden zudem mitunter nicht ausgeschöpft.

Der Rechnungshof hat empfohlen, den Dialog mit den Schulträgern zu intensivieren und die bestehenden Gestaltungsmöglichkeiten umfassend zu

nutzen. Er regt an, dass das Ministerium gesetzliche Maßnahmen anstößt, um seinen Einfluss auf die Schulentwicklungsplanung zu erhöhen.

(Volltext ab Seite 257)

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

12 IT-Verfahren Elektronisches Grundbuch

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das IT-Verfahren Elektronisches Grundbuch kritische Fehler („Critical Errors“) aufwies: So war der Grundbuch-Datenbestand nicht fehlerfrei und es bestand kein Sicherheitskonzept. Die Wirksamkeit der eingerichteten Sicherheitsmechanismen konnte nicht nachgewiesen werden. Der Internetzugriff auf das IT-Verfahren eröffnete eine Sicherheitsschwachstelle.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Ablösung des vorhandenen und die Entwicklung des neuen IT-Verfahrens voranzutreiben. Dabei sollte insbesondere das Projektmanagement verbessert werden. Anderenfalls bestehe das Risiko, dass im geplanten Einführungsjahr 2015 ein nicht zeitgemäßes IT-Verfahren produktiv gesetzt werden könnte. In der Übergangsphase sollte das vorhandene System stabilisiert werden, um weitere Fehler im Datenbestand zu verhindern. Zur systematischen Überprüfung und Bereinigung des Datenbestandes sollte ein Konzept entwickelt und umgesetzt werden. Von einer Vernichtung der eingescannten Papiergrundbücher hat er abgeraten. Zudem hat er angeregt, ein angemessenes und ganzheitliches Sicherheitskonzept zeitnah zu erarbeiten.

Das Ministerium hat zugesichert, die Empfehlungen des Rechnungshofs aufzugreifen. Die Bedenken des Rechnungshofs, dass ein nicht zeitgemäßes IT-Verfahren zum Einsatz kommen könne, teile es aber nicht. In der neuen Projektstruktur seien die Empfehlungen weitgehend berücksichtigt worden, so dass eine professionelle Projektdurchführung garantiert sei. Der Rechnungshof hält seine Bedenken aufrecht.

(Volltext ab Seite 263)

Hessisches Sozialministerium (Epl. 08)

13 Kompetenzzentrum für hochkontagiöse lebensbedrohliche Erkrankungen

Das vom Amt für Gesundheit der Stadt Frankfurt am Main koordinierte Kompetenzzentrum für hochkontagiöse lebensbedrohliche Erkrankungen in Frankfurt gewährleistet unter anderem täglich eine 24-stündige Beratung der Gesundheitsämter in Hessen und Rheinland-Pfalz.

Aufsicht, Außenvertretung und Entscheidungskompetenzen waren nicht geregelt, was in der Vergangenheit zu Kompetenzkonflikten bei Einzelfallentscheidungen geführt hatte. Der Rechnungshof hat empfohlen, das Kompetenzzentrum als Institution gesetzlich oder vertraglich zu verankern und unter anderem Aufgabenzuweisung und Organisation festzulegen. Auch aufgrund der schnellen Reaktionsnotwendigkeit hat der Rechnungshof empfohlen, Fach- und Entscheidungskompetenz zusammenzuführen.

Das Ministerium hält eine gesetzliche oder vertragliche Verankerung des Kompetenzzentrums als Institution nicht für geboten. Es habe als oberste Aufsichtsbehörde bei biologischen Gefahrenlagen die Strategie festzulegen und könne im Einzelfall den Gesundheitsämtern Weisungen erteilen. Den verantwortlichen Ärzten im Kompetenzzentrum komme lediglich eine beratende und koordinierende Funktion zu.

Der Rechnungshof hält an seinen Empfehlungen fest.

(Volltext ab Seite 269)

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

14 Wildschutzgebiet „Reinhardswald“

Das Land Hessen unterhält im Reinhardswald ein rund 10 000 ha großes Wildschutzgebiet. Eine Anordnung gibt vor, dass das Wildschutzgebiet von einem Gatter umschlossen sein muss. Der Landesbetrieb Hessen-Forst hat für die Instandsetzung und die Erneuerung des Gatters im Jahr 2009 rund 730 000 Euro aufgewendet. Im Folgejahr 2010 sind rund 111 000 Euro für den Unterhalt angefallen.

Der Rechnungshof hat die Erneuerungs- und Instandsetzungsmaßnahmen als nicht erforderlich beanstandet. Er hat empfohlen, auf die Vorgabe zu verzichten, wonach das Wildschutzgebiet von einem Gatter umschlossen sein muss.

Das Ministerium sieht zum jetzigen Zeitpunkt keine Notwendigkeit, die Anordnung zu ändern.

Der Rechnungshof hält an seiner Empfehlung fest.

(Volltext ab Seite 273)

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (Epl. 15)

15 Bildung von Rücklagen im studentischen Wohnungsbau

Den Studentenwerken ist die Bildung von Rücklagen für Maßnahmen im studentischen Wohnungsbau gesetzlich vorgeschrieben. Das Ministerium hat mit Erlass geregelt, dass die Vorschrift nur bei Zuwendungen der öffentlichen Hand für die Bauunterhaltung oder die Erneuerung des Mobiliars der Studentenwohnheime Anwendung findet.

Der Rechnungshof regt an, die gesetzliche Verpflichtung zur Bildung von Rücklagen beizubehalten und durchzusetzen.

(Volltext ab Seite 279)

16 Auswertung der Berichte über die Prüfung der Jahresabschlüsse der Universitäten

Das Ministerium hat die Jahresabschlüsse der Universitäten auf Grundlage der Berichte der Wirtschaftsprüfer über die Prüfungen der Jahresabschlüsse zu genehmigen.

Der Rechnungshof hat insgesamt beanstandet, dass das Ministerium den Berichten der Wirtschaftsprüfer nicht die angemessene Bedeutung beigemessen hat. Es ließ den notwendigen Nachdruck bei der Beseitigung von aufgezeigten Defiziten vermissen. Der Rechnungshof erwartet, dass das Ministerium die jährlichen Prüfungsberichte der Universitäten intensiver nutzt und die aufgezeigten Mängel zügig beheben lässt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es messe den Berichten der Wirtschaftsprüfer angemessene Bedeutung zu. Es hat eingeräumt, dass die Anpassungsgeschwindigkeit der Hochschulen zur Beseitigung aufgezeigter Mängel noch nicht hinreichend erscheine.

Der Rechnungshof hält fest, dass das Ministerium seinen Hinweisen künftig im Wesentlichen folgen bzw. für deren Umsetzung sorgen will. Im Übrigen weist er darauf hin, dass ein uneingeschränkter Bestätigungsvermerk nicht alle Gesichtspunkte der Rechtsaufsicht erfasst. Worauf sich die Auffassung stützt, dass der Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht nicht zu Reaktionen der Kommission führe, ist nicht erkennbar.

(Volltext ab Seite Seite 283)

Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 17)

17 Einkommensteuerveranlagung von Arbeitnehmern nach Einführung des maschinellen Risikomanagementsystems

Die mit der Einführung des maschinellen Risikomanagementsystems bei der Einkommensteuerveranlagung von Arbeitnehmern angestrebte Qualitäts- und Effizienzsteigerung wurde noch nicht erreicht. So nahmen Bearbeiter teilweise notwendige Sachverhaltsermittlungen nicht vor. Auch unterliefen ihnen Rechtsanwendungsfehler. Die Anweisungen zur Doku-

mentation der Fallbearbeitung waren nicht konkret genug abgefasst. Hinsichtlich des Systems bestanden zum Teil Mängel.

Der Rechnungshof sieht in der Einführung des maschinellen Risikomanagementsystems grundsätzlich eine sinnvolle Maßnahme zur Bewältigung der Besteuerung im Massenverfahren. Aufgrund der bundeseinheitlichen Kriterien der Fallauswahl kann es der Gleichmäßigkeit der Besteuerung dienen. Der Rechnungshof hat empfohlen, die Mängel abzustellen und die Akzeptanz der Bearbeiter für das System und die veränderte Arbeitsweise weiter zu steigern.

Das Ministerium hat die Prüfungsfeststellungen anerkannt und Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel zugesagt. Anders als der Rechnungshof hat das Ministerium die Ansicht vertreten, dass auch bei der Bearbeitung vom Risikomanagement ausgefilterter Fälle Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitsabwägungen Umfang und Tiefe der Sachverhaltsermittlung bestimmten.

Der Rechnungshof hält an seinen Bewertungen fest.

(Volltext ab Seite 287)

Teil III Ergebnisse der Prüfungs- und Beratungstätigkeit

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

18 Organisationsreform der hessischen Polizei

Nach den Vorgaben der Landesregierung wurde im Jahr 2001 eine Organisationsreform der hessischen Polizei durchgeführt. Ziel war unter anderem, eine effizientere Führungsstruktur zu schaffen. Die Prüfung der Auswirkungen der Reform hat ergeben, dass die angestrebte „Verwaltungsvereinfachung durch eine klare Aufbauorganisation und Hierarchieabbau“ im Grundsatz verwirklicht wurde. Die gewünschte personelle Verstärkung des Streifen- und Ermittlungsdienstes wurde nicht nachhaltig erreicht.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es beabsichtige den Personaleinsatz nicht nur durch personelle Verstärkungen auf den Polizeirevieren und -stationen, sondern auch durch eine Vielzahl weiterer Maßnahmen zu optimieren.

Der Rechnungshof bewertet die Organisationsreform insgesamt positiv und als Schritt hin zu einer verbesserten Aufstellung der Polizei. Auch die im Nachgang der Reform durchgeführten strukturellen Maßnahmen – wie die Auflösung von Außenstellen und die Zusammenlegung von Dienststellen – haben sich bewährt. In der organisatorischen Zusammenführung personalschwacher Polizeidienststellen und Organisationseinheiten sieht der Rechnungshof Möglichkeiten, das Personal noch effektiver und effizienter einzusetzen.

(Volltext ab Seite 299)

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (Epl. 03) und Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 17)

19 Anrechnung von Renten auf Versorgungsbezüge

Versorgungsberechtigte waren ihrer Verpflichtung nicht nachgekommen, den Bezug einer Rente mitzuteilen. Deshalb zahlte das Land rund

2,75 Mio. Euro an Versorgungsbezügen zu viel. Künftig können jährlich rund 0,49 Mio. Euro eingespart werden.

Das Regierungspräsidium Kassel forderte schon während der Prüfung Leistungen zurück. Es teilte mit, zum 1. März 2012 seien noch Rückforderungen in Höhe von insgesamt rund 365 000 Euro offen. Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport veranlasste weitere Maßnahmen und berichtete, Prüfungen dienst- oder ggf. strafrechtlicher Konsequenzen gegenüber betroffenen Versorgungsempfängern seien noch nicht abgeschlossen.

Der Rechnungshof begrüßt das Veranlasste. Die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen und der Prüfung dienst- und ggf. strafrechtlicher Konsequenzen bleiben abzuwarten.

(Volltext ab Seite 307)

Hessisches Kultusministerium (Epl. 04)

20 Medienzentren

Für die Versorgung der Schulen mit Medien sind den zuständigen Medienzentren keine einheitlichen Rahmenbedingungen vorgegeben. Die Breite des Angebots in den einzelnen Medienzentren ist sehr unterschiedlich. Die Organisation der schulischen Medienversorgung orientiert sich an einem Modell, das wesentlich auf die räumliche Nähe der Medienzentren zu den Schulen setzt. Dieses Modell erscheint nicht mehr zeitgemäß, da die traditionelle Ausleihe vor Ort seit Jahren gegenüber dem Versand an Bedeutung verliert und sukzessive Onlinemedien angeschafft werden.

Der Rechnungshof hat empfohlen, durch eine zentrale fachliche Koordination der Medienzentren einheitliche Qualitätsstandards zu setzen und eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen. Des Weiteren hat er angeregt, die Organisation der Versorgung der Schulen mit Medien umfassend zu reformieren.

Das Ministerium hat die Prüfungsfeststellungen anerkannt und angekündigt, den Empfehlungen zu folgen.

(Volltext ab Seite 311)

21 Klassengrößen an Grundschulen

Eine Analyse der Klassengrößen der Jahrgangsstufe eins in den hessischen Grundschulen ergab, dass viele Klassen näher an der Mindest- als an der Höchstgröße liegen. Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass bestimmte Maßnahmen, wie z. B. vorzeitige Einschulungen, dazu genutzt werden, mehr Klassen zu bilden und die Klassengrößen zu reduzieren.

Der Rechnungshof hat empfohlen, bei Klassengrößen knapp über der Mindestgröße die Gründe im Rahmen der jährlichen Lehrerzuweisung näher zu analysieren. Er hat angeregt, einheitliche Kriterien festzulegen, bei welchen Maßnahmen unter welchen Bedingungen die Bildung zusätzlicher Klassen vertretbar ist.

Das Ministerium will diesen Empfehlungen nachkommen.

(Volltext ab Seite 317)

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

22 Videokonferenzsysteme in der hessischen Justiz

Der Rechnungshof hat gemeinsam mit seinem Prüfungsamt im Jahr 2010 festgestellt, dass sich der Einsatz von Videokonferenzsystemen in der gerichtlichen Praxis neun Jahre nach Beginn eines Pilotprojekts noch nicht entscheidend durchgesetzt hat. Er hat empfohlen, vor der Beschaffung weiterer Videokonferenzsysteme zunächst eine bessere Auslastung der vorhandenen Anlagen anzustreben. Dazu sollten die erarbeiteten Konzepte – vor allem im Hinblick auf Rechtssicherheit und Akzeptanzsteigerung – konsequent umgesetzt werden. Der Rechnungshof erwartet zudem, dass vor der Beschaffung von Videokonferenzsystemen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt werden.

Das Ministerium hat sich den Empfehlungen und Vorschlägen des Rechnungshofs weitgehend angeschlossen. Es hat entsprechende Maßnahmen bereits vollzogen, in die Wege geleitet oder deren Umsetzung zugesagt.

(Volltext ab Seite 321)

23 Dienstleistungszentrum für den hessischen Justizvollzug

Für den hessischen Justizvollzug wurde im Jahr 2007 ein Dienstleistungszentrum eingerichtet, das Verwaltungsleistungen erbringt. Es verfügt über zehn Abteilungen, darunter vier Verwaltungs-Competence-Center in den Justizvollzugsanstalten Butzbach, Darmstadt, Frankfurt am Main und Kassel sowie die Zentrale Leitstelle für das Arbeitswesen in Butzbach. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, die Arbeitsorganisation und die Aufgabenerledigung zu verbessern und die Anzahl der Verwaltungs-Competence-Center zu verringern.

Das Ministerium will die Vorschläge des Rechnungshofs aufgreifen und in seine für das Jahr 2012 geplante Wirtschaftlichkeitsprüfung zur Organisation der Verwaltungs-Competence-Center einbeziehen.

(Volltext ab Seite 325)

24 Privatisierte Leistungen und Vertragscontrolling bei der Justizvollzugsanstalt Hünfeld

In Hünfeld hat die erste teilprivatisierte Justizvollzugsanstalt Deutschlands im Januar 2006 ihren Betrieb aufgenommen. Rund 45 v. H. der Betriebsleistungen werden von einem privaten Betreiber erbracht. Im Jahr 2012 ist eine erneute Vergabe geplant.

Bei Inbetriebnahme der Justizvollzugsanstalt gab es kein institutionalisiertes Vertragscontrolling. Es wurde ein halbes Jahr später eingeführt und genügte nicht den hierzu erlassenen Regelungen. Das Berichtswesen wies erhebliche Mängel auf. In den untersuchten Leistungsbereichen sind vermeidbare Mehrkosten in Höhe von rund 1,6 Mio. Euro entstanden. Durch Vertragsänderungen können bis zum Vertragsende rund 50 000 Euro eingespart werden.

Der Rechnungshof hat empfohlen, ein angemessenes Vertragscontrolling einzuführen und mit dem Betreiber in Vertragsverhandlungen einzutreten. Das Ministerium will seine Empfehlungen umsetzen.

(Volltext ab Seite 329)

Hessisches Ministerium der Finanzen (Epl. 06)**25 Externe Dienstleister bei der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung**

Die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung ist zentraler IT-Dienstleister des Landes und lässt sich bei ihrer Leistungserbringung von externen Dienstleistern unterstützen. Sie erstellte kein Konzept, welche Aufgaben von diesen erledigt werden sollen. Eine im Jahr 2006 formulierte Zielvorgabe von 108 Vollzeitstellen für externes Personal ab dem Jahr 2010 wurde überwiegend mit den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln begründet und basierte nicht auf einer abgestimmten Planung.

Der Rechnungshof hat empfohlen, in einem Konzept festzustellen, in welchen Bereichen der Einsatz externer Dienstleister unverzichtbar und die Nutzung eigener Personalkapazitäten wirtschaftlicher seien. Wegen der Abhängigkeit der Landesverwaltung von einer funktionierenden und nahezu permanent zur Verfügung stehenden IT erwartet er, dass die Stellung des zentralen IT-Dienstleisters des Landes durch Prozessoptimierung und Reorganisation gestärkt wird.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde die Empfehlungen aufgreifen. Die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung habe sich das Ziel gesetzt, den externen Personaleinsatz zurückzuführen und das Kerngeschäft verstärkt durch eigenes Personal wahrnehmen zu lassen. Man habe Maßnahmen ergriffen, um den Personaleinsatz, die Personalgewinnung und die Personalqualifikation zu optimieren. Der Rechnungshof begrüßt die bereits ergriffenen Maßnahmen.

(Volltext ab Seite 337)

26 Leerstandsmanagement bei Liegenschaften des Landesbetriebs Hessisches Immobilienmanagement

Der Rechnungshof hat geprüft, inwieweit der Landesbetrieb Hessisches Immobilienmanagement im Rahmen der Bewirtschaftung und Vermarktung von landeseigenen und angemieteten Liegenschaften Leerständen entgegengewirkt hat. Die im Rahmen von Immobilientransaktionen rückgemieteten Liegenschaften wiesen Leerstände auf, weil geeignete Dienststellen

einen Umzug ohne wichtigen Grund ablehnten. Einige landeseigene Flächen standen über mehrere Jahre leer, ohne dass diese öffentlich zur Vermietung ausgebaut oder Verkaufsentscheidungen getroffen wurden. Die jährlichen Leerstandskosten betrugen 5,9 Mio. Euro.

Der Rechnungshof hat unter Verweis auf das Wirtschaftlichkeitsgebot verstärkte Vermietungs- und Verkaufsbemühungen bei Leerstandsflächen empfohlen. In Fällen, in denen Dienststellen ohne überzeugenden Grund einen Umzug in eine rückgemietete Liegenschaft ablehnten, hat er ein steuerndes Eingreifen der obersten Dienstbehörden angeregt.

Das Ministerium hat angekündigt, die Empfehlungen des Rechnungshofs umsetzen zu wollen. Der Landesbetrieb werde ein Konzept zum Leerstandsmanagement erarbeiten, sobald die dem Kabinett vorzustellende „Strategie der Landesregierung zur Haushaltskonsolidierung durch Flächenreduktion bei Landesdienststellen“ mit den Ressorts abgestimmt sei.

(Volltext ab Seite 341)

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

27 PPP-Elemente im Landesstraßenbau

Das Ministerium vergab den Bau und die Erhaltung bei drei Pilotprojekten des Landesstraßenbaus im Rahmen einer öffentlich-privaten Partnerschaft. Nach Abschluss der Bauarbeiten und Auswertung der Ergebnisse sollte über den weiteren Einsatz dieser Beschaffungsvariante entschieden werden. Das Ministerium erbrachte den im Haushaltsgesetz geforderten Wirtschaftlichkeitsnachweis für das in öffentlich-privater Partnerschaft durchgeführte Modell nicht. Die Bauwirtschaft zeigte geringes Interesse, den Bau und die Erhaltung von Landesstraßen in öffentlich-privater Partnerschaft auszuführen.

Der Rechnungshof sieht nach Auswertung der Ergebnisse keine Vorteile gegenüber herkömmlich ausgeschriebenen Straßenbauprojekten. Er hält die mit dem Modell verbundene Beauftragung der Straßenerhaltung für einen Zeitraum von 15 Jahren für unwirtschaftlich. Nach seiner Auffassung

hat sich die Durchführung der Maßnahmen in öffentlich-privater Partnerschaft nicht bewährt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Auswertung der Pilotprojekte sei noch nicht abgeschlossen. Weitere Projekte in öffentlich-privater Partnerschaft seien im Landesstraßenbau nicht vorgesehen.

(Volltext ab Seite 345)

Hessisches Sozialministerium (Epl. 08)

28 Finanzierung der Integrationsfachdienste durch das Integrationsamt des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen

Das beim Landeswohlfahrtsverband Hessen angesiedelte Integrationsamt Hessen ist neben weiteren Aufgaben für begleitende Hilfen im Arbeitsleben zuständig, die unter anderem von Integrationsfachdiensten erbracht werden. Die Finanzierung der Integrationsfachdienste wurde auf Grund von Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs zum 1. Januar 2010 neu geregelt. Bei der Prüfung des neuen Vergütungssystems wurde ein jährliches Einsparpotenzial von bis zu 1,2 Mio. Euro festgestellt.

Der Rechnungshof hat empfohlen, sowohl die Vergütung als auch die Anzahl der Fachleistungsstunden neu zu ermitteln. Der Empfehlung entsprechend wurden alle Vereinbarungen mit den Integrationsfachdiensten gekündigt. Eine vom Ministerium eingesetzte Arbeitsgruppe soll die Vergütung und die Anzahl der Fachleistungsstunden neu berechnen und die Vorgaben konkretisieren. Das Ministerium hat angekündigt, die Empfehlungen bis zum Jahresende 2012 umzusetzen. Der Rechnungshof begrüßt die Maßnahmen.

(Volltext ab Seite 355)

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

29 Marktstrukturverbesserung

Zur Verbesserung der Marktstruktur können Erzeugergemeinschaften und deren Vereinigungen Zuwendungen für ihre „Organisationskosten“ erhalten. Dabei durften die förderungsfähigen Kosten einen bestimmten Prozentsatz des Verkaufserlöses nicht übersteigen.

Die Bewilligungsbehörde hat diese Beschränkung bei der Festsetzung von Zuwendungen nicht beachtet. In einem Fall wurde deshalb eine um rund 30 000 Euro zu hohe Zuwendung ausgezahlt.

Auf Grund der Feststellungen des Rechnungshofs hat das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz den Ländern vorgeschlagen, die bundesweit geltenden Grundsätze hinsichtlich der Beschränkung zu ändern. Die Anregung des Rechnungshofs, die Höhe der Fördersätze neu zu regeln, blieb auf Bundesebene unberücksichtigt.

Der Rechnungshof begrüßt die zwischenzeitlich vorgenommene Änderung der Grundsätze.

(Volltext ab Seite 361)

30 Beschaffung eines Analysegeräts durch den Landesbetrieb Hessisches Landeslabor

Die Beschaffung eines Analysegerätes durch den Landesbetrieb Hessisches Landeslabor zum Preis von 130 000 Euro entsprach nicht den Vorgaben des Haushaltsrechts.

Der Rechnungshof hat die Betriebsführung des Landesbetriebs und das Ministerium über die festgestellten Mängel informiert und die künftige Beachtung der gesetzlichen Bestimmungen angemahnt.

Das Ministerium und der Landesbetrieb haben die Prüfungsfeststellungen anerkannt und noch während der örtlichen Erhebungen erste Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel ergriffen.

(Volltext ab Seite 365)

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (Epl. 15)

31 Baumaßnahmen der Technischen Universität Darmstadt unter dem Status der Autonomie

Mit Wirkung zum 1. Januar 2005 wurde der Technischen Universität Darmstadt die Zuständigkeit für ihre Grundstücks- und Bauangelegenheiten übertragen. Die Baumaßnahmen haben zu erheblichen Mehrausgaben geführt. Der Rechnungshof hat deshalb Zweifel an der langfristigen Erfüllung der Programmplanung geäußert.

Das Ministerium hat auf seine gemeinsame Zuständigkeit mit den Hochschulen für die Programmplanung und auf die einvernehmliche kontinuierliche Anpassung der Programmplanung entsprechend aktueller Erfordernisse hingewiesen.

Aufgrund der eigenständigen Investitionsentscheidungen der Hochschule empfiehlt der Rechnungshof, die Entwicklung kontinuierlich zu überwachen, um gegebenenfalls frühzeitig auf die Erfüllung der Programmplanung hinwirken zu können. Falls weitere Hochschulen die Zuständigkeit für ihre Grundstücks- und Bauangelegenheiten erhalten, sollte das Ministerium die bei der Technischen Universität Darmstadt gewonnenen Erfahrungen entsprechend berücksichtigen.

(Volltext ab Seite 369)

Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 17)

32 Umsetzung der Konjunkturprogramme des Bundes und des Landes Hessen auf kommunaler Ebene

Das Land Hessen und der Bund legten im Jahr 2009 angesichts der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise jeweils ein Konjunkturprogramm auf, mit dem bis zum Jahresende 2011 rund 5 000 Infrastrukturinvestitionen im Kommunalbereich gefördert wurden. Der Rechnungshof hat in mehreren Prüfungen bei insgesamt 30 Landkreisen, Städten und Gemeinden, auf die rund 55 v. H. der Fördermittel von zusammen 1 870,8 Mio. Euro entfielen, die Ein-

haltung der Fördervoraussetzungen, die Auftragsvergabe sowie die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen untersucht.

Die Förderkriterien wie Zusätzlichkeit der Investitionen, Einhaltung vorgegebener Verwendungszwecke sowie Maßnahmebeginn innerhalb bestimmter Zeiträume wurden nur in wenigen Fällen nicht erfüllt, z. B. wegen eines verspäteten Baubeginns oder nicht förderfähiger Personalleistungen. Die Mittelabrufe der Kommunen aus dem hessischen Programm überstiegen häufig deren tatsächlichen Bedarf mit der Folge, dass sich der Mittelabfluss aus dem Bundesprogramm verzögerte. Langwierige Planungs- und Entscheidungsprozesse verhinderten oftmals die aus konjunkturellen Gründen gewünschte schnelle Auftragsvergabe. In Einzelfällen versäumten es Kommunen, zinsgünstigere KfW-Darlehen in Anspruch zu nehmen, so dass die Finanzierung der Maßnahmen unwirtschaftlich war.

Mit dem Ministerium wurden die im Vergleich zum Fördervolumen geringen Beanstandungen, die in Einzelfällen zu Mittelumschichtungen oder Rückforderungen führten, einvernehmlich erörtert.

(Volltext ab Seite 375)

0 Vorbemerkung

0.1 Gegenstand der Bemerkungen

Der Rechnungshof fasst das Ergebnis seiner Prüfung, soweit es für die Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung von Bedeutung sein kann, jährlich für den Landtag in Bemerkungen zusammen. Diese sind jedoch nicht auf ein Haushaltsjahr beschränkt. In die Bemerkungen können auch Feststellungen über spätere oder frühere Haushaltsjahre aufgenommen werden (§ 97 Absatz 3 Landeshaushaltsordnung – LHO). Die Feststellungen zur Haushaltsrechnung des Landes beziehen sich auf das Haushaltsjahr 2010 (siehe Teil I Bemerkungen allgemeiner Art).

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

In Teil II der Bemerkungen 2011 wird über Prüfungen berichtet, bei denen mit den geprüften Stellen bislang (noch) keine Übereinstimmung erzielt werden konnte. Die Beiträge in Teil III der Bemerkungen 2011 dokumentieren Prüfungen, in denen bereits während laufender Prüfungsverfahren finanzwirksame Empfehlungen des Rechnungshofs aufgegriffen und umgesetzt wurden.

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

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

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

0.2 Politische Entscheidungen

0.2.1

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

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

0.2.2

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

0.3 Prüfungsrechte und Prüfungsumfang

0.3.1

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

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

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

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

0.3.2

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

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

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

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

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

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

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

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

0.5 Weiterverfolgung früherer Empfehlungen des Rechnungshofs

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

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

0.6 Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften

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

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

0.7 Beratung zur Finanzausstattung kommunaler Körperschaften

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

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

0.8 Landesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

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

0.9 Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof

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

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

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

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

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

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

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

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

0.12 Prüfungsamt des Rechnungshofs

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

0.13 Haushaltsrechnung 2009

Die Feststellungen des Rechnungshofs zur Haushaltsrechnung 2009 in seinen Bemerkungen 2010 vom 11. April 2011 sind am 30. Mai 2011 dem Landtag und der Landesregierung zugeleitet und von der Landtagsverwaltung am 31. Mai 2011 als Landtagsdrucksache 18/3954 ausgegeben worden. Die Stellungnahme der Landesregierung wurde dem Landtag am 23. August 2011 übermittelt und von der Landtagsverwaltung am 30. August 2011 als Landtagsdrucksache 18/4372 ausgegeben.

Der Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung befasste sich mit den Bemerkungen in seiner Sitzung am 7. September 2011. Der Haushaltsausschuss behandelte die Bemerkungen am 28. September 2011. Das Plenum befasste sich am 15. November 2011 mit der Vorlage des Haushaltsausschusses und erteilte der Landesregierung die Entlastung für das Haushaltsjahr 2009.

Teil I Bemerkungen allgemeiner Art

1 Haushaltsplan und Haushaltsrechnung 2010

Die Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans 2010 stiegen gegenüber dem Vorjahr um 0,4 v. H. auf jeweils rund 27 748 Mio. Euro. Im Haushaltsvollzug blieben die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben um 2,1 v. H. unter dem Ansatz des Haushaltsplans; sie erreichten rund 27 151 Mio. Euro.

Die Ausgabereste erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 207 Mio. Euro auf 662 Mio. Euro, den höchsten Wert im Zehnjahreszeitraum. Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben nahmen im Vergleich zum Jahr 2009 um 562 Mio. Euro auf 589 Mio. Euro zu.

Die Verpflichtungsermächtigungen lagen mit 2 243 Mio. Euro unter dem Vorjahreswert (2 813 Mio. Euro). Davon wurden im Jahr 2010 rund 48 v. H. in Anspruch genommen.

Der Rechnungshof hat die Haushaltsrechnung stichprobenweise geprüft und festgestellt.

1.1 Haushaltsplan 2010

Gemäß Artikel 139 Absatz 2 Satz 2 der Verfassung des Landes Hessen (HV) ist der Haushaltsplan vor Beginn des Rechnungsjahres durch ein förmliches Gesetz festzustellen. Das Haushaltsgesetz 2010 (Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2010)¹ wurde am 14. Dezember 2009 beschlossen und am 22. Dezember 2009 verkündet. Es stellte den Haushaltsplan für das Jahr 2010 fest und blieb für das gesamte Jahr unverändert.

¹ GVBl. I Seite 644.

Das Haushaltsvolumen des Haushaltsjahres 2010 betrug nach dem Haushaltsplan im Soll 27 747 550 300 Euro (Vorjahr: 27 647 171 000 Euro). Das Soll der Einnahmen und der Ausgaben lag um jeweils 0,4 v. H. (Vorjahr: 1,2 v. H.) über den entsprechenden Beträgen des Haushaltsjahres 2009. Das Haushaltsvolumen der Jahre 2006, 2007 und 2008 lag mit 10,5 v. H., 8,0 v. H. und 9,9 v. H. deutlich über den jeweiligen Vorjahren. Im Vergleich zum Jahr 2001 führten die Erhöhungen insgesamt zu einem um 32,3 v. H. höheren Ausgabenniveau. Im Haushaltsjahr 2011 ist ein Anstieg um 2,3 v. H. auf 28 389 003 800 Euro² und im Jahr 2012 um 4,7 v. H. auf 29 732 702 300 Euro³ vorgesehen.

1.2 Haushaltsrechnung 2010

1.2.1 Vorlage der Haushaltsrechnung

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

Das Ministerium der Finanzen hat die Haushaltsrechnung 2010 mit Datum vom 25. August 2011 aufgestellt. Sie wurde mit Schreiben vom 27. Oktober 2011, eingegangen am 31. Oktober 2011, dem Rechnungshof übergeben.

1.2.2 Rechnung des Rechnungshofs

Der Hessische Landtag hat die Schlussbilanz des Rechnungshofs zum 31. Dezember 2010 in seiner 74. Sitzung am 18. Mai 2011 nach § 16 des Gesetzes über

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

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

den Hessischen Rechnungshof mit einer Bilanzsumme von 15 472 528,33 Euro festgestellt. Anschließend wurden die Beiträge des Rechnungshofs zur Haushaltsrechnung 2010 sachlich, rechnerisch und förmlich vorbereitend durch beauftragte Prüfungsbeamte geprüft. Die vorbereitende Prüfung schloss ohne Beanstandungen ab. Mit diesen prüfungsvorbereitenden Erläuterungen wurde die Rechnung des Rechnungshofs für das Haushaltsjahr 2010 mit Datum vom 7. Juli 2011 dem Landtag vorgelegt (Landtagsdrucksache 18/4228).

Der Landtag prüft die Rechnung des Rechnungshofs und erteilt Entlastung (§ 101 LHO). Der Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung hat in seiner 13. Sitzung am 17. August 2011 beschlossen, dem federführenden Haushaltsausschuss vorzuschlagen, dem Plenum zu empfehlen, wegen der Rechnung des Rechnungshofs – Einzelplan 11 – für das Haushaltsjahr 2010 Entlastung zu erteilen. Dem Vorschlag folgte der Haushaltsausschuss in seiner 41. Sitzung am 7. September 2011. Der Landtag beschloss die Entlastung in seiner 89. Sitzung am 15. November 2011.

1.2.3 Abschlussbericht

Im Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung sind der kassenmäßige Abschluss einschließlich Finanzierungsrechnung⁴ sowie der rechnungsmäßige Abschluss (Haushaltsabschluss) zu erläutern (§ 84 LHO). Der Abschlussbericht soll diese Abschlüsse auch für Dritte verständlicher machen; er ist die Ist-Darstellung des jährlich zu erstellenden Finanzberichts.⁵

Die Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2010 beginnt mit dem vom Minister der Finanzen am 25. August 2011 unterzeichneten Abschlussbericht.⁶ Der Minister erklärt auf Grundlage der von den Haushaltsbeauftragten der Dienststellen vorliegenden Erklärungen, dass im Haushaltsjahr keine weiteren als die nachgewiesenen Einzahlungen und Auszahlungen angenommen bzw. getätigt wurden.⁷ Neben den Abschlüssen und der Finanzierungs-

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

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

6 Vgl. Seiten 4 bis 8 der Haushaltsrechnung 2010.

7 Vgl. Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2010, Seite 8, Ziffer 9.5.

rechnung informiert der Abschlussbericht über die rechtlichen Grundlagen und gibt unter Verweis auf die jeweiligen Anlagen zur Haushaltsrechnung einen Überblick über die Haushaltsreste und Vorgriffe, die außerplanmäßigen Einnahmen und Mehrausgaben, die Kreditaufnahme und die Rücklagen.⁸ Ansonsten verweist der Abschlussbericht auf weitere Anlagen.

1.2.4 Kassenmäßiger Abschluss

Im kassenmäßigen Abschluss sind das kassenmäßige Jahresergebnis und das kassenmäßige Gesamtergebnis nachzuweisen (§ 82 LHO). Das Haushaltsjahr 2010 schloss mit einem kassenmäßigen Jahresergebnis von null ab:

Ist-Einnahmen	27 151 207 401,98 Euro
Ist-Ausgaben	<u>– 27 151 207 401,98 Euro</u>
Kassenmäßiges Jahresergebnis	<u>0,00 Euro</u>

Das Ist-Haushaltsvolumen von 27 151,2 Mio. Euro lag um 596,3 Mio. Euro (– 2,1 v. H.) unter dem Ermächtigungsrahmen des Haushaltsgesetzes (Soll-Haushaltsvolumen, vgl. Abschnitt 1.1).

Da sowohl das Jahr 2010 als auch das Vorjahr jeweils kassenmäßig ausgeglichen abschlossen, betrug das kassenmäßige Gesamtergebnis 2010 wie im Vorjahr ebenfalls null Euro.

Der Abschlussbericht stellt unter Ziffer 4.1 das kassenmäßige Jahresergebnis und unter Ziffer 4.2 das kassenmäßige Gesamtergebnis dar. Wie in den Vorjahren enthält die Haushaltsrechnung nach dem Abschlussbericht die vollständigen Ergebnisse des kassenmäßigen Abschlusses in einer Übersicht.⁹

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

9 Vgl. „Kassenmäßiger Abschluss einschließlich Finanzierungssaldo und Haushaltsabschluss“ auf Seite 13 f. der Haushaltsrechnung 2010.

1.2.5 Rechnungsmäßiger Abschluss

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

- In das Haushaltsjahr 2010 wurden aus dem Vorjahr Ausgabereste übertragen. Diese erhöhen das Haushaltssoll. Vorgriffe des Vorjahres verringern die Ausgabeermächtigungen des Jahres 2010.
- Aus dem Haushaltsjahr 2010 wurden Ausgabereste in das Jahr 2011 übertragen, die das Haushaltssoll 2011 erhöhen. Zudem wurden im Jahr 2010 überplanmäßige Ausgaben als Vorgriffe auf den Haushaltsansatz 2011 getätigt.

Ausgehend von dem ausgeglichenen kassenmäßigen Jahresergebnis ergab sich nach Berücksichtigung der Haushaltsreste einschließlich Vorgriffe aus dem Vorjahr sowie auf das Folgejahr ein negatives rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2010 (Vorjahr: – 86 157 907,90 Euro):

Kassenmäßiges Jahresergebnis	0,00 Euro
aus dem Vorjahr übertragene Ausgabereste	
einschließlich Vorgriffe	+ 438 497 614,02 Euro
in das Folgejahr übertragene Ausgabereste	
einschließlich Vorgriffe	<u>– 647 598 689,79 Euro</u>
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis	<u>– 209 101 075,77 Euro</u>

Ausgehend von dem ausgeglichenen kassenmäßigen Gesamtergebnis blieb unter Berücksichtigung der in das Jahr 2011 übertragenen Ausgabereste einschließlich Vorgriffe ein negatives rechnungsmäßiges Gesamtergebnis 2010 (Vorjahr: – 438 497 614,02 Euro):

Kassenmäßiges Gesamtergebnis	0,00 Euro
in das Folgejahr übertragene Ausgabereste	
einschließlich Vorgriffe	<u>– 647 598 689,79 Euro</u>
Rechnungsmäßiges Gesamtergebnis	<u>– 647 598 689,79 Euro</u>

Im Abschlussbericht zum Haushaltsjahr 2010 werden unter Ziffer 4.4 das rechnungsmäßige Jahresergebnis und unter Ziffer 4.5 das rechnungsmäßige Gesamtergebnis und damit der rechnungsmäßige Abschluss vollständig dargestellt.¹⁰ Eine Anregung aus den Bemerkungen 2010 wurde aufgegriffen, indem die rechnungsmäßigen Ergebnisse im Abschlussbericht nun jeweils mit negativen Vorzeichen versehen werden und somit eindeutig als negative Beträge erkennbar sind.¹¹

1.2.6 Ausgabereste¹²

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

In die Ist-Daten zur Haushaltsrechnung 2010 gingen die Ausgabereste und Vorgriffe aus dem Jahr 2009 vollständig ein.¹⁴ Dabei wurden die vom Ministerium der Finanzen in der „Zusammenstellung der verbliebenen Ausgabereste und Vorgriffe 2009“¹⁵ benannten Änderungen der Buchungsstellen in das Jahr 2010 übernommen.

Im Haushaltsjahr 2010 entstanden ebenfalls Ausgabereste sowie Vorgriffe, die in das Jahr 2011 übertragen wurden. Die Ausgabereste betrugen 661,9 Mio. Euro (Abbildung 1-1) und die Vorgriffe 14,3 Mio. Euro.¹⁶ Die Ausgabereste lagen gegenüber dem Vorjahr (454,5 Mio. Euro¹⁷) um 207,4 Mio. Euro höher. Im zurückliegenden Zehnjahreszeitraum war dies der höchste Wert. Wie in den Vorjahren wurde der größte Teil der Ausgabereste für Ausgaben des Kom-

10 Vgl. „Kassenmäßiger Abschluss einschließlich Finanzierungssaldo und Haushaltsabschluss“ auf Seite 13 f. der Haushaltsrechnung 2010.

11 Vgl. Bemerkungen 2010, Seite 51.

12 Wie in den Vorjahren wurden keine Einnahmereste gebildet.

13 §§ 19, 45 LHO.

14 Vgl. Bemerkungen 2010, Seite 53 f.; Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2010, Nr. 3.2.

15 Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 17. März 2010, Zusammenstellung der verbliebenen Ausgabereste und Vorgriffe 2009 (Ergänzung gemäß Schreiben vom 13. Juli 2010).

16 Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 9. März 2011, Aktualisierte Zusammenstellung der verbliebenen Ausgabereste und Vorgriffe 2010.

17 Vgl. Bemerkungen 2010, Seite 52 f.

munalen Finanzausgleichs gebildet (287,2 Mio. Euro oder 43,4 v. H., Vorjahr: 187,5 Mio. Euro oder 41,3 v. H.).

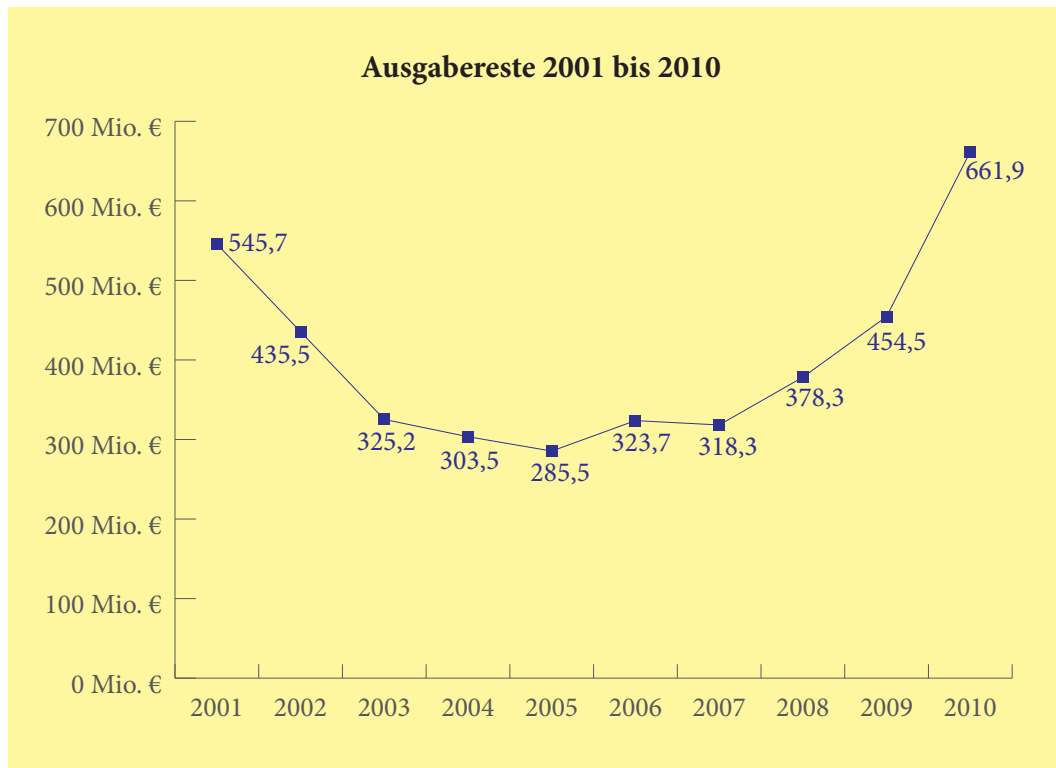


Abbildung 1-1: Ausgabereste 2001 bis 2010

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

Die Ausgabereste und Vorgriffe, die zum Abschluss des Haushaltsjahres 2010 ausgewiesen werden, wirken auf das folgende Haushaltsjahr. Die Ausgabereste erhöhen und die Vorgriffe verringern die Ausgabeermächtigungen des Jahres 2011. So erhöhen sie für das Haushaltsjahr 2011 den im Haushaltsplan genannten Soll-Betrag von 28 389,0 Mio. Euro¹⁹ (Haushaltsplan) auf 29 036,6 Mio. Euro:

¹⁸ Beispielsweise in seinen Bemerkungen 2002, Seite 39.

¹⁹ Haushaltsgesetz 2011 vom 16. Dezember 2010, GVBl. I, Seite 538.

Haushaltsbetrag der Ausgaben 2011	28 389,0 Mio. Euro
Ausgabereste 2010	+ 661,9 Mio. Euro
Vorgriffe 2010	– 14,3 Mio. Euro
Rechnungssoll der Ausgaben 2011	<u>29 036,6 Mio. Euro</u>

1.2.7 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Anlage 1 zur Haushaltsrechnung informiert über die Gesamtüberschreitungen des Haushalts 2010. Darin werden die Mehrausgaben für alle Einzelpläne und Kapitel dargelegt und nach gedeckten Mehrausgaben, über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie Vorgriffen auf das Folgejahr unterschieden. Die Buchungsstellen werden jeweils benannt, die Mehrausgaben kurz begründet und ggf. vorhandene Einsparungen aufgeführt (§ 85 Nr. 1 LHO). Die Zusammenstellung zu Anlage 1 fasst die Gesamtüberschreitungen nach Einzelplänen zusammen.

Im Haushaltsjahr 2010 wurde der Haushaltsplan um 589,2 Mio. Euro überschritten. Davon entfielen 569,8 Mio. Euro auf überplanmäßige Ausgaben, 5,1 Mio. Euro auf außerplanmäßige Ausgaben und 14,3 Mio. Euro auf Vorgriffe auf Haushaltsansätze des Folgejahres (Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben). Im Vergleich zum Vorjahr (27,7 Mio. Euro) erhöhte sich die Gesamtüberschreitung im Jahr 2010 deutlich um 561,5 Mio. Euro. Einen Zehnjahresvergleich zeigt Abbildung 1-2.

Überplanmäßige Ausgaben	569 791 773,45 Euro
Außerplanmäßige Ausgaben	+ 5 058 441,46 Euro
Vorgriffe	+ 14 349 998,73 Euro
Gesamtüberschreitung	<u>589 200 213,64 Euro</u>

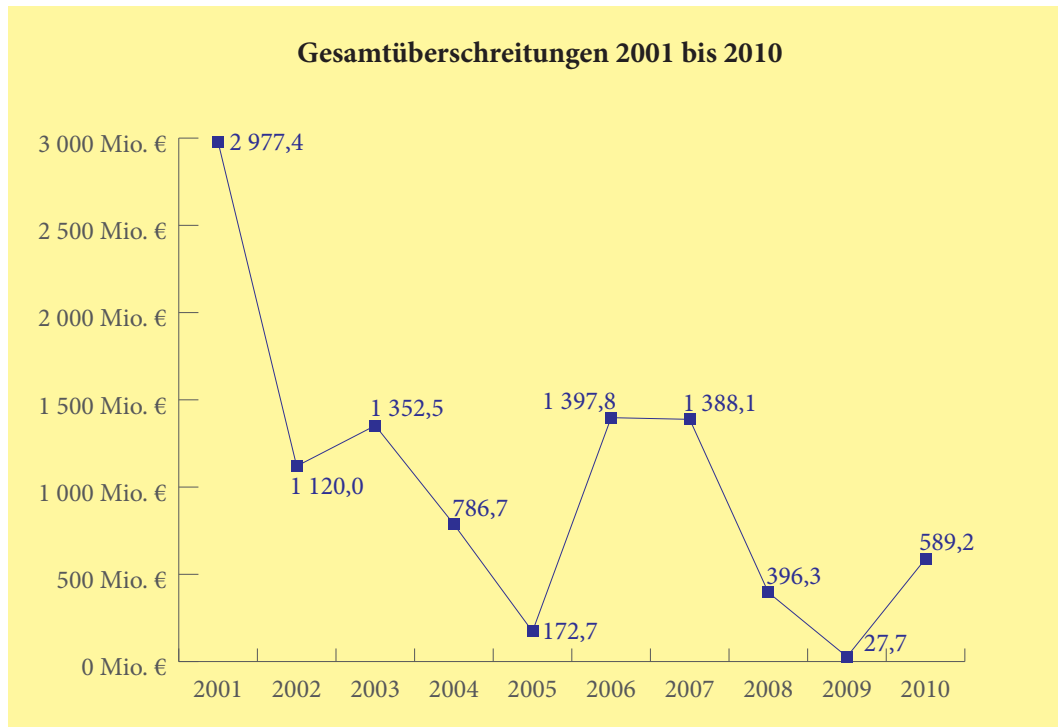


Abbildung 1-2: Gesamtüberschreitungen 2001 bis 2010

Im Verlauf des Haushaltsvollzugs auftretende Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen der Zustimmung des Finanzministers (Artikel 143 Absatz 1 HV). Die Zustimmung darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden. Haushaltsüberschreitungen sind für jedes Quartal dem Landtag mitzuteilen, soweit sie den im Haushaltsgesetz festgelegten Betrag von 50 000 Euro²⁰ übersteigen.²¹ Der Minister der Finanzen informierte in quartalsbezogenen Mitteilungen den Landtag über die Haushaltsüberschreitungen.²²

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

20 § 11 Absatz 3 HG 2010 i. V.m. § 37 Absatz 4 LHO.

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

22 Landtagsdrucksachen 18/2635, 18/2965, 18/3309 und 18/3932.

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

Für 534,3 Mio. Euro der Gesamtüberschreitung von 589,2 Mio. Euro lagen Ausgabeermächtigungen vor: 14,3 Mio. Euro zur Vorfinanzierung von Zuweisungen der Europäischen Union bei Förderprogrammen (§ 11 Absatz 2 HG 2010) sowie 520,0 Mio. Euro für eine überplanmäßige Rücklagenbildung (§ 13 Absatz 4 HG 2010).²³ Die verbleibenden Mehrausgaben von 54,9 Mio. Euro bedürfen einer nachträglichen Genehmigung durch den Landtag. Diese Beträge sind in der Zusammenstellung zu Anlage 1 und unter Ziffer 5.3 des Abschlussberichts der Haushaltsrechnung 2010 zu finden.

Mit der Landtagsdrucksache 18/4620 vom 2. November 2011 beantragte die Landesregierung die nachträgliche Genehmigung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie der Vorgriffe des Jahres 2010. Die dem Antrag beigefügte Kurzübersicht zur Anlage 1 der Haushaltsrechnung 2010 stimmt mit den Angaben der Haushaltsrechnung 2010 überein.

Der Antrag der Landesregierung wurde nach Sitzungen des Unterausschusses für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung vom 9. November 2011 und des Haushaltsausschusses vom 7. Dezember 2011 durch den Landtag am 15. Dezember 2011 vorbehaltlich der späteren Beschlussfassung über die Bemerkungen des Rechnungshofs genehmigt.

1.2.8 Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen

Maßnahmen, die in künftigen Haushaltsjahren das Land zu Ausgaben verpflichten können, sind nur mit haushaltsrechtlicher Ermächtigung zulässig

23 § 13 Absatz 4 HG 2010: „Mehreinnahmen aus dem Steueraufkommen sind zur zusätzlichen Schuldentilgung, zur Verminderung des Kreditbedarfs oder zur Bildung von Rücklagen zur Deckung von Ausgaberesten und anderen Verpflichtungen zu verwenden, soweit sie nicht zur Deckung unabweisbarer Mehrausgaben im Haushaltsjahr 2010 benötigt werden. Zur Begrenzung der Neuverschuldung können Rücklagen aufgelöst werden.“ Für die Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 17) wurde eine Allgemeine Rücklage in Höhe von 520,0 Mio. Euro neu eingerichtet, um vor allem „künftige Belastungen aus dem Kommunalen Schutzschirm abzufedern“ (Ministerium der Finanzen, Pressemitteilung vom 3. Februar 2011).

(§ 38 Absatz 1 LHO). Ausnahmen waren lediglich zugelassen für unvorhergesehene und unabweisbare Bedürfnisse von höchstens fünf Mio. Euro.²⁴ Daher haben Verpflichtungsermächtigungen vor dem Eingehen von Rechtsverpflichtungen zu Lasten des Landes oder vor der Begründung von Rechtsansprüchen gegen das Land vorzuliegen. Verpflichtungsermächtigungen sind allerdings z. B. nicht erforderlich für „Verpflichtungen für laufende Geschäfte“ wie Beihilfe, Geschäftsausstattungen und Mietverträge unterhalb festgelegter Wertgrenzen (§ 38 Absatz 4 LHO) oder für Verpflichtungen aus Staatsverträgen (§ 38 Absatz 5 LHO).²⁵ Die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen bedarf der Einwilligung des Ministers der Finanzen (§ 38 Absatz 2 LHO).

Im Haushaltsplan für das Jahr 2010 wurden Verpflichtungsermächtigungen von 2 061,6 Mio. Euro²⁶ veranschlagt (Vorjahr: 2 665,1 Mio. Euro²⁷). Hinzu kommen Verpflichtungsermächtigungen von 181,5 Mio. Euro (Vorjahr: 148,3 Mio. Euro) aufgrund von Haushaltsvermerken in den Einzelplänen 03 (Ministerium des Innern und für Sport) und 17 (Allgemeine Finanzverwaltung). Insgesamt ermächtigte somit der Gesetzgeber, Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren in Höhe von 2 243,1 Mio. Euro (Vorjahr: 2 813,4 Mio. Euro) einzugehen.

Im Haushaltsjahr 2010 wurden von diesen Verpflichtungsermächtigungen 1 069,3 Mio. Euro (Vorjahr: 1 321,1 Mio. Euro) in Anspruch genommen (Zusagen).²⁸ Somit wurden 47,7 v. H. (47,0 v. H. im Jahr 2009) der Ermächtigungen genutzt. Diese im Jahr 2010 gegebenen Zusagen belasten folgende Haushaltsjahre:

24 § 11 Absatz 1 HG 2010.

25 Verpflichtungen, die ohne Verpflichtungsermächtigungen eingegangen werden, stellen keine Zusage dar.

26 Vgl. Haushaltsübersicht zum Haushaltsgesetz 2010, GVBl. I Seite 651.

27 Vgl. Bemerkungen 2010, Seite 57.

28 Siehe Anlage 8 zur Haushaltsrechnung 2010. Für Überschreitungen in Kapitel 03 14 in Höhe von 4 789 863 Euro und in Kapitel 15 05 in Höhe von 458 106 Euro wird in der Anlage 8 zur Haushaltsrechnung (Seiten 1707, 1715) darauf hingewiesen, dass die nach § 38 Absatz 1 Satz 2 LHO erforderliche Zustimmung des Ministers der Finanzen nicht vorliegt.

Haushaltsjahr 2011	557,5 Mio. Euro
Haushaltsjahr 2012	274,8 Mio. Euro
Haushaltsjahr 2013	141,1 Mio. Euro
spätere Haushaltsjahre	95,9 Mio. Euro
Zusagen insgesamt	1 069,3 Mio. Euro

Über die zusätzlich zu den Zusagen eingegangenen Verpflichtungen (z. B. für laufende Geschäfte nach § 38 Absatz 4 LHO), die ebenso wie die Zusagen Haushaltsmittel in den folgenden Haushaltsjahren binden, enthält die Haushaltsrechnung keine Angaben. Für die in den letzten Jahren abgeschlossenen und geplanten PPP²⁹-Projekte sowie die langfristigen Mietvereinbarungen wurden sowohl in den Haushaltsplänen zurückliegender Jahre als auch im Haushaltsplan für das Jahr 2012³⁰ keine Ermächtigungsgrundlagen in Form von Verpflichtungsermächtigungen geschaffen. Beginnend mit dem Haushaltsplan 2008 informieren die Haushaltspläne mit der Anlage 9 „Übersicht über PPP-Projekte bei Baumaßnahmen“³¹ nachrichtlich über die Zahlungsverpflichtungen der vertraglich vereinbarten PPP-Projekte.

Der Rechnungshof hatte zur Verbesserung der Transparenz der Haushaltspläne und der Haushaltsrechnungen wiederholt Empfehlungen gegeben.³² Diese betrafen u. a. die Ausbringung von Verpflichtungsermächtigungen in den Haushaltsplänen, Ausführungen zu den Einzelkosten und Gesamtkosten der PPP-Projekte sowie Erläuterungen zu den geplanten PPP-Projekten in der Anlage 9. In der Haushaltsrechnung sollte u. a. über die im aktuellen Jahr und über die insgesamt eingegangenen finanziellen Verpflichtungen aus PPP-Projekten berichtet werden.

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

29 Public Private Partnership (Öffentlich Private Partnerschaft).

30 Vgl. Haushaltsgesetz 2012 vom 16. Dezember 2011, GVBl. I Seite 805.

31 Vgl. Seite 103 bis 105 des Haushaltsplans 2010. In der „Übersicht über PPP-Projekte bei Baumaßnahmen“ wird nicht ausdrücklich erläutert, dass sie ausschließlich vertraglich vereinbarte PPP-Projekte enthält.

32 Vgl. zuletzt im Einzelnen Bemerkungen 2010, Seite 57 bis 61.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ließe sich auch beim doppelischen Gesamtabschluss die Transparenz der Darstellung von PPP-Projekten verbessern. Im Anhang zum Gesamtabschluss zum 31. Dezember 2010³³ wird erstmals darauf hingewiesen, dass ein Teil der „Sonstigen finanziellen Verpflichtungen“ auf PPP-Projekte entfällt. Die Angaben wurden im Vergleich zum Vorjahresabschluss erweitert um die Gesamtsumme der finanziellen Verpflichtungen³⁴, die aus PPP-Verträgen entstanden sind. Zur Erläuterung wird angefügt, dass diese Verpflichtungen aus PPP-Projekten auf Mietverträge des Hessischen Immobilienmanagements (HI) entfallen.

Der Rechnungshof hatte angeregt, die Informationen durch eine gesonderte Erläuterung der einzelnen PPP-Projekte bezüglich ihrer Höhe und ihres Inhalts zu ergänzen. Insbesondere sollten die zugrunde liegenden Geschäftsmodelle und die Berechnung der ausgewiesenen Beträge erläutert werden. Nach den Angaben im Gesamtabschluss bestanden zum 31. Dezember 2010 finanzielle Verpflichtungen aus PPP-Projekten in Höhe von 1 365,5 Mio. Euro. Nach der Darstellung in Anlage 9 der Haushaltspläne 2011 und 2012 beträgt die Summe der Vertragsverpflichtungen aus „PPP-Projekten bei Baumaßnahmen“, die nach dem 31. Dezember 2010 noch offen sind, jedoch 415,1 Mio. Euro. Ohne Erläuterungen im Gesamtabschluss und in den Haushaltsplänen sind die Beträge und ihre erheblichen Differenzen nicht nachvollziehbar.

Für den doppelischen Jahresabschluss 2011 hat das Ministerium der Finanzen den Erhebungsbogen „Vorlage für die Angaben zu außerbilanziellen Geschäften und Sonstigen finanziellen Verpflichtungen“ aktualisiert und erstmals eine „Arbeitshilfe“³⁵ dazu erstellt. Danach sind die „außerbilanziellen Geschäfte“ und „sonstigen finanziellen Verpflichtungen“ von „den Buchungskreisen zu ermitteln und festzustellen“.³⁶ Die Arbeitshilfe bestimmt, dass „für die Angabe der sonstigen finanziellen Verpflichtungen aus PPP-Projekten ... neben der

33 Geschäftsbericht 2010 zum Gesamtabschluss des Landes Hessen auf den 31. Dezember 2010, Seite 93.

34 Summe der Verpflichtungen und ihre Verteilung auf die Restlaufzeiten bis 1 Jahr, zwischen 1 und 5 sowie über 5 Jahre.

35 Hessisches Competence Center für Neue Verwaltungssteuerung, Außerbilanzielle Geschäfte und Sonstige finanzielle Verpflichtungen 2011, Stand: 29. Dezember 2011 (Version 1.0).

36 Hessisches Competence Center für Neue Verwaltungssteuerung, Außerbilanzielle Geschäfte und Sonstige finanzielle Verpflichtungen 2011, Seite 5.

Höhe der Verpflichtung auch die absolute Anzahl der Projekte anzugeben“³⁷ ist. „Wesentliche PPP-Projekte sind im Einzelnen im Anhang unter den sonstigen finanziellen Verpflichtungen zu nennen und die zugrunde liegenden Geschäftsmodelle zu erläutern.“ Nach dem Erhebungsbogen für PPP-Projekte ist der Nominalwert der Verpflichtungen laut Vertrag anzugeben.³⁸ Den Anregungen des Rechnungshofs wurde mit den vorgenannten Änderungen insofern entsprochen.

Der Rechnungshof erwartet daher, dass künftig in dem Anhang zum Gesamtabschluss die geforderten transparenzfördernden Angaben und Erläuterungen zu den einzelnen PPP-Projekten sowie zu den vorgenommenen Berechnungen ausführlich dargelegt werden.

Abbildung 1-3 zeigt die Zusagen (Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen), die jeweils in den letzten zehn Haushaltsjahren gegeben wurden.³⁹ Der Abbildung kann die Verteilung der in einem Haushaltsjahr gegebenen Zusagen auf das folgende Jahr oder spätere Jahre entnommen werden.

37 Vgl. Hessisches Competence Center für Neue Verwaltungssteuerung, Außerbilanzielle Geschäfte und Sonstige finanzielle Verpflichtungen 2011, Seite 12.

38 Hessisches Competence Center für Neue Verwaltungssteuerung, Außerbilanzielle Geschäfte und Sonstige finanzielle Verpflichtungen 2011, Seite 17.

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

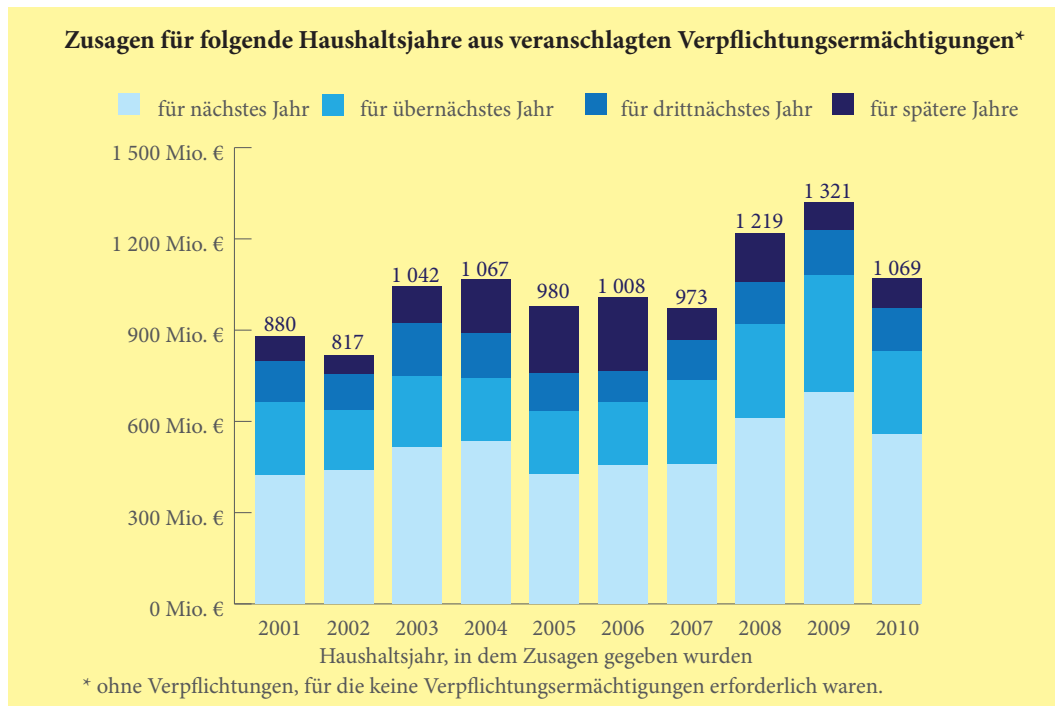


Abbildung 1-3: Zusagen für folgende Haushaltsjahre

1.2.9 Prüfung der Haushaltsrechnung

Die im Wesentlichen stichprobenweise durchgeführte Prüfung der Haushaltsrechnung 2010 ist abgeschlossen. Der Rechnungshof behält sich vor, etwaige weitere Feststellungen in spätere Bemerkungen aufzunehmen (§ 97 Absatz 3 LHO).

Grundlage der Prüfung war die Haushaltsrechnung 2010 vom 25. August 2011, die mit Schreiben vom 27. Oktober 2011 beim Rechnungshof einging. Weitere Prüfungsunterlagen waren die Haupt- und Zentralrechnung für das Haushaltsjahr 2010 und die Zusammenstellung der verbliebenen Ausgaberreste und Vorgriffe 2010. Darüber hinaus wurde für Teil I der Bemerkungen zurückgegriffen auf das Bestandsverzeichnis der vom Land gewährten Darlehen, Wertpapiere und Beteiligungen sowie das Beteiligungsverzeichnis des Landes an privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Unternehmen und mittelbaren Beteiligungen.

Nach § 86 Absatz 1 LHO ist dem Landtag und dem Rechnungshof eine zusammengefasste Übersicht über die Veränderungen im Grundbesitzbestand des Landes vorzulegen. In der 9. Sitzung des Unterausschusses für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung vom 22. September 2010 wurde aus Anlass der Erörterung der Bemerkungen 2009 das Ministerium gebeten, den Aufwand für die Aufnahme von monetären Aspekten in die Mitteilung über den Grundbesitzbestand zu prüfen. Das Ministerium bat die Ressorts mit Schreiben vom 2. November 2011, dem HI bis zum 10. Dezember 2011 ihre Meldungen zum Grundbesitzbestand 2010 ergänzt um die Bilanzwerte für die Grundstücke und die aufstehenden Gebäude zu übermitteln. Nach Angaben des Ministeriums der Finanzen vom 9. Februar 2012 fehlten Meldungen von drei Ressorts. Die Meldungen der übrigen Ressorts weisen nach Angaben des Ministeriums zum Teil hinsichtlich der Grundstücksflächen ganz erhebliche Differenzen zwischen den bisherigen Angaben in der Übersicht zum Grundbesitzbestand und in den Angaben der SAP-gestützten Buchführung auf. Diese Differenzen konnten bisher noch nicht geklärt werden.

Die zusammengefasste Übersicht nach § 86 LHO über die Veränderungen im Grundbesitzbestand im Haushaltsjahr 2010 konnte vom HI bis zum Tag der Beschlussfassung des Kollegiums über die Bemerkungen 2011 nicht vorgelegt werden.

Der Präsident des Rechnungshofs hat die ihm durch Haushaltsvermerk („Prüfungsvermerk Hessischer Rechnungshof“) übertragene Prüfung der „Jahresrechnung über die Ausgaben der Mittel zur Verfügung des Ministerpräsidenten für Zwecke des Informationswesens“ von Kapitel 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.

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

Die in der Haushaltsrechnung 2010 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).

Das Ministerium der Finanzen hatte zugesagt,⁴⁰ künftig in der Datenbank zur Haushaltsrechnung die Haushaltstitel in der für die Auswertung nach Funktionen notwendigen Gliederungstiefe auszuweisen. In der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2010 wurde dies umgesetzt.

In den Haushaltsrechnungen für die Jahre 2007 bis 2010 wird nicht über das Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“ berichtet. Der Rechnungshof hat zuletzt in seinen Bemerkungen 2010 auf das Fehlen dieser Anlage zur Haushaltsrechnung hingewiesen.⁴¹ Er erwartet, dass über das Sondervermögen in der Haushaltsrechnung wieder berichtet wird.

40 Vgl. Bemerkungen 2010, Seite 63.

41 Vgl. Bemerkungen 2010, Seite 63.

2 Zusammenfassende Darstellung von Rechnungsergebnissen

Die finanzwirtschaftliche Situation des Landes war im Jahr 2010 etwas günstiger als im Vorjahr, blieb aber weiterhin angespannt. Das Finanzierungsdefizit in Höhe von rund 1 783 Mio. Euro sank gegenüber dem Rekordwert des Vorjahres (2 595 Mio. Euro) um 31 v. H. Die Konjunkturprogramme des Landes und des Bundes hatten auch im Jahr 2010 mit 57 Mio. Euro (Vorjahr: 27 Mio. Euro) kaum Auswirkungen auf das Finanzierungsdefizit im kameralen Abschluss.

Die bereinigten Einnahmen stiegen wieder (um 3 v. H. auf 18 755 Mio. Euro). Sie konnten gleichwohl nicht die leicht rückläufigen bereinigten Ausgaben (– 244 Mio. Euro auf 20 538 Mio. Euro) decken. Deren Rückgang ist erneut der Saldo gegenläufiger Entwicklungen: Während sich die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich um 253 Mio. Euro und in den Kommunalen Finanzausgleich um 425 Mio. Euro ermäßigten, erhöhten sich die Personalausgaben um 130 Mio. Euro, die Investitionsausgaben einschließlich Baumaßnahmen (ohne Kommunalen Finanzausgleich) um 115 Mio. Euro und die Übertragungsausgaben um 187 Mio. Euro.

Der überwiegend negativen Entwicklung der Strukturdaten im Jahr 2009 folgte im Jahr 2010 eine leichte Verbesserung der Kreditfinanzierungsquote, der Steuerdeckungsquote und der Personal-Steuer-Quote. Diese Quoten blieben hinter den Werten vor dem Jahr 2009 zurück. Die Personalausgabenquote sowie die Personalausgaben je Einwohner stiegen hingegen an.

2.1 Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben

Die Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahres 2010 nach Haushaltsplan (Soll) und die Ergebnisse des Haushaltsvollzugs (Ist) sind Tabelle 2-1 zu entnehmen. Zum Vergleich sind die Ergebnisse des Vorjahres und die Werte des Haushaltsplans 2011 abgebildet. Das Haushaltsvolumen war in Einnahmen und Ausgaben kassenmäßig ausgeglichen; es stieg im Jahr 2010 gegenüber dem Vorjahr um 1,6 v. H. auf 27 151,2 Mio. Euro.

Grp.	Einnahmen / Ausgaben	2009	2010		2011	Veränderung Ist		Abweichung Ist-Soll		Veränderung 2011 ggü. Vorjahres-Ist	
		Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	2010 ggü. 2009		2010		2011 ggü. Vorjahres-Ist	
						Mio. Euro	v. H.	Mio. Euro	v. H.	Mio. Euro	v. H.
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	14 820,8	14 607,3	14 923,8	15 326,2	103,0	0,7	316,5	2,2	402,4	2,7
	darunter: Steuern	14 773,8	14 565,0	14 883,7	15 279,0	109,9	0,7	318,7	2,2	395,3	2,7
	Steuern nach Länderfinanzausgleich (LFA)	12 937,0	12 395,0	13 299,9	13 366,0	362,8	2,8	904,9	7,3	66,1	0,5
1	Eigene Einnahmen	1 036,7	933,5	1 025,3	968,6	-11,4	-1,1	91,9	9,8	-56,7	-5,5
13	darunter: Vermögensveräußerungen	27,8	40,2	23,2	41,4	-4,6	-16,7	-17,0	-42,3	18,3	78,8
2	Übertragungseinnahmen (Zuweisungen u. Zuschüsse für lfd. Zwecke)	1 705,8	1 850,4	2 104,3	2 028,1	398,5	23,4	253,9	13,7	-76,2	-3,6
33+34	Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen	624,3	817,5	701,5	576,2	77,2	12,4	-116,0	-14,2	-125,3	-17,9
35	Entnahme aus Rücklagen, Fonds u. Stöcken	105,8	100,6	10,2	174,9	-95,6	-90,4	-90,5	-89,9	164,7	1 620,4
31+32	Schuldenaufnahmen (brutto)	6 528,8	7 213,2	6 363,9	6 709,1	-164,9	-2,5	-849,3	-11,8	345,3	5,4
31	darunter: Aufnahme v. Bundesdarlehen (brutto)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	x	0,0	x	0,0	x
32	Aufnahme v. Kreditmarktmitteln (brutto)	6 528,8	7 213,2	6 363,9	6 709,1	-164,9	-2,5	-849,3	-11,8	345,3	5,4
38	Haushaltstechnische Verrechnungen	1 895,0	2 225,0	2 022,3	2 605,8	127,3	6,7	-202,8	-9,1	583,6	28,9
	Einnahmen	26 717,3	27 747,6	27 151,2	28 389,0	434,0	1,6	-596,3	-2,1	1 237,8	4,6
	Bereinigte Einnahmen¹⁾	18 187,7	18 208,7	18 754,9	18 899,1	567,2	3,1	546,2	3,0	144,2	0,8
	Bereinigte Einnahmen nach LFA²⁾	16 350,8	16 038,7	17 171,0	16 986,1	820,2	5,0	1 132,3	7,1	-184,9	-1,1
	Bereinigte Einnahmen nach LFA und nach KFA²⁾	13 079,2	13 086,9	14 324,1	13 845,5	1 245,0	9,5	1 237,3	9,5	-478,6	-3,3
4	Personalausgaben	7 592,7	7 831,1	7 722,2	7 871,3	129,5	1,7	-108,9	-1,4	149,1	1,9
51-54	Sachausgaben	1 298,3	1 298,6	1 316,1	1 282,9	17,8	1,4	17,5	1,3	-33,2	-2,5
56-59	Ausgaben für Schuldendienst	5 210,9	5 342,1	5 215,5	6 002,5	4,6	0,1	-126,6	-2,4	787,0	15,1
56+57	darunter: Zinsen	1 344,3	1 471,3	1 341,3	1 518,3	-3,0	-0,2	-129,9	-8,8	177,0	13,2
58	Tilgung v. Bundesdarlehen (brutto)	31,4	33,3	36,7	43,4	5,3	17,0	3,4	10,2	6,7	18,3
59	Tilgung v. Kreditmarktmitteln (brutto)	3 835,2	3 837,5	3 837,5	4 440,8	2,3	0,1	0,0	0,0	603,3	15,7
6	Übertragungsausgaben ohne LFA und KFA (Zuweisungen u. Zuschüsse für lfd. Zwecke)	4 000,1	4 010,9	4 186,7	3 926,0	186,6	4,7	175,8	4,4	-260,7	-6,2
612	Länderfinanzausgleich	1 836,8	2 170,0	1 583,9	1 913,0	-252,9	-13,8	-586,1	-27,0	329,1	20,8
	Kommunaler Finanzausgleich (Übertragungsausg.)	2 664,2	2 314,9	2 288,2	2 577,0	-375,9	-14,1	-26,7	-1,2	288,7	12,6
7	Baumaßnahmen	573,5	650,5	583,0	604,0	9,5	1,6	-67,6	-10,4	21,1	3,6
8	Sonstige Investitionen und Investitionsförderungs- maßnahmen	1 441,0	1 762,7	1 480,0	1 451,4	39,0	2,7	-282,7	-16,0	-28,6	-1,9
	darunter: Kommunaler Finanzausgleich (Inv.)	605,9	604,4	539,3	506,3	-66,6	-11,0	-65,1	-10,8	-33,0	-6,1
7+8	Investitionsausgaben insgesamt	2 014,5	2 413,2	2 063,0	2 055,5	48,5	2,4	-350,2	-14,5	-7,5	-0,4
	Investitionsausgaben insgesamt ohne KFA (Inv.)	1 408,6	1 808,8	1 523,7	1 549,2	115,1	8,2	-285,1	-15,8	25,5	1,7
91	Zuführung an Rücklagen, Fonds u. Stöcke	198,3	136,7	750,0	155,0	551,7	278,3	613,3	448,8	-595,0	-79,3
98	Haushaltstechnische Verrechnungen	1 901,5	2 225,0	2 025,6	2 605,8	124,1	6,5	-199,5	-9,0	580,3	28,6
	darunter KFA: Zinsdienst für die Konjunkturpro- gramme	0,0	30,0	17,4	56,0	17,4	x	-12,6	-41,9	38,6	221,4
	darunter KFA: anteilige Finanzierung der Kultur- region Rhein-Main	1,6	2,5	1,8	1,3	0,3	16,7	-0,6	-26,1	-0,5	-26,9
	Kommunaler Finanzausgleich (KFA) insgesamt	3 271,7	2 951,9	2 846,9	3 140,6	-424,8	-13,0	-105,0	-3,6	293,7	10,3
	Ausgaben	26 717,3	27 747,6	27 151,2	28 389,0	434,0	1,6	-596,3	-2,1	1 237,8	4,6
	Bereinigte Ausgaben¹⁾	20 782,3	21 548,4	20 538,2	21 187,4	-244,2	-1,2	-1 010,2	-4,7	649,2	3,2
	Bereinigte Ausgaben ohne LFA²⁾	18 945,5	19 378,4	18 954,3	19 274,4	8,8	0,0	-424,1	-2,2	320,1	1,7
	Bereinigte Ausgaben ohne LFA und ohne KFA²⁾	15 673,8	16 426,5	16 107,4	16 133,8	433,6	2,8	-319,1	-1,9	26,4	0,2
	Kassenmäßiges Jahresergebnis (= Einn. ./ Ausg.)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	x	0,0	x	0,0	x
	Finanzierungssaldo (= ber. Einn. ./ ber. Ausg.)	-2 594,7	-3 339,7	-1 783,3	-2 288,3	811,4	-31,3	1 556,4	-46,6	-505,0	28,3
	Nettokreditaufnahme (= Aufnahme ./ Tilgung von Kreditmarktmitteln)	2 693,6	3 375,7	2 526,4	2 268,4	-167,2	-6,2	-849,3	-25,2	-258,0	-10,2
	Netto-Zuführung an Rücklagen (= Zuführung ./ Entnahme)	92,5	36,0	739,8	-19,9	647,4	700,1	703,8	1 953,6	-759,7	-102,7
Anmerkungen:											
¹⁾ Einnahmen abzüglich Aufnahme von Kreditmarktmitteln, Entnahme aus Rücklagen, Überschüsse aus Vorjahren, haushaltstechnische Verrechnungen; Ausgaben abzüglich Tilgung von Kreditmarktmitteln, Zuführung an Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren, haushaltstechnische Verrechnungen.											
²⁾ LFA: Länderfinanzausgleich; KFA: Kommunaler Finanzausgleich.											
x kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar.						Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.					

Tabelle 2-1: Einnahmen und Ausgaben in den Jahren 2009 bis 2011

Die Nettokreditaufnahme betrug 2 526,4 Mio. Euro im Jahr 2010. Sie blieb um 167,2 Mio. Euro unter dem Vorjahreswert, der um 1 799,3 Mio. Euro zugenommen hatte. Der Haushaltsansatz, der deutlich über dem Ist-Ergebnis für 2009 lag, wurde um 25,2 v. H. unterschritten, da insbesondere die Ausgaben für den Länderfinanzausgleich, für Investitionen und für Zinsen deutlich geringer als geplant ausfielen. Auch die Personalausgaben blieben unter dem Haushaltsansatz.

Wesentlich stärker als die Nettokreditaufnahme sank das Finanzierungsdefizit⁴² (Tabelle 2-2): Gegenüber dem Vorjahr nahm das Finanzierungsdefizit um 811,4 Mio. Euro (31,3 v. H.) und gegenüber dem Haushaltsansatz um fast die Hälfte ab (1 556,4 Mio. Euro oder 46,6 v. H.). Vor allem durch die gegenüber den Vorjahren ungewöhnliche Rücklagenerhöhung in Höhe von 739,8 Mio. Euro⁴³ lag die Nettokreditaufnahme um 743,1 Mio. Euro höher als das Finanzierungsdefizit. Ohne die Rücklagenerhöhung hätte eine Nettokreditaufnahme von 1 786,6 Mio. Euro ausgereicht.⁴⁴

Nettokreditaufnahme und Finanzierungsdefizit in Mio. Euro	2008	2009	2010		2011		2012
	Ist	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll
+ Nettokreditaufnahme	894,3	2 693,6	3 375,7	2 526,4	2 268,3	1 480,1	1 536,1
- Abwicklung der Vorjahre (Saldo)	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Netto-Zuführung an Rücklagen	36,2	- 92,5	- 36,0	- 739,8	19,9	- 288,4	57,8
- Haushaltstechnische Verrechnung (Saldo)	- 10,9	- 6,4	0,0	- 3,3	0,0	- 2,5	0,0
= Finanzierungsdefizit	919,8	2 594,7	3 339,7	1 783,3	2 288,2	1 189,2	1 594,0

Quellen: Haushaltsrechnungen (Ist), Haushaltspläne (Soll), vorl. Ist 2011: Angaben HMdF; eigene Darstellung.
Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 2-2: Nettokreditaufnahme und Finanzierungsdefizit 2008 bis 2012

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

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

44 Vgl. Bemerkungen 2010, S. 169.

2.2 Bereinigte Einnahmen

Die im Haushalt ausgewiesenen Einnahmen umfassen unter anderem auch die Neuverschuldung und die Mittel zur Umschuldung. Um aussagekräftigere Angaben zu erhalten, werden bundeseinheitlich⁴⁵ bereinigte Einnahmen durch Abzug der besonderen Finanzierungsvorgänge berechnet. Zu diesen Vorgängen gehören Mittel aus der Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, Mittel aus den Rücklagen (Rücklagenentnahme) sowie kassenmäßige Überschüsse und haushaltstechnische Verrechnungen. Die bereinigten Einnahmen berechneten sich wie folgt:

Ist-Einnahmen	27 151,2 Mio. Euro
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen sowie haushaltstechnische Verrechnungen	– 8 396,3 Mio. Euro
Bereinigte Einnahmen	<u>18 754,9 Mio. Euro</u>

Die bereinigten Einnahmen stiegen um 3,1 v. H. (567,2 Mio. Euro) auf 18 754,9 Mio. Euro. Sie lagen damit höher als im Vorjahr und als in den Jahren 2001 bis 2005 (Abbildung 2-1).

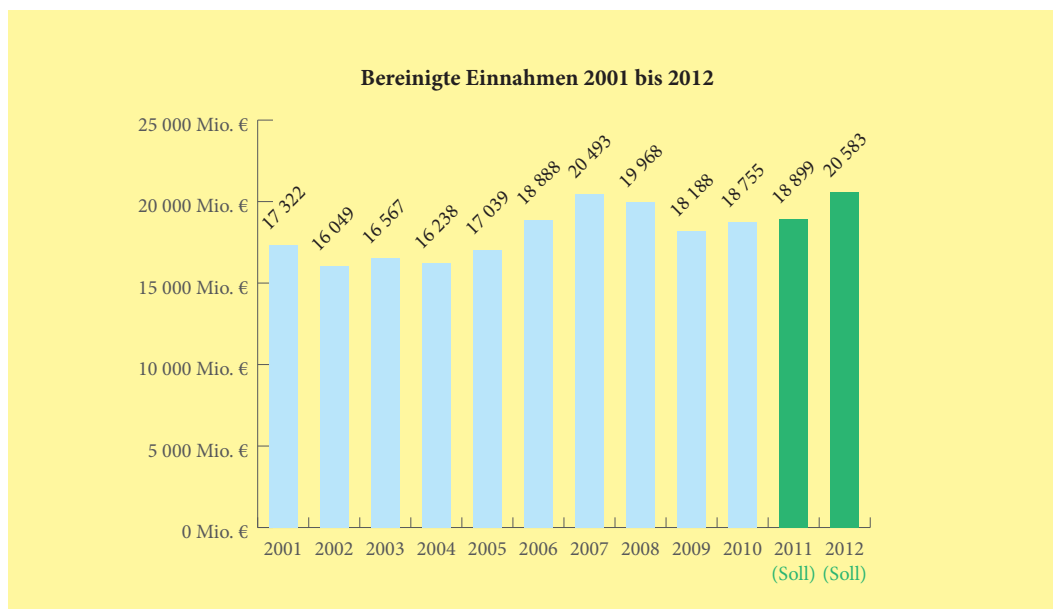


Abbildung 2-1: Bereinigte Einnahmen 2001 bis 2012

⁴⁵ Bereinigungen nach den Vorgaben des ehemaligen Finanzplanungsrats (heute: Stabilitätsrat).

Im Vergleich zum Vorjahr erhöhten sich im Jahr 2010 die Steuern einschließlich steuerähnlicher Abgaben (103,0 Mio. Euro bzw. 0,7 v. H.), die Übertragungseinnahmen (398,5 Mio. Euro bzw. 23,4 v. H.) und die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen (77,2 Mio. Euro bzw. 12,4 v. H., Abbildung 2-2). Rückläufig waren die Vermögensveräußerungen (– 4,6 Mio. Euro bzw. – 16,7 v. H.) und die sonstigen Eigenen Einnahmen (– 6,8 Mio. Euro bzw. – 0,7 v. H.).

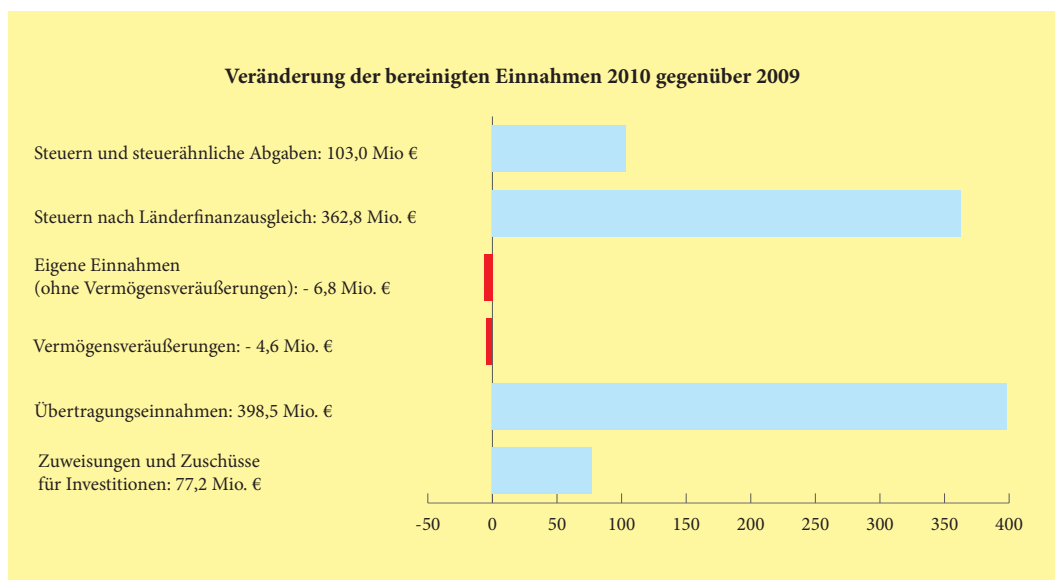


Abbildung 2-2: Veränderung der bereinigten Einnahmen 2010

Die bereinigten Einnahmen stehen nicht in voller Höhe zur Finanzierung der Landesaufgaben zur Verfügung. Hessen zahlt als Geberland im Rahmen des Länderfinanzausgleichs nach Artikel 107 Absatz 2 GG einen Teil seiner Einnahmen als Ausgleichszahlungen an andere Bundesländer.⁴⁶ Die nach Abzug des Länderfinanzausgleichs für die Finanzierung der Landesausgaben zur Verfügung stehenden Steuereinnahmen stiegen um 2,8 v. H. auf 13 299,9 Mio. Euro. Die bereinigten Einnahmen nach Länderfinanzausgleich erhöhten sich um 5,0 v. H. auf 17 171,0 Mio. Euro (Vorjahr: 16 350,8 Mio. Euro, Tabelle 2-1).

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

⁴⁶ Seit Bestehen des Länderfinanzausgleichs ist das Land zu Zahlungen verpflichtet. Zum Länderfinanzausgleich vgl. Beitrag Nr. 5, Abschnitt 5.1.

schläge“ von den bereinigten zu den tatsächlich für die Landesaufgaben verfügbaren Einnahmen erkennen. Nachdem sich im Vorjahr die verfügbaren bereinigten Einnahmen auf 13,1 Mrd. Euro reduzierten, stiegen sie im Jahr 2010 auf 14,3 Mrd. Euro.

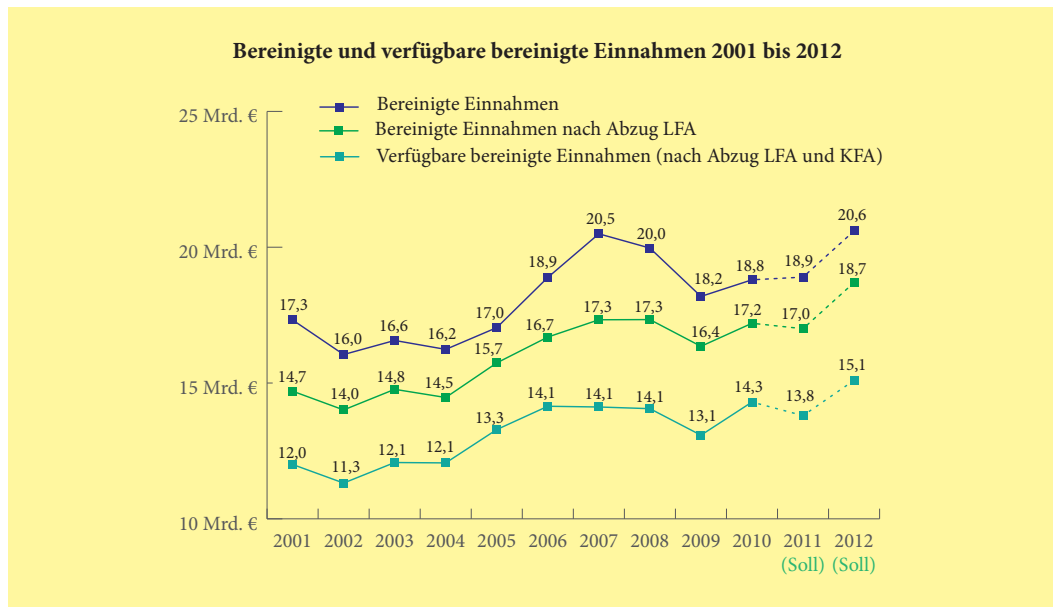


Abbildung 2-3: Bereinigte und verfügbare bereinigte Einnahmen 2001 bis 2012

2.3 Bereinigte Ausgaben

Die im Haushalt ausgewiesenen Ausgaben betrugen 27 151,2 Mio. Euro. Sie umfassen auch die Ausgaben zur Schuldentilgung, die – neben anderen Positionen – zur Berechnung der bereinigten Ausgaben abgezogen werden:⁴⁷

Ist-Ausgaben	27 151,2 Mio. Euro
Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags sowie haushaltstechnische Verrechnungen	– 6 613,0 Mio. Euro
Bereinigte Ausgaben	20 538,2 Mio. Euro

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

Die bereinigten Ausgaben verringerten sich im dritten Jahr in Folge (um – 244,2 Mio. Euro bzw. 1,2 v. H. gegenüber dem Jahr 2009) und erreichten 20 538,2 Mio. Euro. Sie blieben über dem Niveau der Jahre 2001 bis 2006 (Abbildung 2-4).

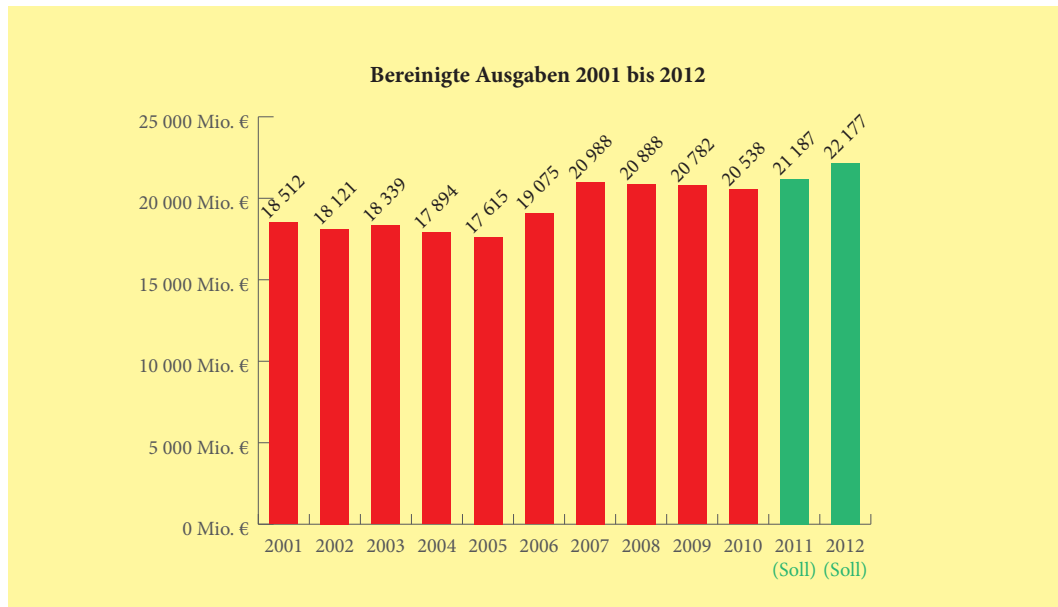


Abbildung 2-4: Bereinigte Ausgaben 2001 bis 2012

Die Personalausgaben erhöhten sich gegenüber dem Jahr 2009 um 129,5 Mio. Euro (1,7 v. H.), die Übertragungsausgaben⁴⁸ um 186,6 Mio. Euro (4,7 v. H.), die Bauinvestitionen um 9,5 Mio. Euro (1,6 v. H.), die sonstigen Investitionsausgaben (ohne Kommunalen Finanzausgleich) um 105,6 Mio. Euro (12,6 v. H.) sowie die Sachausgaben um 17,8 Mio. Euro (1,4 v. H.).

Dem standen um 252,9 Mio. Euro bzw. 13,8 v. H. niedrigere Zahlungen in den Länderfinanzausgleich (Vorjahr: – 795,9 Mio. Euro bzw. – 30,2 v. H.) und um 424,8 Mio. Euro bzw. 13,0 v. H. niedrigeren Zahlungen in den Kommunalen Finanzausgleich⁴⁹ (Vorjahr: – 7,8 Mio. Euro bzw. – 0,2 v. H.) gegenüber (Abbildung 2-5).

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

49 Der Rückgang entstand, da bei der Aufstellung des Haushalts für das Jahr 2010 im Vergleich zum Vorjahr von niedrigeren Steuereinnahmen ausgegangen wurde. Daher blieb im Jahr 2010 der Haushaltsansatz des Kommunalen Finanzausgleichs hinter dem Vorjahreswert zurück. Des Weiteren wurden für den Kommunalen Finanzausgleich am Ende des Haushaltsjahres 2010 im Vergleich zum Vorjahr höhere Ausgabereste gebildet.

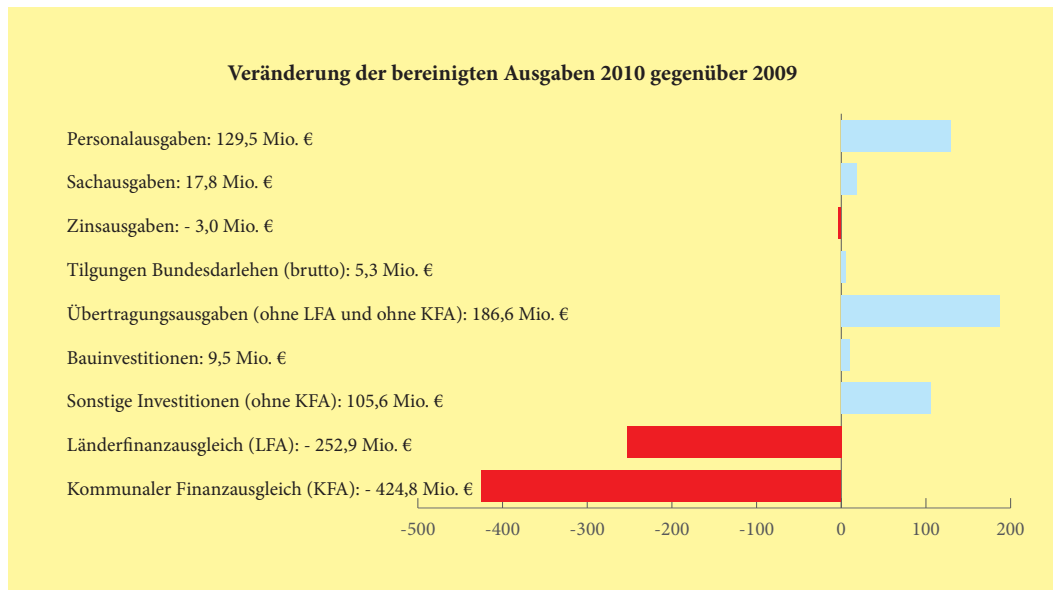


Abbildung 2-5: Veränderung der bereinigten Ausgaben 2010 gegenüber des Jahres 2009

2.4 Finanzierungssaldo

In der Finanzierungsrechnung⁵⁰ wird der Finanzierungssaldo des Haushalts ermittelt, der den „bereinigten haushaltsbezogenen Netto-Kreditbedarf“⁵¹ anzeigt. Ein negativer Finanzierungssaldo, ein Finanzierungsdefizit, ist der Betrag, um den die bereinigten Ausgaben die bereinigten Einnahmen übersteigen. Zum Haushaltsausgleich sind Schulden am Kreditmarkt aufzunehmen oder Rücklagen – sofern für diese Zwecke vorhanden – abzubauen (besondere Finanzierungsvorgänge).

Der Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2010 (Ziffer 4.3) erläutert gemäß § 84 LHO die Finanzierungsrechnung.⁵² Im Jahr 2010 konnten die bereinigten Einnahmen nicht die bereinigten Ausgaben decken, so dass ein Finanzierungsdefizit von – 1 783,3 Mio. Euro bestand:

- 50 Vgl. Anlage 10 zur Haushaltsrechnung. Die Finanzierungsrechnung zeigt die Wirkungen des Haushalts auf den gesamtwirtschaftlichen Kreislauf. Die Finanzierungsrechnung wird unter Nr. 2 der Vorschrift über den kassenmäßigen Abschluss (§ 82 LHO) aufgeführt, obwohl kassenmäßiger Abschluss und Finanzierungsrechnung nicht miteinander in Verbindung stehen.
- 51 Schuy/Raack, Kommentar zu § 82 BHO, RN 3, in: Heuer/Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht (34. Ergänzungslieferung September 2002).
- 52 Vgl. Ziffer 4.3 auf Seite 5 der Haushaltsrechnung 2010.

Bereinigte Einnahmen	18 754,9 Mio. Euro
Bereinigte Ausgaben	– 20 538,2 Mio. Euro
Finanzierungssaldo	– 1 783,3 Mio. Euro

Nach dem starken Anstieg des Finanzierungsdefizits im Vorjahr um – 1 674,9 Mio. Euro fiel es im Jahr 2010 um 811,4 Mio. Euro niedriger aus. Trotzdem gehört das Finanzierungsdefizit im Zehnjahreszeitraum weiterhin zu den höchsten (Abbildung 2-6). Jedes Haushaltsjahr wurde im Zeitraum von 2001 bis 2010 mit Finanzierungsdefiziten abgeschlossen.

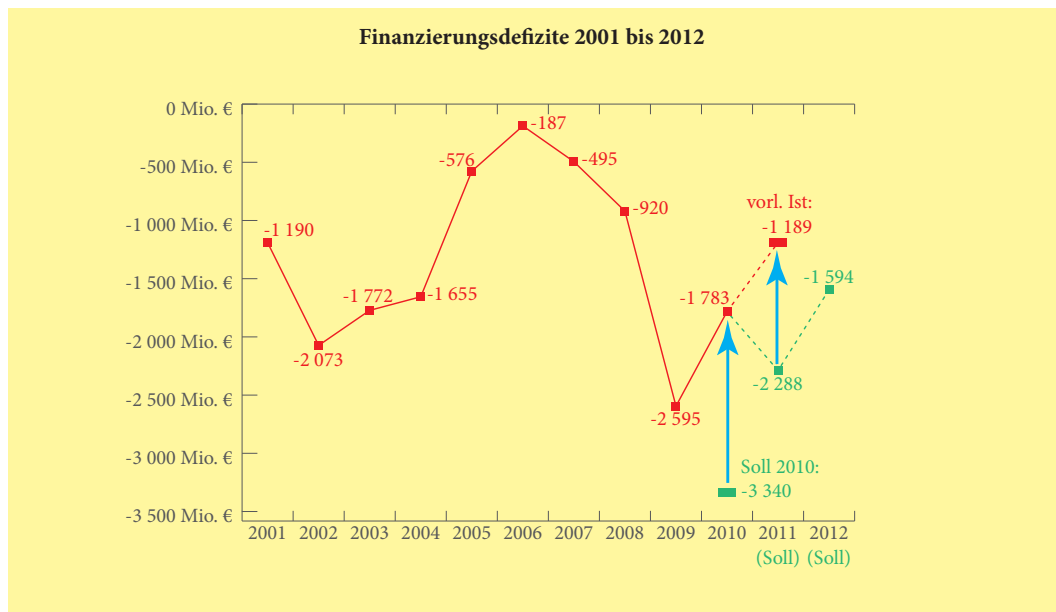


Abbildung 2-6: Entwicklung der Finanzierungsdefizite 2001 bis 2012

In den Haushaltsplänen für die Jahre 2010 und 2011 waren mit – 3 339,7 Mio. Euro bzw. – 2 288,3 Mio. Euro deutlich höhere Finanzierungsdefizite angesetzt als sich im Haushaltsvollzug realisierten (– 1 783,3 Mio. Euro bzw. – 1 189,1 Mio. Euro⁵³). Das im Haushaltsplan für das Jahr 2012 geplante Finanzierungsdefizit von – 1 594,0 Mio. Euro stellt im Vergleich zum vorläufigen Ist für das Jahr 2011 erneut eine Verschlechterung dar (Abbildung 2-6).

53 Vorläufiges Ist-Ergebnis nach Angaben des Hessischen Ministeriums der Finanzen.

In den Jahren 2004, 2005 und 2006 wurde das Finanzierungsdefizit durch den Verkauf von Dienstgebäuden reduziert.⁵⁴ Abbildung 2-7 zeigt die Entwicklung des Finanzierungsdefizits mit und ohne Berücksichtigung dieser einmaligen Einnahmen aus Vermögensveräußerungen.

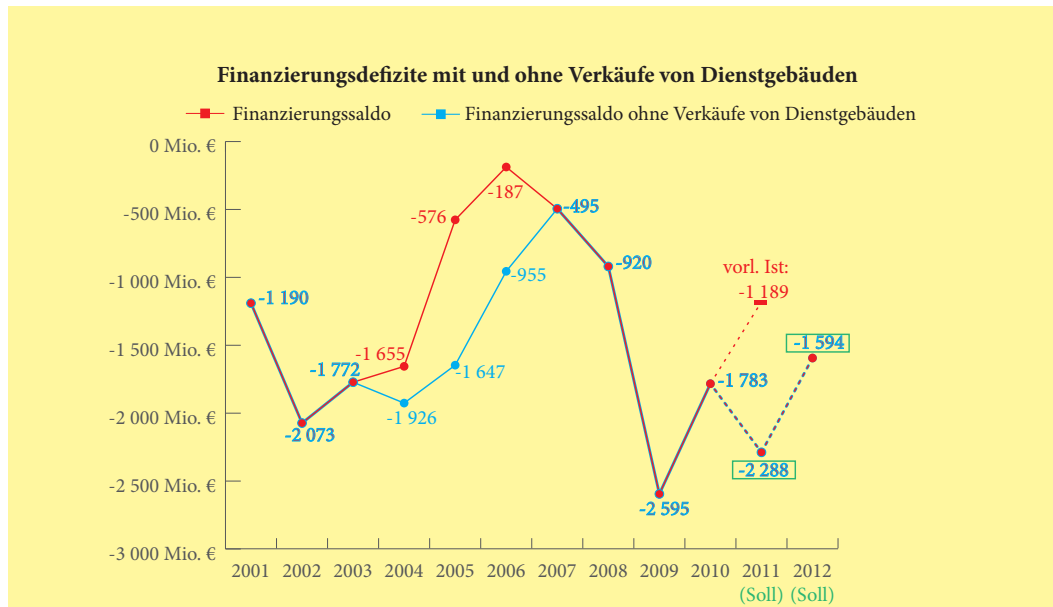


Abbildung 2-7: Finanzierungsdefizite mit und ohne Verkäufe von Dienstgebäuden

Die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise führte zu einem deutlichen Rückschlag auf dem Weg zu einem ausgeglichenen Landeshaushalt, wie die Finanzpläne der letzten Jahre zeigen. Abbildung 2-8 stellt mit der roten Kurve die Ist-Finanzierungsdefizite der Jahre 2005 bis 2011 (vorläufiges Ist⁵⁵) den in den letzten Finanzplänen prognostizierten Entwicklungen (andere Kurven) gegenüber.

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

55 Vorläufiges Ist-Ergebnis nach Angaben des Hessischen Ministeriums der Finanzen.

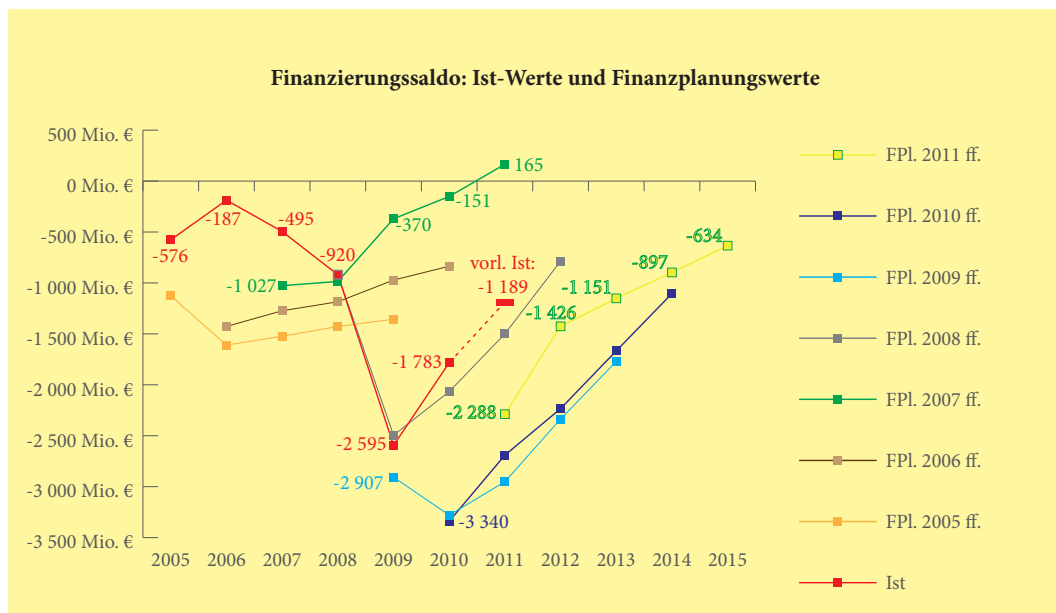


Abbildung 2-8: Finanzierungssaldo: Ist-Werte und Finanzplanungswerte

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

Durch die krisenbedingte Konjunkturentwicklung und die eingesetzten diskretionären Maßnahmen verlagerten sich die Kurven der folgenden Finanzpläne 2008 bis 2011 merklich nach unten (Abbildung 2-8). So begannen die Pläne 2009, 2010 und 2011 mit Defiziten in Höhe von – 2 907, – 3 340 und – 2 288 Mio. Euro. Im Vergleich dazu ergaben sich im Haushaltsvollzug in den Haushaltsjahren 2009, 2010 und 2011 (rote Linie) niedrigere Finanzierungsdefizite (– 2 595, – 1 783 und – 1 189 Mio. Euro⁵⁶).

Der aktuelle Finanzplan 2011 enthält für die Folgejahre abnehmende Finanzierungsdefizite: Für das Jahr 2012 wird ein Rückgang um 862 Mio. Euro auf – 1 426 Mio. Euro und für die Jahre 2013 bis 2015 ein gleichmäßiger, aber langsamerer Abbau um je rund 260 Mio. Euro erwartet. Am Ende des Planungs-

⁵⁶ Vorläufiges Ist für das Jahr 2011 nach Angaben des Ministeriums der Finanzen.

zeitraums, im Jahr 2015, bleibt ein Finanzierungsdefizit von – 634 Mio. Euro. Dies ist im Vergleich zum Beginn des Zehnjahreszeitraums (Ist-Werte 2005 bis 2007) und insbesondere im Vergleich zu dem zwischenzeitlich für das Jahr 2011 angestrebten Überschuss von 165 Mio. Euro (Finanzplanung 2007) als hoch einzuordnen (Abbildung 2-8).

2.5 Auswirkungen der Konjunkturprogramme auf das Finanzierungsdefizit 2010

2.5.1 Auswirkungen auf das Finanzierungsdefizit im Haushaltsplan 2010

Das gesamte Fördervolumen der im Jahr 2009 begonnenen Konjunkturprogramme⁵⁷ des Landes⁵⁸ und des Bundes⁵⁹ betrug 2 611,6 Mio. Euro.⁶⁰ Mit beiden Programmen wurden Maßnahmen des Landes und im kommunalen Bereich gefördert.⁶¹ Der Bund förderte Landes- und kommunale Maßnahmen mit 718,7 Mio. Euro. Diese in den Landeshaushalt fließenden Bundesmittel wurden einerseits für Landesausgaben eingesetzt und andererseits an die Kommunen⁶² weitergereicht.

Das Bundesprogramm war mit eigenen Anteilen des Landes und der Kommunen zu versehen (Kofinanzierung). Auch beim Landesprogramm hatten die Kommunen einen Anteil beizutragen. Die Kommunen erhielten die Kofinanzierungsmittel als Darlehen der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WI-Bank), die über eine Laufzeit von 30 Jahren zu tilgen sind. Durch die Darlehen der WI-Bank erhöhte sich der Schuldenstand im kommunalen Bereich

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

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

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

60 Ausführlicher zum Fördervolumen und zur Ausgestaltung der Konjunkturprogramme vgl. Bemerkungen 2010, S. 76 f.

61 Zur Umsetzung der Konjunkturprogramme des Bundes und der Länder auf kommunaler Ebene vgl. auch Beitrag Nr. 32 in diesem Band.

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

um 1 367,7 Mio. Euro, von denen das Land 79,2 v. H. (1 083,9 Mio. Euro) übernahm.⁶³ Insgesamt ergaben sich für das Land finanzielle Belastungen durch das eigene Programm und aufgrund der Kofinanzierungen des Bundesprogramms von 1 609,0 Mio. Euro.

Haushaltsplan und Haushaltsrechnung bilden die Konjunkturprogramme des Landes und Mittel aus dem Bundesprogramm gemeinsam im Kapitel 17 03 ab. Die Landeshaushalte für die Jahre 2009 bis 2011 enthalten Ansätze für den vollständigen Abruf der Mittel aus dem Konjunkturprogramm des Bundes: In diesen drei Jahren wurden auf der Einnahmenseite für die Bundesmittel insgesamt 718,7 Mio. Euro angesetzt. Nach den Vorgaben des Konjunkturprogramms des Bundes sollte bis zum 31. Dezember 2009 mindestens die Hälfte der Mittel des Bundes vom Land und den Kommunen abgerufen werden.⁶⁴ Dies berücksichtigte der Haushaltsansatz für 2009 mit der Veranschlagung der Einnahmen über 359,4 Mio. Euro (50,0 v. H.). Der Haushaltsansatz für 2010 verzeichnete Einnahmen von 299,4 Mio. Euro und der für das Jahr 2011 die restlichen 60,0 Mio. Euro des gesamten vom Bund getragenen Fördervolumens. Von diesen Ansätzen wurden lediglich 17,3 v. H. (62,2 Mio. Euro) im Jahr 2009 und 61,2 v. H. (183,2 Mio. Euro) im Jahr 2010 abgerufen.

Auf der Einnahmenseite wurden in den Haushalten der Jahre 2009 bis 2011 zudem Einnahmen aus dem Kommunalen Finanzausgleich zur Finanzierung der Zinszahlungen von 135,0 Mio. Euro veranschlagt (davon 30,0 Mio. Euro im Haushaltsplan 2010). Hinzu traten in diesen Haushaltsplänen noch nicht veranschlagte Mittel aus der im Jahr 2009 gebildeten Rücklage in Höhe von 17,4 Mio. Euro.⁶⁵

Auf der Ausgabenseite enthielt der Haushaltsplan für das Jahr 2010 Investitionszuweisungen an Kommunen für Schulen, Krankenhäuser und Sonstiges in Höhe von 191,4 Mio. Euro (Vorjahr: 296,7 Mio. Euro) und für Landesausgaben für Hochschulen und Straßenbau in Höhe von 209,4 Mio. Euro (Vorjahr: 111,6 Mio. Euro). Erstmals waren Tilgungszahlungen („Tilgungsübernahmen“)

63 Die Hälfte beim Bundesprogramm und % beim Landesprogramm.

64 Vgl. § 1 Absatz 2 ZuInvG.

65 Während der Haushaltsrechnung entnommen werden kann, dass im Jahr 2010 keine weiteren Zuführungen zu den Rücklagen hinzu kamen, ist über eine weitere Zuführung im Jahr 2011 noch nichts bekannt.

veranschlagt, die den Kommunen in Höhe von 46,2 Mio. Euro und den Ersatzschulträgern in Höhe von 1,9 Mio. Euro zugesagt wurden.

Nach den Ansätzen im Haushaltsplan 2010 verblieb von den Einnahmen nach Abzug der Ausgaben ein negativer Saldo von – 119,6 Mio. Euro. Dieser Betrag ist der im Jahr 2010 vom Land zu finanzierende Rest, der den Finanzierungssaldo (Soll) belastete (Vorjahr: – 48,9 Mio. Euro).

Die auf die WI-Bank ausgelagerte Förderung der kommunalen Maßnahmen von insgesamt 1 083,85 Mio. Euro (davon 1 000,00 Mio. Euro für Maßnahmen des hessischen Programms und 83,85 Mio. Euro für die des Bundesprogramms) war in den Landeshaushalten nicht direkt zu erkennen. Beginnend mit dem Haushaltsjahr 2010 sind die o. g. Zahlungen des Landes aufgrund der Tilgungszusagen an Kommunen und Ersatzschulträger (2010: 46,2 + 1,9 Mio. Euro) enthalten; diese Tilgungszahlungen werden als Investitionszuweisungen (Grp. 883 und 893) ausgewiesen.

2.5.2 Auswirkungen auf das Finanzierungsdefizit in der Haushaltsrechnung 2010

Auf der Einnahmenseite weist die Haushaltsrechnung Zahlungen aus dem Bundeskonjunkturprogramm von 183,2 Mio. Euro (Vorjahr: 62,2 Mio. Euro) und Einnahmen aus dem Kommunalen Finanzausgleich zur Finanzierung der Zinszahlungen von 17,4 Mio. Euro aus.

Dem stehen auf der Ausgabenseite Investitionszuweisungen an Kommunen für Schulen, Krankenhäuser und Sonstiges über 107,7 Mio. Euro (Vorjahr: 12,3 Mio. Euro), Landesausgaben für Hochschulen und Straßenbau 121,8 Mio. Euro (Vorjahr: 77,1 Mio. Euro) sowie Zahlungen aufgrund der Tilgungszusagen an Kommunen (26,9 Mio. Euro, Vorjahr: 0 Mio. Euro) und an Ersatzschulträger (1,5 Mio. Euro, Vorjahr: 0 Mio. Euro) gegenüber.

Aufgrund dieser Einnahmen und Ausgaben ergab sich ein Zuschussbedarf von 57,2 Mio. Euro; in dieser Höhe wurde der Finanzierungssaldo des Jahres 2010 belastet (Vorjahr: 27,2 Mio. Euro). Die Konjunkturprogramme des Lan-

des und des Bundes waren im Jahr 2010 für 3,2 v. H. des Finanzierungssaldos (1 783,3 Mio. Euro) verantwortlich (Vorjahr: 1,0 v. H. von 2 594,7 Mio. Euro). Durch die gewählte Ausgestaltung der Konjunkturprogramme (WI-Bank) werden die Landeshaushalte der nächsten Jahrzehnte⁶⁶ ausgabenseitig belastet.

2.6 Strukturdaten des Hessischen Landeshaushalts

2.6.1 Zu bereinigende Sondereinflüsse

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

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

Um die Vergleichbarkeit der Strukturdaten über einen mehrjährigen Zeitraum zu gewährleisten, berücksichtigt der Rechnungshof bei deren Berechnung verschiedene Sondereinflüsse.⁶⁷ Daher weichen die verwendeten Daten von nicht um Sondereinflüsse bereinigten Daten ab. Die berechneten Strukturdaten werden bereinigt und unbereinigt dargestellt (Tabelle 2-3).

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

67 Zu den bereinigten Sondereinflüssen vgl. ausführlicher: Bemerkungen 2008, Seite 58 f. sowie Bemerkungen 2009, Seite 69 f.

2.6.2 Entwicklung der Strukturdaten

Die Strukturdaten entwickelten sich im Jahr 2010 im Vergleich zum Vorjahr zumeist positiv (Tabelle 2-3), wobei nicht die günstigeren Werte vor dem Jahr 2009 erreicht wurden. Im Vergleich zum Jahr 2009 entwickelten sich die Personalausgabenquote und die Personalausgaben je Einwohner ungünstiger. Die im Vorjahr erreichte niedrigere Zinsausgabenquote wurde im Jahr 2010 gehalten.

Strukturdaten		2009	2010		2011
		Ist	Soll	Ist	Soll
Steuerdeckungsquote ^{1) 2)}	unbereinigt	68,3	65,4	70,2	69,3
	bereinigt	67,4	64,5	69,3	68,5
Kreditfinanzierungsquote ³⁾	unbereinigt	13,0	16,4	12,3	10,7
	bereinigt	14,2	17,8	13,3	11,8
Personalausgabenquote ²⁾	unbereinigt	40,1	41,3	40,7	40,8
	bereinigt	45,6	46,8	46,3	46,3
Personalausgaben je Einwohner (Euro)	unbereinigt	1 253,0	1 291,4	1 273,5	1 295,7
	bereinigt	1 426,2	1 464,5	1 446,5	1 468,5
Personal-Steuer-Quote ¹⁾	unbereinigt	58,7	63,2	58,1	58,9
	bereinigt	67,7	72,6	66,8	67,6
Zinsausgabenquote ²⁾	unbereinigt	7,1	7,8	7,1	7,9
	bereinigt	7,1	7,8	7,1	7,9
Zins-Steuer-Quote ¹⁾	unbereinigt	10,4	11,9	10,1	11,4
	bereinigt	10,5	12,0	10,2	11,5
Investitionsausgabenquote ²⁾	unbereinigt	10,6	12,7	10,9	10,7
	bereinigt	11,5	13,6	11,8	11,6

¹⁾ Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich (LFA).

²⁾ Bereinigte Ausgaben ohne Länderfinanzausgleich (LFA).

³⁾ Nettokreditaufnahme zu den bereinigten Ausgaben einschließlich LFA (unbereinigte Quote) bzw. zu bereinigten Ausgaben ohne LFA und nach Bereinigung um Sondereinflüsse (bereinigte Quote).

Tabelle 2-3: Strukturdaten des Landeshaushalts 2009 bis 2011

Die bereinigte Steuerdeckungsquote (siehe Abschnitt 3.2.2 in nachfolgendem Beitrag Nr. 3) gibt an, welcher Anteil der bereinigten Ausgaben durch Steuereinnahmen gedeckt ist. Nach dem deutlich gesunkenen Wert im Vorjahr (von 76,8 v. H. auf 67,4 v. H.) stieg der Anteil im Jahr 2010 auf 69,3 v. H. Die Steuerdeckungsquote erhöhte sich, da das bereinigte Steueraufkommen im Zähler um 2,8 v. H. stieg und die bereinigten Ausgaben ohne Länderfinanzausgleich im Nenner konstant blieben.

Die Kreditfinanzierungsquote, die im Vorjahr am deutlichsten die finanzwirtschaftlich verschlechterte Lage mit einem Anstieg von 4,9 v. H. auf 14,2 v. H. zeigte, konnte mit 13,3 v. H. etwas verbessert werden (Abbildung 2-9). Ihr Wert für 2010 zeigt, dass fast jeder achte Euro der Landesausgaben mit neuen Krediten finanziert wurde.

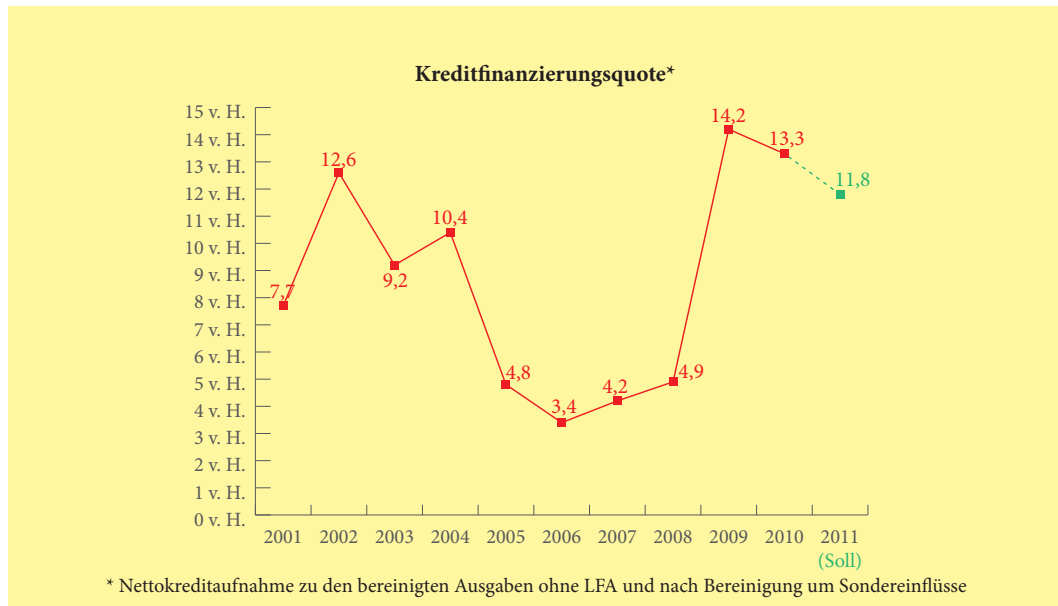


Abbildung 2-9: Kreditfinanzierungsquote

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

Die bereinigte Personalausgabenquote (siehe Abschnitt 4.2.2 in nachfolgendem Beitrag Nr. 4) erhöhte sich gegenüber dem Jahr 2009 von 45,6 v. H. auf 46,3 v. H., da im Zähler die bereinigten Personalausgaben um 1,5 v. H. stiegen und im Nenner die bereinigten Ausgaben ohne Länderfinanzausgleich unverändert blieben. Diese Personalausgaben führten bei nahezu unveränderter Einwohnerzahl (0,1 v. H.) zu höheren bereinigten Personalausgaben je Einwohner (von 1 426,2 Euro je Einwohner auf 1 446,5 Euro je Einwohner). Die dritte Personalquote hingegen schloss im Jahr 2010 mit einem günstigeren Wert ab:

Durch die höheren Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich sank die bereinigte Personal-Steuer-Quote von 67,7 v. H. im Jahr 2009 leicht auf 66,8 v. H. im Jahr 2010; damit waren rechnerisch rund zwei Drittel der Steuereinnahmen durch Personalausgaben gebunden. Im Jahr 2008 betrug diese Quote 59,2 v. H.

Die Haushaltsbelastungen aus den geleisteten Zinszahlungen werden einerseits im Verhältnis zu den gesamten bereinigten Ausgaben (Zinsausgabenquote) und andererseits zu den Steuereinnahmen (Zins-Steuer-Quote) beurteilt (siehe auch Abschnitt 6.4 in nachfolgendem Beitrag Nr. 6). Die Zinsausgabenquote von 7,1 v. H. blieb gegenüber dem Vorjahr unverändert, da die Zinsausgaben und die gesamten Ausgaben fast konstant blieben. Die Zins-Steuer-Quote, die angibt, welcher Anteil der Steuereinnahmen für Zinsausgaben verwendet wird, fiel im Jahr 2010 etwas günstiger als im Vorjahr aus (10,2 v. H., Vorjahr: 10,5 v. H.). Hierzu trugen die um 2,8 v. H. höheren bereinigten Steuereinnahmen und die geringe Veränderung der Zinsausgaben (– 0,2 v. H.) bei. Diese Quote zeigt an, dass 10,2 v. H. der Steuereinnahmen, die nach Länderfinanzausgleich dem Land zur Erfüllung seiner Aufgaben verblieben, für Zinszahlungen aus dem Haushalt abflossen.

Schließlich wird mit der Investitionsausgabenquote (siehe Abschnitt 4.5.3 in nachfolgendem Beitrag Nr. 4) betrachtet, welcher Anteil der bereinigten Investitionsausgaben auf die bereinigten Ausgaben entfällt. Diese Quote lag nach dem Anstieg von 10,7 v. H. auf 11,5 v. H. im Jahr 2009 nun mit 11,8 v. H. im Jahr 2010 etwas höher. Dabei erhöhten sich die bereinigten Investitionen (Bauten, Investitionszuweisungen an Kommunen und sonstige Investitionen) um 2,2 v. H., während die bereinigten Ausgaben ohne Länderfinanzausgleich konstant blieben.

3 Die Entwicklung von Einnahmearten im Haushaltsjahr 2010

Die Einnahmen des Landes einschließlich der Bruttokreditaufnahme betrugen 27 151 Mio. Euro. Der größte Teil davon (55 v. H.) entfiel auf Steuern. Diese nahmen gegenüber dem Vorjahr um 110 Mio. Euro (1 v. H.) auf 14 884 Mio. Euro zu. Nach Abzug der Zahlungen in den Länderfinanzausgleich verblieben im Jahr 2010 mit 13 300 Mio. Euro um 363 Mio. Euro (3 v. H.) höhere Steuereinnahmen als im Jahr 2009.

Die Steuereinnahmen setzten sich zu 93 v. H. (13 901 Mio. Euro) aus Gemeinschaftsteuern – einschließlich der Gewerbesteuerumlage der Kommunen – und zu 7 v. H. (983 Mio. Euro) aus Landessteuern zusammen. Zu berücksichtigen ist, dass dem Land erstmals keine Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer zustanden.

Die Eigenen Einnahmen sanken von rund 1 037 Mio. Euro um 11 Mio. Euro (– 1 v. H.) auf 1 025 Mio. Euro. Die Übertragungseinnahmen stiegen insbesondere aufgrund der Zuweisungen des Bundes zur Kompensation der Kraftfahrzeugsteuer um 399 Mio. Euro (23 v. H.) auf 2 104 Mio. Euro. Davon trug der Bund 510 Mio. Euro für den Öffentlichen Personennahverkehr und 217 Mio. Euro für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen („Hartz IV“).

Das Land erhielt insbesondere vom Bund und den Kommunen Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen in Höhe von 702 Mio. Euro. Aus dem Sondervermögen des Bundeskonjunkturprogramms flossen 183 Mio. Euro an den Landeshaushalt. Der Bund zahlte an das Land 127 Mio. Euro für Verkehrsinvestitionen. Die kreisfreien Städte und die Landkreise beteiligten sich mit 122 Mio. Euro an der Krankenhausfinanzierung.

3.1 Struktur der Einnahmen des Landes

Im Jahr 2010 erzielte das Land Einnahmen in Höhe von 27 151,2 Mio. Euro. Davon entfielen 14 883,7 Mio. Euro (54,8 v. H.) auf Steuern, 6 363,9 Mio. Euro

(23,4 v. H.) auf die Bruttokreditaufnahme⁶⁸, 2 104,3 Mio. Euro (7,8 v. H.) auf Übertragungseinnahmen (Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke) sowie 2 022,3 Mio. Euro (7,4 v. H.) auf haushaltstechnische Verrechnungen (Abbildung 3-1).

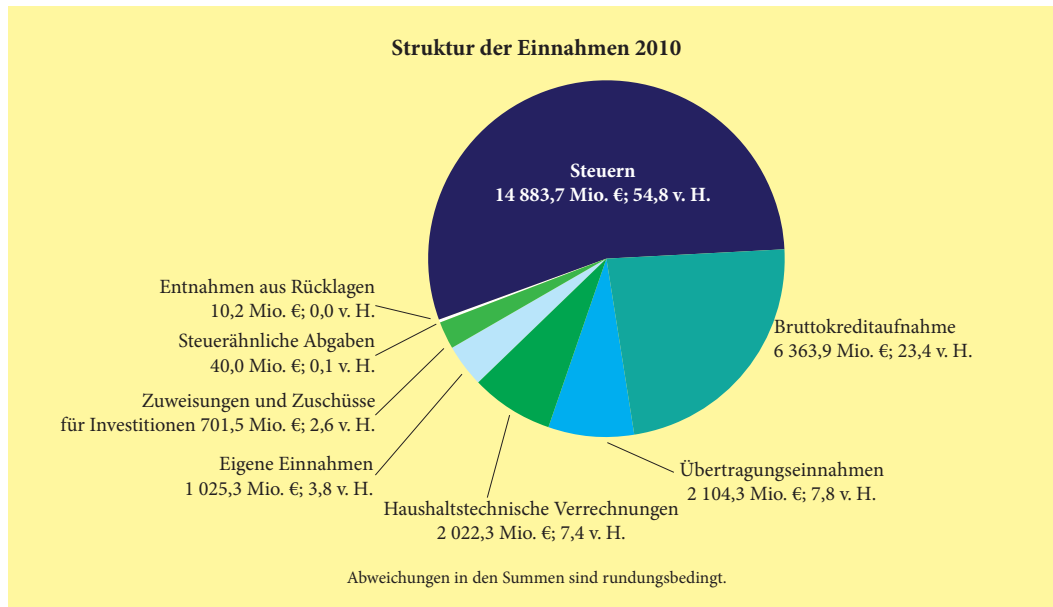


Abbildung 3-1: Struktur der Einnahmen des Landes im Jahr 2010

Ohne die besonderen Finanzierungsvorgänge wie Bruttokreditaufnahme, Entnahmen aus den Rücklagen und haushaltstechnische Verrechnungen zeigt sich folgende Struktur der bereinigten Einnahmen⁶⁹:

⁶⁸ Die Bruttokreditaufnahme umfasst im Gegensatz zur Nettokreditaufnahme die Schuldenaufnahme am Kreditmarkt ohne Abzug der Schuldentilgung.

⁶⁹ Vgl. Beitrag Nr. 2, Abschnitt 2.2.

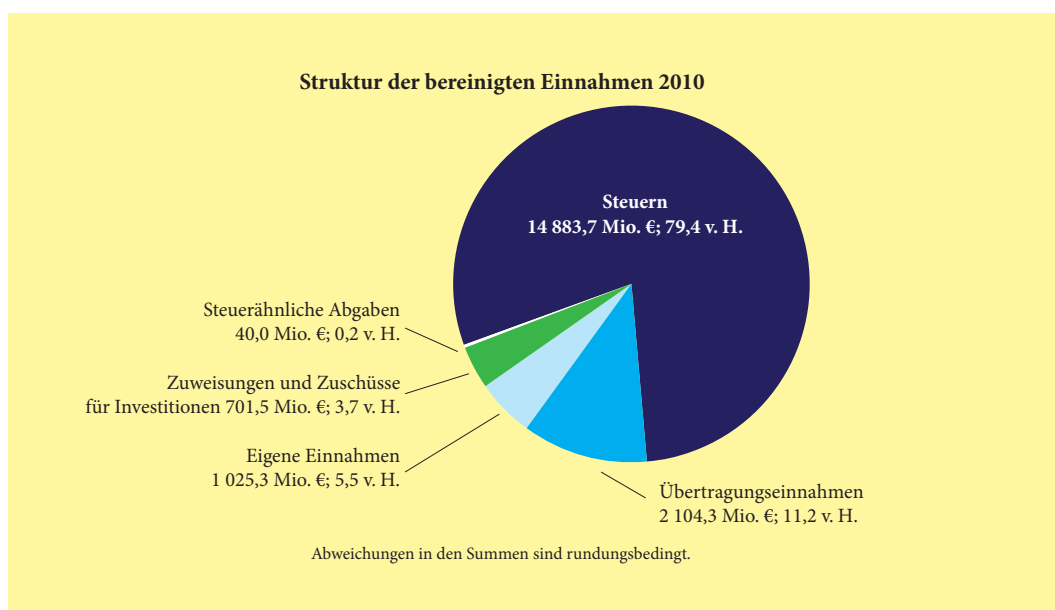


Abbildung 3-2: Struktur der bereinigten Einnahmen des Landes im Jahr 2010

3.2 Steuereinnahmen

3.2.1 Gesamtentwicklung

Im Vergleich zum Vorjahr nahmen die Steuern um 109,9 Mio. Euro (0,7 v. H.) zu. Sie lagen um 318,7 Mio. Euro (2,2 v. H.) über dem Haushaltssoll (Tabelle 3-1).

Steuereinnahmen (HGr. 0 ohne OGr. 09)	2009	2010		Veränderung		Abweichung	
	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Ist Mio. Euro	Ist ggü. Mio. Euro	Vorj. v. H.	Ist-Soll Mio. Euro	v. H.
Landesanteile an Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage							
Lohnsteuer	5 682,0	5 360,0	5 275,8	-406,2	-7,1	-84,2	-1,6
Veranlagte Einkommensteuer	850,0	538,1	986,3	136,4	16,0	448,3	83,3
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	945,3	750,0	812,4	-132,9	-14,1	62,4	8,3
Abgeltungsteuer	577,6	620,0	389,2	-188,4	-32,6	-230,8	-37,2
Körperschaftsteuer	58,1	780,0	769,9	711,8	1 225,5	-10,1	-1,3
Umsatzsteuer	3 678,2	3 650,0	3 696,0	17,7	0,5	46,0	1,3
Einfuhrumsatzsteuer	1 124,0	1 400,0	1 442,8	318,8	28,4	42,8	3,1
Gewerbesteuerumlage	379,1	500,0	528,1	149,0	39,3	28,1	5,6
Summe Landesanteile	13 294,3	13 598,1	13 900,5	606,3	4,6	302,5	2,2
Landessteuern							
Vermögensteuer	0,0	0,0	0,0	0,0	x	0,0	x
Kraftfahrzeugsteuer*	348,7	0,0	0,0	-348,7	-100,0	0,0	x
Erbschaftsteuer	550,4	429,0	418,5	-131,9	-24,0	-10,6	-2,5
Grunderwerbsteuer	413,8	362,9	403,4	-10,4	-2,5	40,5	11,2
Rennwett- und Lotteriesteuern	117,3	125,0	106,8	-10,5	-8,9	-18,2	-14,6
Feuerschutzsteuer	24,3	25,0	30,2	5,9	24,5	5,2	20,9
Biersteuer	25,2	25,0	24,4	-0,9	-3,5	-0,6	-2,6
Summe Landessteuern	1 479,6	966,9	983,2	-496,4	-33,5	16,3	1,7
Steuereinnahmen vor Länderfinanzausgleich (LFA)	14 773,8	14 565,0	14 883,7	109,9	0,7	318,7	2,2
LFA**	1 836,8	2 170,0	1 583,9	-252,9	-13,8	-586,1	-27,0
Steuereinnahmen nach LFA	12 937,0	12 395,0	13 299,9	362,8	2,8	904,9	7,3
Anteil der Gemeinschaftsteuern an den Steuereinnahmen vor LFA in v. H.	90,0	93,4	93,4				
Anteil der Landessteuern an den Steuereinnahmen vor LFA in v. H.	10,0	6,6	6,6				

* Die Kraftfahrzeugsteuer steht seit dem 1. Juli 2009 dem Bund zu. Das Land erhält Kompensationszahlungen des Bundes, die folglich nicht mehr als Steuereinnahmen, sondern als Zuweisungen verbucht werden (vgl. Abschnitt 3.5).

** kassenmäßig.

x kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar.

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 3-1: Steuereinnahmen in den Jahren 2009 und 2010

Mit einem Aufkommen von 13 900,5 Mio. Euro hatten die Landesanteile an den Gemeinschaftsteuern einschließlich Gewerbesteuerumlage einen Anteil von 93,4 v. H. (Vorjahr: 90,0 v. H.) an den gesamten Steuereinnahmen. Die Landessteuern machten mit 983,2 Mio. Euro einen Anteil von 6,6 v. H. (Vorjahr: 10,0 v. H.) aus.

Unter Berücksichtigung der kassenmäßigen Zahlungsverpflichtungen des Landes in den Länderfinanzausgleich von 1 583,9 Mio. Euro verblieben dem Land Steuereinnahmen in Höhe von 13 299,9 Mio. Euro. Der Wert lag um 362,8 Mio. Euro (2,8 v. H.) über dem des Vorjahres (12 937,0 Mio. Euro).

3.2.2 Steuereinnahmen und Steuerdeckungsquote

Abbildung 3-3 verdeutlicht, dass im Jahr 2010 das Steueraufkommen mit 14 883,7 Mio. Euro über dem Niveau von 2009, aber im Zehnjahresvergleich unter dem Niveau der Jahre 2006 bis 2008 lag. Für das Jahr 2011 wurden im Haushaltsplan mit 15 279,0 Mio. Euro höhere Steuereinnahmen (2,7 v. H.) angesetzt.

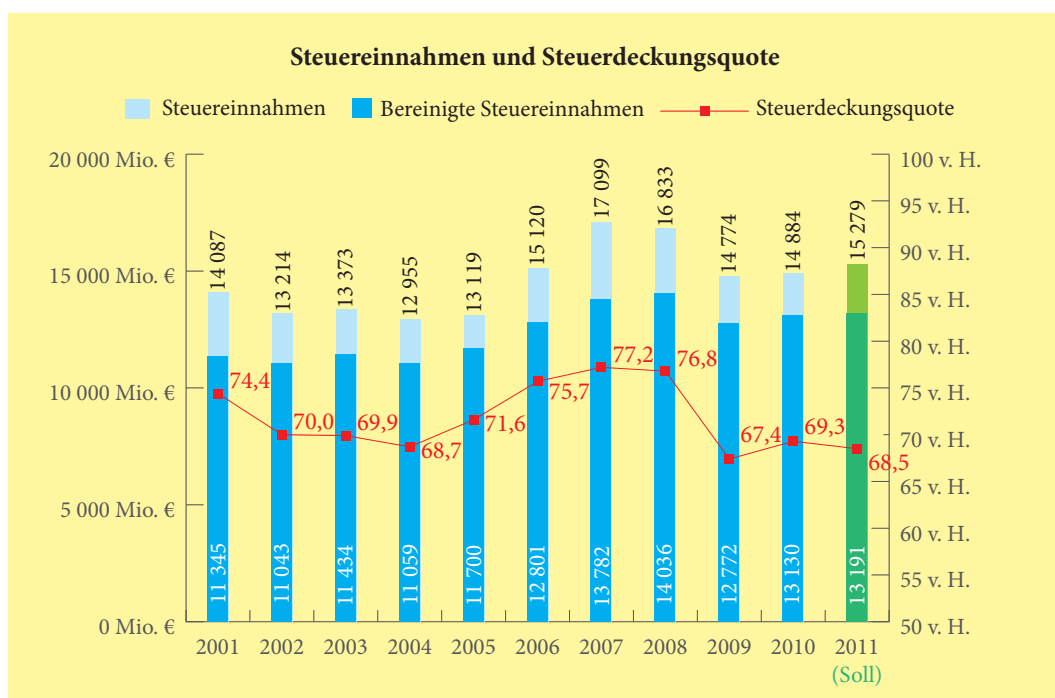


Abbildung 3-3: Steuereinnahmen und Steuerdeckungsquote 2001 bis 2011

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

den Länderfinanzausgleich⁷⁰ gekürzt. Sondereinflüsse werden zudem rechnerisch berücksichtigt.

Die hauptsächlich um die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich bereinigten Steuereinnahmen stiegen im Jahr 2010 nach einem erheblichen Absinken im Jahr 2009 (– 9,0 v. H.) auf 13 129,9 Mio. Euro und lagen damit um 2,8 v. H. höher als im Vorjahr.

Die bereinigte Steuerdeckungsquote gibt an, welcher Anteil der bereinigten Ausgaben durch bereinigte Steuereinnahmen gedeckt ist. Sie nahm seit dem Jahr 2004 stetig zu und erreichte mit 77,2 v. H. im Jahr 2007 den höchsten Wert. Im Jahr 2010 stieg sie nach dem im Zehnjahresvergleich niedrigsten Wert im Jahr 2009 (67,4 v. H.) auf 69,3 v. H.

3.2.3 Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage

Die Landesanteile an den Gemeinschaftsteuern und an der Gewerbesteuerumlage erbrachten 13 900,5 Mio. Euro oder 93,4 v. H. der Steuereinnahmen des Jahres 2010 (Tabelle 3-1). Davon entfielen 5 275,8 Mio. Euro oder 38,0 v. H. auf die Lohnsteuer, 986,3 Mio. Euro oder 7,1 v. H. auf die veranlagte Einkommensteuer, 812,4 Mio. Euro oder 5,8 v. H. auf nicht veranlagte Steuern vom Ertrag. Aus der Körperschaftsteuer erhielt das Land Einnahmen von 769,9 Mio. Euro oder 5,5 v. H. Etwas über ein Drittel (37,0 v. H.) der Gemeinschaftsteuern einschließlich Gewerbesteuerumlage erbrachten Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer (5 138,8 Mio. Euro, Abbildung 3-4).

70 Vgl. Beitrag Nr. 5, Abschnitt 5.1.

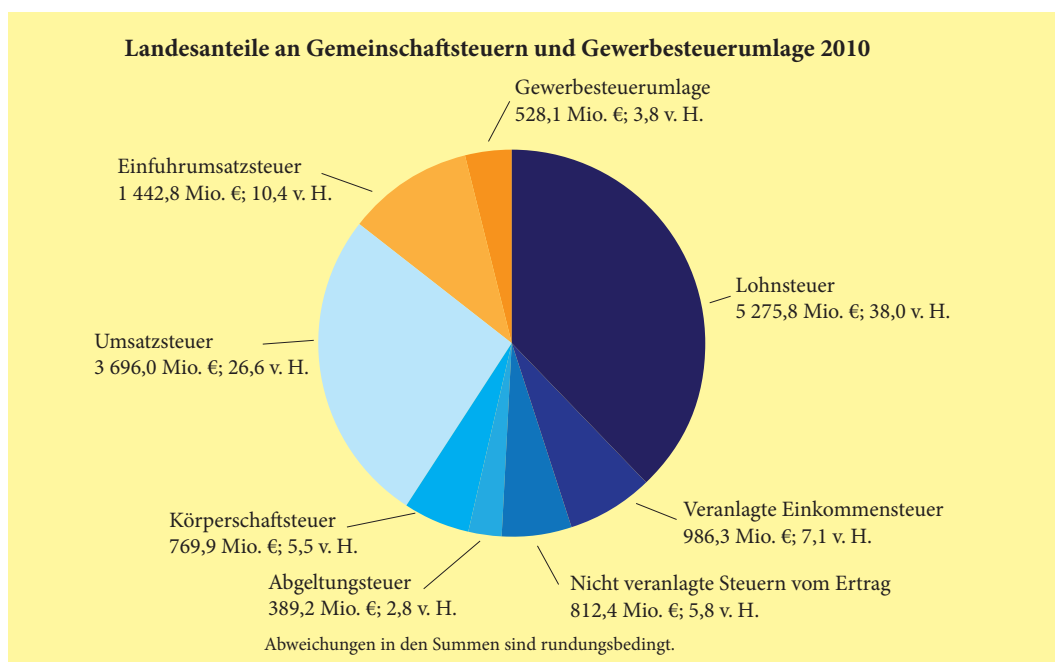


Abbildung 3-4: Landesanteile an Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage 2010

An den kommunalen Gewerbesteuererinnahmen war das Land durch eine Umlage von 528,1 Mio. Euro beteiligt. Das entsprach 3,8 v. H. der Landeseinnahmen aus Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage. Im Jahr 2010 wurde die Gewerbesteuerumlage zu rund 60 v. H. von den fünf kreisfreien Städten⁷¹ sowie von acht kreisangehörigen Städten und Gemeinden⁷² erbracht.⁷³

Ein Minus im Vergleich zum Vorjahr (Abbildung 3-5) verzeichneten die Lohnsteuer (– 406,2 Mio. Euro bzw. – 7,1 v. H.), die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag (– 132,9 Mio. Euro bzw. – 14,1 v. H.) und die Abgeltungsteuer (– 188,4 Mio. Euro bzw. – 32,6 v. H.). Besonders stark stieg die Körperschaftsteuer (711,8 Mio. Euro bzw. 1 225,5 v. H.), die nach dem deutlichen Einbruch im Jahr 2009 von der Überwindung der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise profitierte.⁷⁴ Des Weiteren stiegen die Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer um 136,4 Mio. Euro (16,0 v. H.), der Umsatzsteuer um 17,7 Mio. Euro

71 Frankfurt am Main erbrachte einen Anteil von 31,7 v. H. der Gewerbesteuerumlage. Die anderen kreisfreien Städte (Wiesbaden, Kassel, Darmstadt und Offenbach am Main) trugen jeweils höchstens 5,0 v. H. zur Gewerbesteuerumlage bei.

72 Eschborn, Marburg, Hanau, Bad Homburg v. d. Höhe, Schwalbach am Taunus, Bad Soden am Taunus, Neu-Isenburg sowie Niestetal, mit Anteilen zwischen 3,6 v. H. und 1,2 v. H.

73 Vgl. auch Bemerkungen 2008, Seite 68; Bemerkungen 2009, Seite 78.

74 Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht Januar 2011, Seite 38.

(0,5 v. H.), der Einfuhrumsatzsteuer um 318,8 Mio. Euro (28,4 v. H.) und der Gewerbesteuerumlage um 149,0 Mio. Euro (39,3 v. H.).

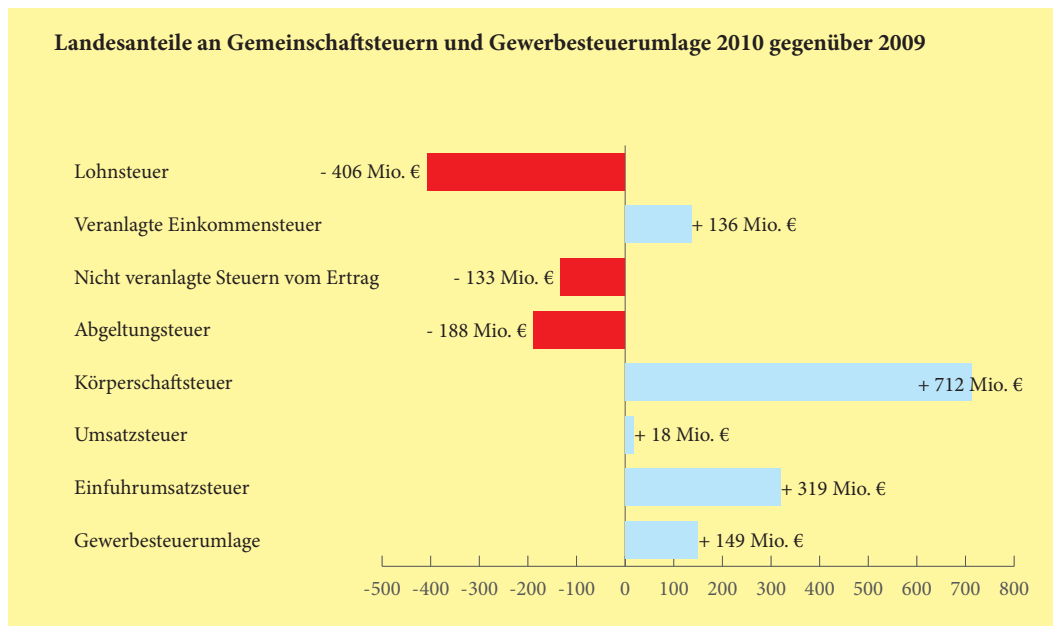


Abbildung 3-5: Landesanteile an Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage 2010

Nachdem im Jahr 2009 der zweithöchste Wert im Zehnjahreszeitraum verzeichnet wurde, stieg die Körperschaftsteuer im Jahr 2010 auf 769,9 Mio. Euro. Die Haushaltspläne für 2011 und 2012 sehen einen weiteren Anstieg vor (Abbildung 3-6).

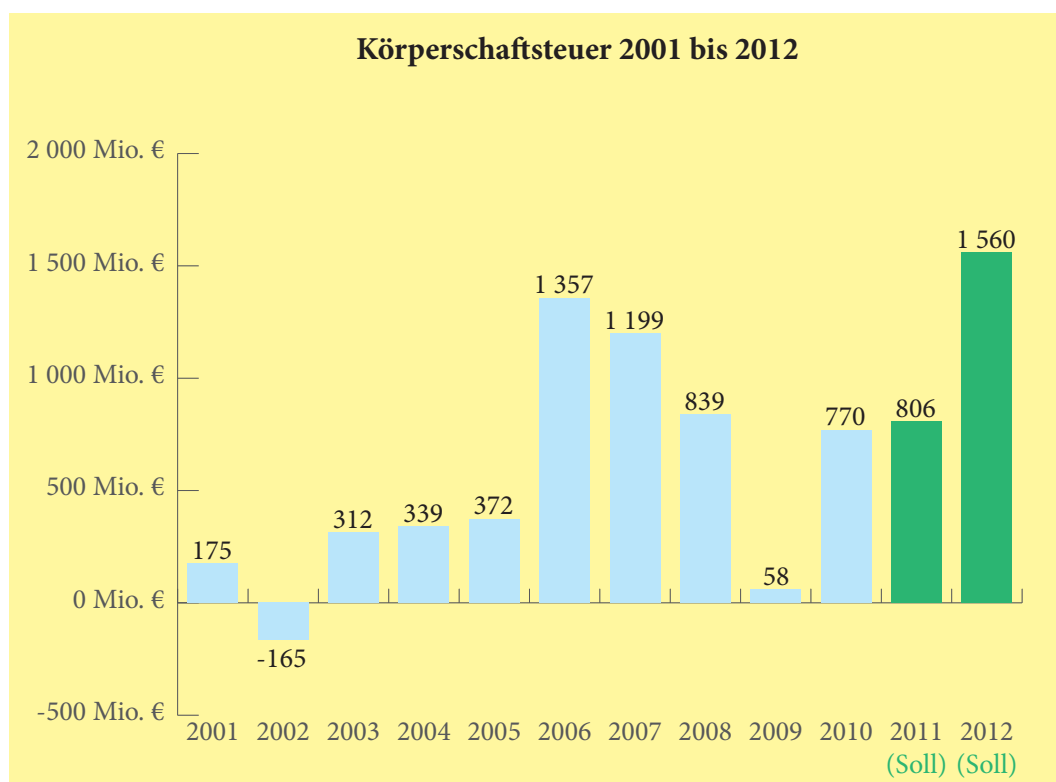


Abbildung 3-6: Körperschaftsteuer 2001 bis 2012

3.2.4 Landessteuern

Die Landessteuern erbrachten 983,2 Mio. Euro oder 6,6 v. H. der Steuereinnahmen (Tabelle 3-1). Hiervon verteilen sich 418,5 Mio. Euro (42,6 v. H.) auf die Erbschaftsteuer, 403,4 Mio. Euro (41,0 v. H.) auf die Grunderwerbsteuer und 106,8 Mio. Euro (10,9 v. H.) auf die Rennwett- und Lotteriesteuer (Abbildung 3-7).

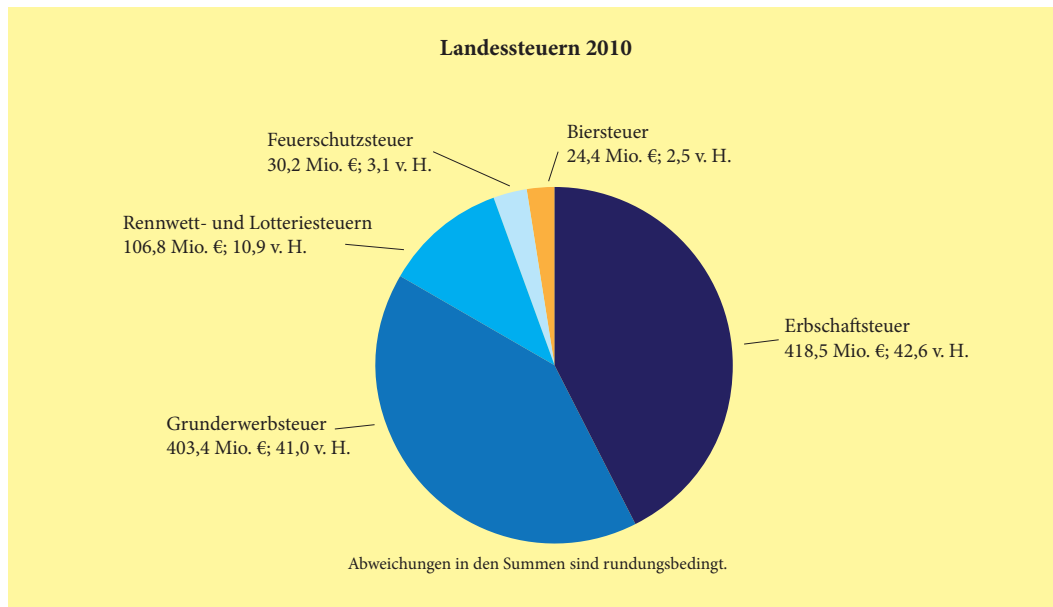


Abbildung 3-7: Landessteuern 2010

Mit Ausnahme der Feuerschutzsteuer lagen die Landessteuern unter ihren Vorjahreswerten (Abbildung 3-8).

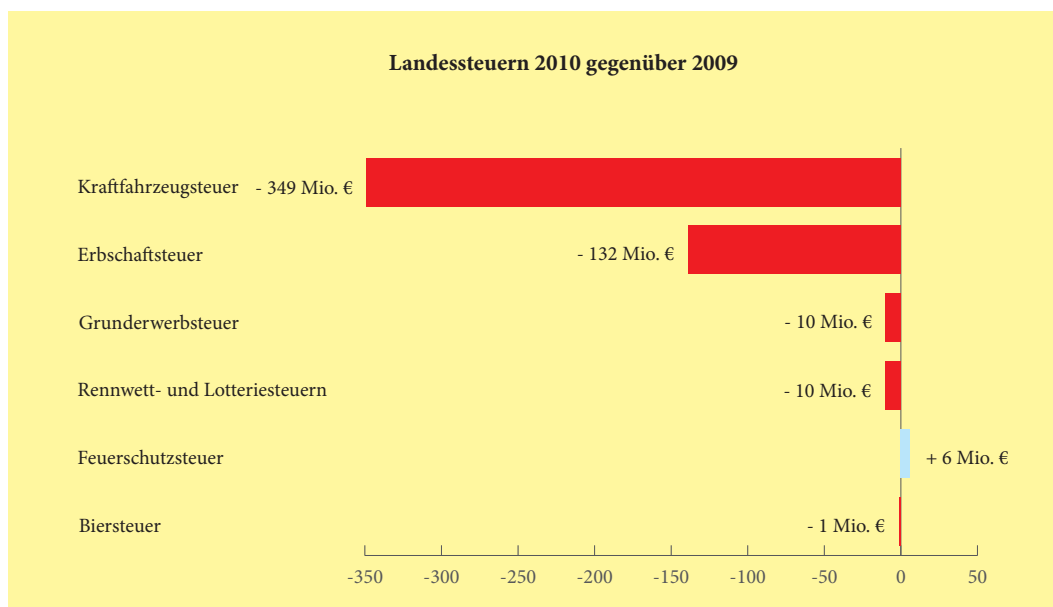


Abbildung 3-8: Landessteuern 2010 gegenüber 2009

Eine Besonderheit ist die Entwicklung der Kraftfahrzeugsteuer. Im Jahr 2010 hatte das Land keine Einnahmen mehr daraus (– 348,7 Mio. Euro). Seit Juli 2009 stehen die Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer nicht mehr dem Land,

sondern dem Bund zu. Als Kompensation erhält das Land ab dem Jahr 2010 einen jährlichen Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes⁷⁵ in Höhe von 691,1 Mio. Euro.⁷⁶ Durch die Kompensationszuweisungen wird das Einnahmenniveau der letzten Jahre verstetigt (Abbildung 3-9). Für die Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer sind in den Haushaltsplänen des Landes für 2010, 2011 und 2012 Zuweisungen des Bundes von jeweils 13,1 Mio. Euro vorgesehen.⁷⁷

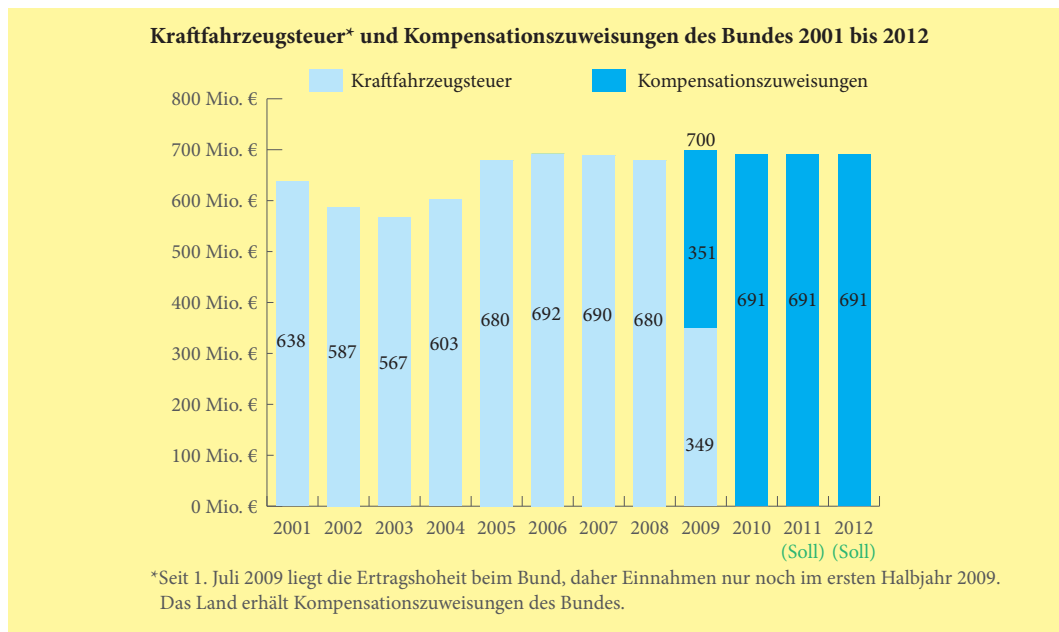


Abbildung 3-9: Kraftfahrzeugsteuer und Kompensationszuweisungen des Bundes

Die Erbschaftsteuer sank nach einem kontinuierlichen Anstieg seit 2006 im Jahr 2010 um 131,9 Mio. Euro (– 24,0 v. H.). Sie lag mit 418,5 Mio. Euro auf dem Niveau des Jahres 2007 (Abbildung 3-10).

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

76 §§ 1, 2 des Gesetzes zur Regelung der finanziellen Kompensation zugunsten der Länder infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund, BGBl. I 2009 Seite 1170.

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

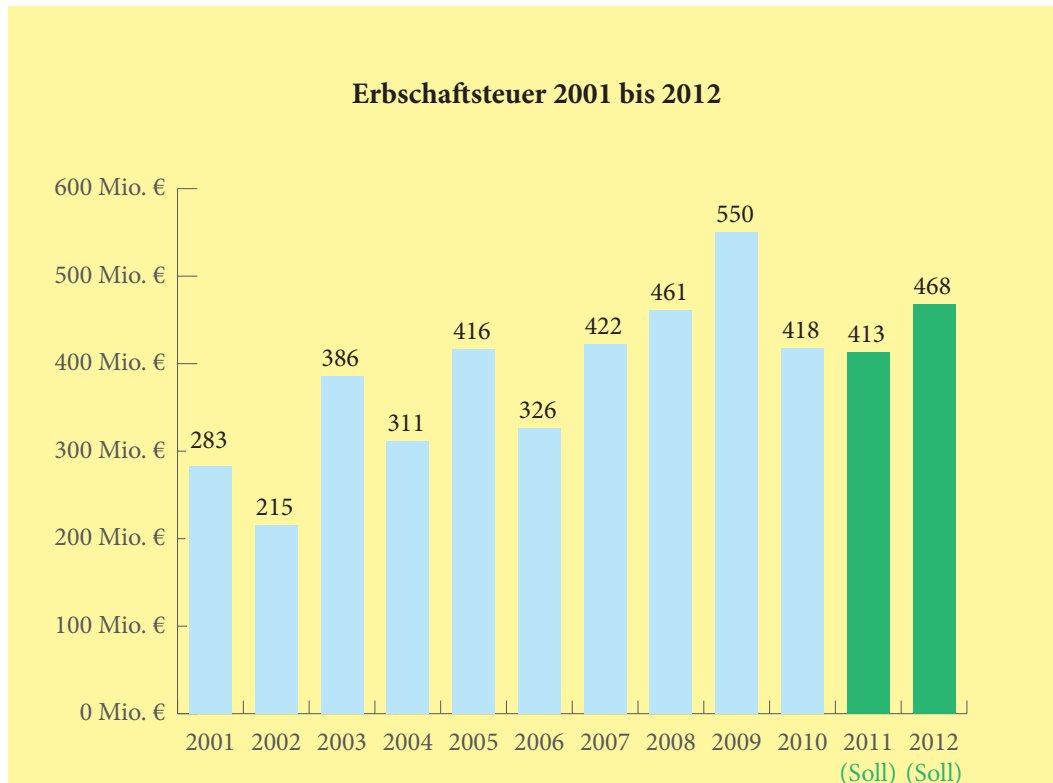


Abbildung 3-10: Erbschaftsteuer 2001 bis 2012

3.3 Steuerähnliche Abgaben

Die steuerähnlichen Abgaben blieben mit 40,0 Mio. Euro um – 14,8 v. H. unter dem Vorjahresniveau von 47,0 Mio. Euro. Sie unterschritten um 2,3 Mio. Euro (– 5,4 v. H.) den Planansatz (42,3 Mio. Euro, Tabelle 3-2).

Während die Spielbankabgabe um 7,4 Mio. Euro (– 33,6 v. H.) niedriger als erwartet ausfiel, waren die Einnahmen aus der Abwasserabgabe um 5,4 Mio. Euro (33,9 v. H.) höher als im Haushaltsplan vorgesehen.

Steuerähnliche Abgaben (OGr. 09)	2009	2010		Veränderung		Abweichung	
	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Ist Mio. Euro	Ist ggü. Vorj. Mio. Euro	v. H.	Ist-Soll Mio. Euro	v. H.
Spielbankabgabe	19,067	22,100	14,678	-4,389	-23,020	-7,422	-33,584
Abwasserabgabe	23,228	16,000	21,423	-1,805	-7,769	5,423	33,894
Walderhaltungsabgabe	0,607	0,100	0,077	-0,530	-87,305	-0,023	-22,917
Ausgleichsabgabe	1,574	1,600	1,308	-0,266	-16,918	-0,292	-18,263
Fischereiabgabe zur Förderung des Fischereiwesens	0,442	0,450	0,540	0,098	22,284	0,090	20,109
Jagdabgabe zur Förderung des Jagdwesens	0,696	0,730	0,645	-0,052	-7,421	-0,085	-11,679
Umlage zur Förderung der Milchwirtschaft	1,061	1,020	1,060	-0,002	-0,173	0,040	3,873
Abgabe für die gebietliche Absatzförderung von Wein	0,308	0,306	0,306	-0,002	-0,651	0,000	-0,082
Summe	46,984	42,306	40,036	-6,947	-14,787	-2,270	-5,365

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 3-2: Steuerähnliche Abgaben in den Jahren 2009 und 2010

3.4 Eigene Einnahmen

Die Eigenen Einnahmen sanken von 1 036,7 Mio. Euro im Jahr 2009 um 11,4 Mio. Euro (- 1,1 v. H.) auf 1 025,3 Mio. Euro im Jahr 2010 (Tabelle 3-3). Der Abwärtstrend setzte sich damit seit 2006, als noch 1 900,9 Mio. Euro erzielt wurden, weiter fort. Gegenüber dem Soll-Ansatz wurden 91,9 Mio. Euro, das entspricht 9,8 v. H., mehr eingenommen. Über die Hälfte der Eigenen Einnahmen (530,4 Mio. Euro oder 51,7 v. H.) entfiel auf die Position Gebühren, sonstige Entgelte, Geldstrafen und Geldbußen. Sie sanken um 42,4 Mio. Euro (- 7,4 v. H.) gegenüber dem Vorjahr, übertrafen jedoch die Planansätze um 6,6 Mio. Euro (1,3 v. H.).

Eigene Einnahmen (HGr. 1)	2009	2010		Veränderung		Abweichung	
	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Ist Mio. Euro	Ist ggü. Vorj. Mio. Euro	v. H.	Ist-Soll Mio. Euro	v. H.
Gebühren, sonstige Entgelte, Geldstrafen und Geldbußen	572,8	523,8	530,4	-42,4	-7,4	6,6	1,3
<i>darunter:</i>							
Gebühreneinnahmen der Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation	20,1	23,9	19,9	-0,3	-1,3	-4,1	-17,0
Geldbußen, Verwarnungsgelder, Zwangsgelder bei der Zentralen Verwarnungs- und Bußgeldstelle	53,5	46,2	65,6	12,0	22,5	19,4	42,0
Geldstrafen, Geldbußen der Staatsanwaltschaften und Amtsanwaltschaften	50,8	65,0	49,6	-1,1	-2,2	-15,4	-23,6
Gerichtsgebühren, Geldstrafen und Geldbußen bei ordentlichen Gerichten	337,0	288,0	281,1	-55,9	-16,6	-6,9	-2,4
Einnahmen der Steuerverwaltung aus Geldstrafen und Geldbußen	16,1	14,3	18,5	2,4	14,8	4,2	29,2
Sonstige Verwaltungseinnahmen	158,6	92,0	164,6	6,0	3,8	72,5	78,8
Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen	89,0	88,8	129,5	40,5	45,5	40,6	45,7
Konzessionsabgaben	0,7	0,0	0,6	-0,1	-9,9	0,6	x
Einnahmen aus Lotterie, Lotto und Toto	94,0	103,6	78,8	-15,1	-16,1	-24,8	-23,9
Mieten und Pachten	10,3	8,5	10,4	0,1	1,2	2,0	23,2
Erlöse aus der Veräußerung von beweglichen Sachen und Diensten aus wirtschaftlicher Tätigkeit	12,8	11,4	13,3	0,5	3,7	1,9	16,6
Sonstige Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und Vermögen	2,1	0,4	2,1	0,0	-0,5	1,7	455,4
Erlöse aus der Veräußerung von Gegenständen, Kapitalrückzahlungen	27,8	40,2	23,2	-4,6	-16,7	-17,0	-42,3
<i>darunter:</i>							
Erlöse aus der Veräußerung von Immobilien	22,9	37,6	19,1	-3,7	-16,4	-18,5	-49,2
Erlöse aus der Veräußerung von beweglichen Sachen	4,7	2,5	4,1	-0,6	-13,4	1,5	59,2
Veräußerung von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen	0,3	0,0	0,0	-0,3	-100,0	0,0	x
Kapitalrückzahlungen	0,0	0,0	0,0	0,0	x	0,0	x
Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen	0,9	0,6	0,8	-0,2	-19,8	0,2	32,7
Zinseinnahmen	12,1	6,7	8,1	-4,0	-33,1	1,4	21,7
Darlehensrückflüsse	55,6	57,5	63,6	8,0	14,4	6,1	10,5
Summe	1 036,7	933,5	1 025,3	-11,4	-1,1	91,9	9,8

x kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar.

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 3-3: Eigene Einnahmen in den Jahren 2009 und 2010

Nach den Gebühren, Geldstrafen und Geldbußen stellten die Sonstigen Verwaltungseinnahmen in Höhe von 164,6 Mio. Euro, die Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen in Höhe von 129,5 Mio. Euro und die Einnahmen

aus Lotterie, Lotto und Toto in Höhe von 78,8 Mio. Euro die größten Anteile an den Eigenen Einnahmen mit 16,0 v. H., 12,6 v. H. bzw. 7,7 v. H. Die Sonstigen Verwaltungseinnahmen und die Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen lagen sowohl über den Zahlen des Vorjahres (3,8 v. H bzw. 45,5 v. H.) als auch des Solls (78,8 v. H. bzw. 45,7 v. H.). Im Gegensatz dazu betrugen die Einnahmen aus Lotterie, Lotto und Toto weniger als im Vorjahr (– 16,1 v. H.) und im Planansatz (– 23,9 v. H.).

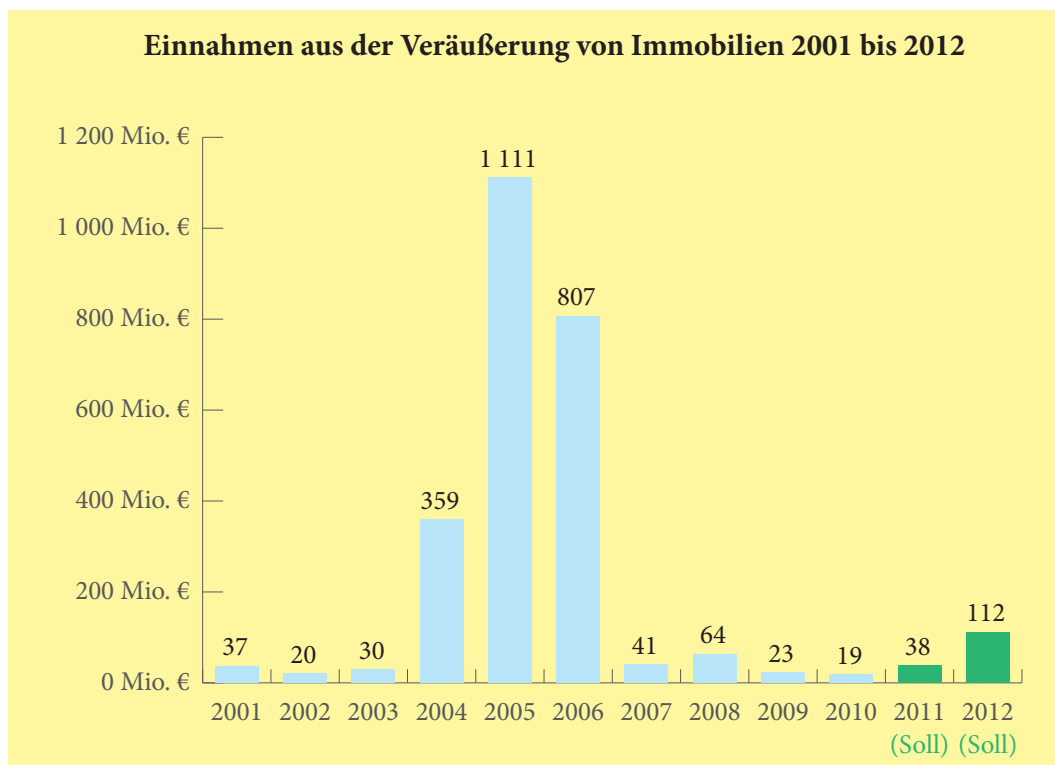


Abbildung 3-11: Einnahmen aus der Veräußerung von Immobilien 2001 bis 2012

Mit 19,1 Mio. Euro kamen die Einnahmen aus Immobilienveräußerungen im Zehnjahresvergleich auf den niedrigsten Wert (Abbildung 3-11). In den Jahren 2004 bis 2006 waren diese Einnahmen deutlich höher.⁷⁸ Dies lag insbesondere am Verkauf landeseigener Objekte, die anschließend mit langfristigen Verträgen zurückgemietet wurden (Sale-and-rent-back-Transaktionen). Eine zunächst für das Jahr 2007 geplante umfangreiche Veräußerung von Dienstgebäuden

⁷⁸ Zum Einfluss der Einnahmen aus dem Verkauf von Dienstgebäuden auf das Finanzierungsdefizit vgl. Beitrag Nr. 2, Abschnitt 2.4.

wurde bis heute nicht realisiert;⁷⁹ in den Haushaltsplänen 2011 und 2012 wurden keine Einnahmen aus der Veräußerung von Dienstgebäuden angesetzt.⁸⁰

3.5 Übertragungseinnahmen

Die Übertragungseinnahmen (Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke) stiegen von 1 705,8 Mio. Euro um 398,5 Mio. Euro (23,4 v. H.) auf 2 104,3 Mio. Euro im Jahr 2010 (Tabelle 3-4). Der Planansatz wurde im Jahr 2010 um 253,9 Mio. Euro oder 13,7 v. H. übertroffen.

Zu dem hohen Anstieg der Übertragungseinnahmen trugen vor allem die erstmals für ein volles Kalenderjahr eingegangenen Kompensationszuweisungen des Bundes zum Ausgleich weggefallener Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer bei, die sich von 351,3 Mio. Euro um 339,8 Mio. Euro auf 691,1 Mio. Euro erhöhten. Das Land erhielt vom Bund 509,6 Mio. Euro für den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), das ist gegenüber dem Vorjahr eine Zunahme um 15,3 Mio. Euro (3,1 v. H.). Diese Bundeszuweisungen erhält das Land als Kompensation für den im Jahr 1996 in den Verantwortungsbereich der Länder übergegangenen ÖPNV.⁸¹

Für die Soziale Sicherung erhielt das Land 393,5 Mio. Euro gegenüber 392,2 Mio. Euro im Vorjahr (0,3 v. H.). Dabei sanken die Zuweisungen des Bundes zur Weiterleitung an die Kommunen aufgrund von Leistungen nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II, Grundsicherung für Arbeitssuchende, „Hartz IV“) von 237,7 Mio. Euro um 20,8 Mio. Euro (– 8,7 v. H.) auf 216,9 Mio. Euro. Ebenfalls vollständig an die Kommunen weitergeleitet werden die Bundeszuweisungen für Leistungen nach dem Zwölften Sozialgesetz-

79 Im Haushaltsplan 2008 (Kapitel 17 01, Titel 131 02) waren hierfür Einnahmen von 400 Mio. Euro veranschlagt. Für eine aus dem Immobilienportfolio „LEO III“ herausgenommene Liegenschaft wurde der Kaufvertrag am 7. November 2008 beurkundet (vgl. Landtags-Drucksache 18/1018). Dieser Veräußerung mit einem Erlös von rund 4,8 Mio. Euro stimmte der Haushaltsausschuss in seiner Sitzung am 30. September 2009 zu. Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, dass der Erlös im Jahr 2009 im Kapitel des HI (Kapitel 06 13, Titel 131 01) verbucht wurde.

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

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

buch (SGB XII, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung), die auf 45,9 Mio. Euro (18,9 v. H.) zunahmen. Daneben erhielt das Land vom Bund Zuweisungen für Wohngeld in Höhe von 49,4 Mio. Euro (Vorjahr: 40,5 Mio. Euro), Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz in Höhe von 19,2 Mio. Euro (Vorjahr: 16,9 Mio. Euro) und für sog. Wiedergutmachungsleistungen in Höhe von 15,6 Mio. Euro (Vorjahr: 16,3 Mio. Euro).

Übertragungseinnahmen (HGr. 2)	2009 Ist	2010 Soll	2010 Ist	Veränderung Ist ggü. Vorj.		Abweichung Ist-Soll	
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	v. H.	Mio. Euro	v. H.
Allgemeine Dienste	140,4	143,4	153,9	13,5	9,6	10,5	7,3
<i>darunter:</i>							
Kostenerstattung für Erhebung der Kirchensteuer	29,5	30,8	28,1	-1,4	-4,7	-2,7	-8,6
Erstattung anteiliger Versorgungsbezüge vom Bund	9,0	11,1	11,8	2,8	31,8	0,7	6,4
Vorsorgeprämie von Landesbetrieben und Einrichtungen aus dem Hochschulreferenzmodell	61,7	60,4	60,4	-1,3	-2,1	0,0	0,0
Sonstige Zuweisungen vom Bund	8,5	15,0	15,2	6,7	79,3	0,2	1,5
Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten	173,9	173,4	198,3	24,3	14,0	24,8	14,3
<i>darunter:</i>							
Bundeszuweisungen für Fördermaßnahmen für Studierende	53,3	49,9	59,3	6,0	11,3	9,4	18,9
Bundeszuweisungen für Fördermaßnahmen für Schülerinnen und Schüler	28,8	32,4	32,0	3,2	11,3	-0,4	-1,2
Zuweisungen der Städte Wiesbaden, Darmstadt, Kassel im Bereich der Hessischen Staatstheater	40,5	40,0	43,8	3,3	8,0	3,8	9,4
Bundeszuweisungen für die gemeinsame Forschungsförderung von Bund und Ländern	20,7	22,7	22,3	1,6	7,9	-0,4	-1,6
Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung	392,2	173,5	393,5	1,4	0,3	220,0	126,8
<i>darunter:</i>							
Bundeszuweisungen für							
- Leistungen nach SGB II der kreisfreien Städte und Landkreise für Unterkunft- und Heizungskosten (Grundsicherung Arbeitssuchende)	237,7	0,0	216,9	-20,8	-8,7	216,9	x
- Wohngeld (häufiger Bundesanteil)	40,5	44,0	49,4	8,9	21,9	5,4	12,2
- Leistungen nach SGB XII der Sozialhilfeträger (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung)	38,6	43,5	45,9	7,3	18,9	2,4	5,4
- Wiedergutmachungsleistungen	16,3	16,2	15,6	-0,7	-4,2	-0,6	-3,6
- Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz	16,9	17,8	19,2	2,4	13,9	1,5	8,3
Erstattungen von der EU für Hilfen für Berufsausbildung, Fortbildung, Umschulung	15,1	29,4	21,8	6,7	44,4	-7,6	-25,8
Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	5,5	5,1	6,5	1,0	19,0	1,4	28,5
Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung, kommunale Gemeinschaftsdienste	0,7	1,0	2,0	1,3	169,4	1,0	94,8
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	41,1	33,4	40,5	-0,6	-1,4	7,1	21,3
<i>darunter:</i>							
Erstattungen von der EU zur Förderung im Bereich Landwirtschaft, ländlicher Raum und Verbraucherschutz	23,2	17,2	22,5	-0,7	-3,1	5,2	30,4
Bundeszuweisungen Verbesserung der Agrarstruktur	16,4	14,1	15,5	-0,9	-5,6	1,4	9,8
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	0,0	30,0	17,5	17,4	x	-12,5	-41,8
Verkehrswesen	569,3	575,9	583,9	14,6	2,6	8,0	1,4
<i>darunter:</i>							
Bundeszuweisungen für ÖPNV-Maßnahmen	494,3	509,6	509,6	15,3	3,1	0,0	0,0
Allgemeine Finanzwirtschaft	382,6	714,6	708,1	325,5	85,1	-6,5	-0,9
<i>darunter:</i>							
Kompensationszahlungen des Bundes für Wegfall Kfz-Steuer	351,3	691,1	691,1	339,8	96,7	0,0	0,0
Summe	1 705,8	1 850,4	2 104,3	398,5	23,4	253,9	13,7

x kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar.

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 3-4: Übertragungseinnahmen in den Jahren 2009 und 2010

Für Bildung, Wissenschaft, Forschung und kulturelle Angelegenheiten erhielt das Land Zuweisungen in Höhe von 198,3 Mio. Euro. Sie stiegen um 24,3 Mio. Euro (14,0 v. H.) im Vergleich zum Vorjahr. Dazu zählen auch die vertraglich vereinbarten Zuweisungen der Städte Wiesbaden, Darmstadt und Kassel zur anteiligen Deckung der durch Einnahmen nicht gedeckten Ausgaben der Staatstheater. Sie lagen im Jahr 2010 mit 43,8 Mio. Euro etwas über dem Niveau des Vorjahres (40,5 Mio. Euro). Die Bundeszuweisungen für Fördermaßnahmen für Studierende nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) stiegen um 6,0 Mio. Euro auf 59,3 Mio. Euro und für Schüler um 3,2 Mio. Euro auf 32,0 Mio. Euro.

3.6 Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen

Das Land erhält von Dritten, insbesondere vom Bund und den Kommunen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen. Die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen nahmen gegenüber dem Vorjahr um 77,2 Mio. Euro (12,4 v. H.) auf 701,5 Mio. Euro zu (Tabelle 3-5).

Am deutlichsten gewachsen sind die Zuweisungen für Investitionen in Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe und Dienstleistungen, die um 116,8 v. H. (134,4 Mio. Euro) auf 249,5 Mio. Euro stiegen. Der größte Teil dieser Zuweisungen entfiel auf das Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds (ITF)“ des Bundes im Rahmen des Konjunkturprogramms mit 183,2 Mio. Euro.

Die Einnahmen des Landes aus Investitionszuweisungen für das Verkehrswesen sanken gegenüber dem Vorjahr um 6,6 Mio. Euro (– 4,9 v. H.) auf 129,6 Mio. Euro. Davon leisteten der Bund 126,6 Mio. Euro und die Gemeinden und Gemeindeverbände 3,0 Mio. Euro an das Land. Dabei nahmen der Anteil des Bundes um 6,5 Mio. Euro (– 4,9 v. H.) und der von Gemeinden und Gemeindeverbänden um 0,1 Mio. Euro (– 3,9 v. H.) ab. Von den Investitionszuweisungen des Bundes erhielt das Land 110,8 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).

Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen (OGr. 33 u. 34)	2009 Ist	2010		Veränderung Ist ggü. Vorj.		Abweichung Ist-Soll	
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	v. H.	Mio. Euro	v. H.
Allgemeine Dienste	0,0	0,0	0,1	0,1	x	0,1	633,1
Bildungswesen, Wissenschaft, For- schung, kulturelle Angelegenheiten	160,5	90,1	80,2	-80,3	-50,1	-9,9	-11,0
<i>darunter:</i>							
Zuweisungen des Bundes zur Förde- rung von Ganztagschulen	69,8	0,0	0,0	-69,8	-100,0	0,0	x
Zuweisungen des Bundes für Hoch- schulbau	48,0	44,7	35,6	-12,5	-26,0	-9,1	-20,3
Bundesanteil BAföG-Darlehen	38,5	44,5	42,1	3,6	9,4	-2,3	-5,3
Soziale Sicherung: Zuweisungen des Bundes für Kinderbetreuung	24,0	27,8	34,1	10,1	41,8	6,3	22,6
Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	122,4	122,5	121,9	-0,5	-0,4	-0,6	-0,5
<i>darunter:</i>							
Krankenhausumlage der kreisfreien Städte und Landkreise	122,2	122,2	121,9	-0,3	-0,3	-0,4	-0,3
Wohnungswesen, Städtebau, Raum- ordnung, kommunale Gemeinschafts- dienste	49,3	60,2	69,1	19,8	40,2	8,9	14,8
<i>darunter:</i>							
Zuweisungen des Bundes zur Förde- rung des Wohnungsbaus	30,3	30,3	30,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Zuweisungen des Bundes zur Städte- bauförderung	18,0	28,9	37,8	19,8	110,4	9,0	31,1
Investitionszuweisungen von Ge- meinden und Gemeindeverbänden für Zwecke der Müllbeseitigung und -verwertung	1,0	1,0	0,9	0,0	-3,4	-0,1	-5,3
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	16,6	30,4	17,1	0,5	2,9	-13,3	-43,7
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewer- be, Dienstleistungen	115,1	359,2	249,5	134,4	116,8	-109,8	-30,6
<i>darunter:</i>							
Zuweisungen des Bundes zur Verbes- serung der regionalen Wirtschafts- struktur	6,9	5,1	4,9	-2,0	-28,8	-0,2	-3,3
Zuschüsse von der EU zur Verbesse- rung der Infrastruktur	39,2	50,0	53,4	14,2	36,1	3,4	6,8
Erstattungen des Bundes für wasser- wirtschaftliche u. kulturbautechnische Maßnahmen	6,2	2,7	7,3	1,0	16,8	4,5	168,1
Zuweisungen des Sondervermögens des Bundes – Konjunkturprogramm (ITF)	62,2	299,4	183,2	121,0	194,6	-116,1	-38,8
Verkehrswesen	136,2	127,4	129,6	-6,6	-4,9	2,3	1,8
<i>darunter:</i>							
Investitionszuweisungen des Bundes	133,1	124,4	126,6	-6,5	-4,9	2,3	1,8
Investitionszuweisungen von Gemein- den und Gemeindeverbänden	3,1	3,0	3,0	-0,1	-3,9	0,0	0,7
Summe	624,3	817,5	701,5	77,2	12,4	-116,0	-14,2

x kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar.

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 3-5: Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen in den Jahren 2009 und 2010

Die Investitionseinnahmen des Landes für den Bereich Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung lagen mit 121,9 Mio. Euro auf dem Niveau des Vorjahres (-0,5 Mio. Euro bzw. -0,4 v. H.). Sie entfallen fast vollständig auf die Krankenhausumlage der kreisfreien Städte und Landkreise (Abbildung 3-12).

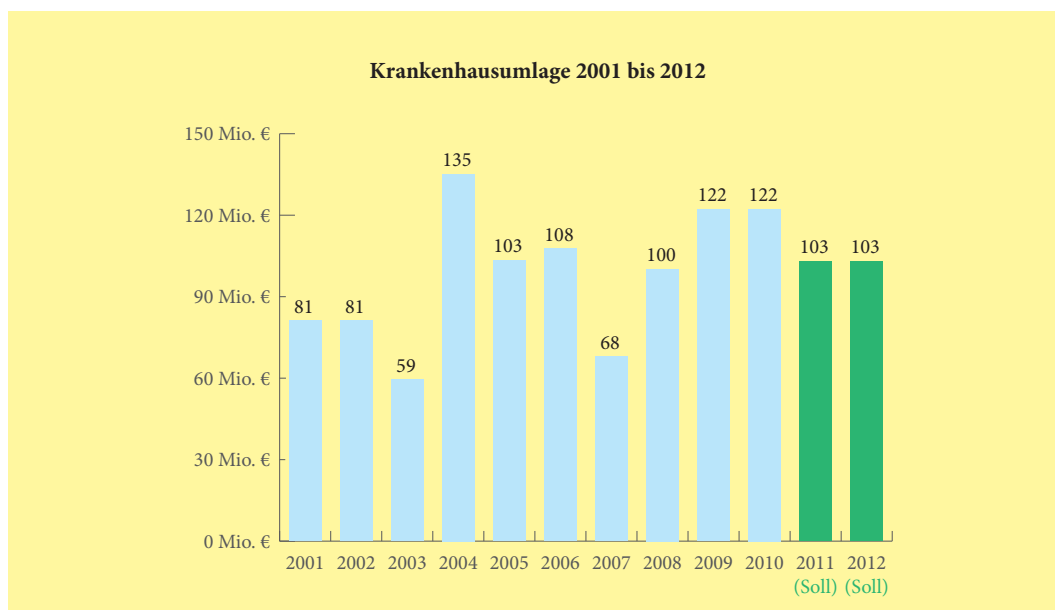


Abbildung 3-12: Krankenhausumlage 2001 bis 2012

Die Zuweisungen für Investitionen in Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur sanken auf 80,2 Mio. Euro, was eine Halbierung im Vergleich zum Vorjahr darstellt (– 80,3 Mio. Euro bzw. – 50,1 v. H.). Dies ist insbesondere auf das Auslaufen des Investitionsprogramms zur Förderung von Ganztagschulen zurückzuführen, wodurch die entsprechenden Zuweisungen des Bundes entfielen (– 69,8 Mio. Euro). Die Zuweisungen des Bundes für den Hochschulbau gingen um 12,5 Mio. Euro (– 26,0 v. H.) auf 35,6 Mio. Euro zurück. Im Gegensatz dazu stieg der Bundesanteil an BAFöG-Darlehen um 9,4 v. H. auf 42,1 Mio. Euro.

Die Investitionszuweisungen von Dritten für das Wohnungswesen, den Städtebau, die Raumordnung und die kommunalen Gemeinschaftsdienste stiegen um 19,8 Mio. Euro (40,2 v. H.) auf 69,1 Mio. Euro. Dies ist auf die Zuweisungen zur Städtebauförderung zurückzuführen, die sich gegenüber 2009 mehr als verdoppelt haben (19,8 Mio. Euro bzw. 110,4 v. H.). Die Bundeszuweisungen zur Förderung des Wohnungsbaus beliefen sich unverändert auf 30,3 Mio. Euro.

Im Vergleich zum Vorjahr haben die Zuweisungen des Bundes für die Kinderbetreuung von 24,0 Mio. Euro um 41,8 v. H. auf 34,1 Mio. Euro wie auch die Zuweisungen für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten von 16,6 Mio. Euro um 2,9 v. H. auf 17,1 Mio. Euro zugenommen.

4 Die Entwicklung von Ausgabearten im Haushaltsjahr 2010

Die Ausgaben des Landes beliefen sich auf 27 151 Mio. Euro (Vorjahr: 26 717 Mio. Euro). Diese entfielen insbesondere auf Personalausgaben (7 722 Mio. Euro), auf Übertragungsausgaben⁸² (4 187 Mio. Euro), auf den Kommunalen Finanzausgleich (2 847 Mio. Euro), auf den Länderfinanzausgleich (1 584 Mio. Euro) und auf Investitionsausgaben ohne Kommunalen Finanzausgleich (1 524 Mio. Euro).

Die Personalausgaben stiegen gegenüber dem Vorjahr um 130 Mio. Euro (knapp 2 v. H.). Das entsprach einem Anstieg auf 1 447 Euro je Einwohner bzw. einer Personalausgabenquote von 46,3 v. H. Die Übertragungsausgaben (ohne Länder- und Kommunalen Finanzausgleich), die insbesondere auf die Bereiche Bildung, Soziale Sicherung und Verkehrswesen entfielen, nahmen gegenüber dem Vorjahr um 187 Mio. Euro (knapp 5 v. H.) zu. Im Vergleich zum Jahr 2009 verringerten sich die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich (– 253 Mio. Euro bzw. – 14 v. H.) und die Zahlungen in den Kommunalen Finanzausgleich (– 425 Mio. Euro bzw. – 13 v. H.).

Die Investitionsausgabenquote stieg von 11,5 v. H. auf 11,8 v. H. Sie blieb niedriger als nach dem Ansatz im Haushaltsplan vorgesehen (13,6 v. H.). Die bereinigten Investitionsausgaben stiegen um 2,2 v. H. Von den Investitionsausgaben entfielen 583 Mio. Euro auf Baumaßnahmen, 539 Mio. Euro auf Investitionszuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs an die Kommunen und 941 Mio. Euro auf sonstige Investitionen. Bei den Baumaßnahmen sanken die Investitionen in den Straßen- und Brückenbau leicht von 239 Mio. Euro im Vorjahr auf 234 Mio. Euro. In Universitäten und Hochschulen wurden 190 Mio. Euro (Vorjahr: 140 Mio. Euro) und in Universitätskliniken 35 Mio. Euro (Vorjahr: 32 Mio. Euro) investiert.

4.1 Struktur der Ausgaben des Landes

Die Ausgaben des Landes betrugen 27 151,2 Mio. Euro im Jahr 2010 (Vorjahr: 26 717,3 Mio. Euro). Dabei entfielen 7 722,2 Mio. Euro (28,4 v. H.) auf Perso-

⁸² Ohne Länderfinanzausgleich und ohne Ausgaben des Kommunalen Finanzausgleichs für laufende Zwecke.

nalausgaben, 4 186,7 Mio. Euro (15,4 v. H.) auf Übertragungsausgaben (ohne Länder- und Kommunalen Finanzausgleich), 3 837,5 Mio. Euro (14,1 v. H.) auf Ausgaben für Brutto-Tilgungen (Umschuldungen) von Kreditmarktschulden, 2 846,9 Mio. Euro (10,5 v. H.) auf Ausgaben für den Kommunalen Finanzausgleich, 1 583,9 Mio. Euro (5,8 v. H.) auf den Länderfinanzausgleich und 1 523,7 Mio. Euro (5,6 v. H.) auf Investitionsausgaben (Bau- und sonstige Investitionen ohne Kommunalen Finanzausgleich, Abbildung 4-1).

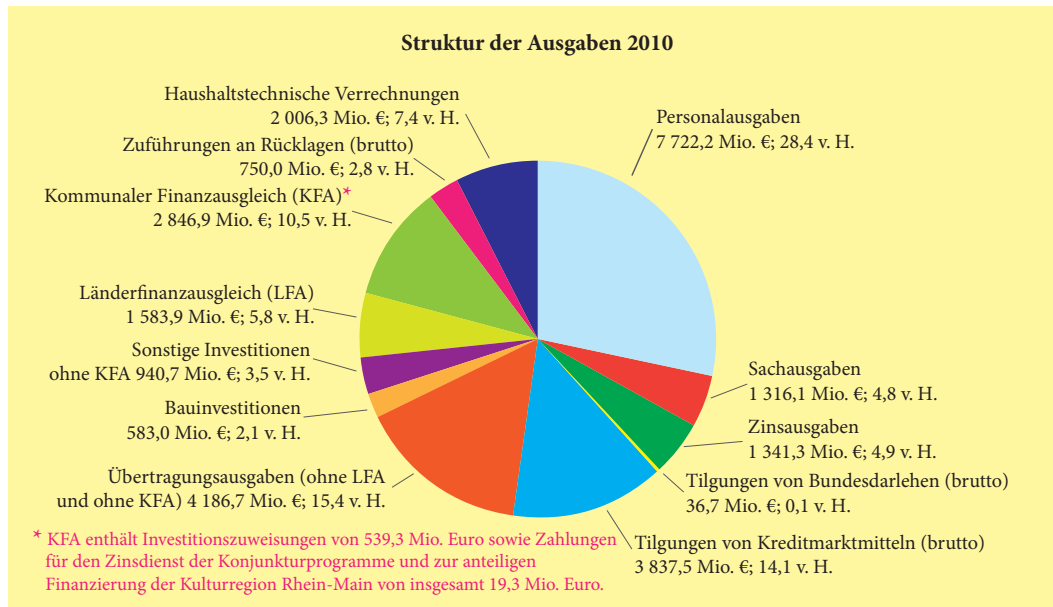


Abbildung 4-1: Struktur der Ausgaben des Landes im Jahr 2010

Ohne die besonderen Finanzierungsvorgänge (v. a. Tilgungen von Kreditmarktmitteln, Zuführungen an Rücklagen, haushaltstechnische Verrechnungen) zeigt sich folgende Struktur der bereinigten Ausgaben⁸³:

83 Vgl. Beitrag Nr. 2, Abschnitt 2.3.

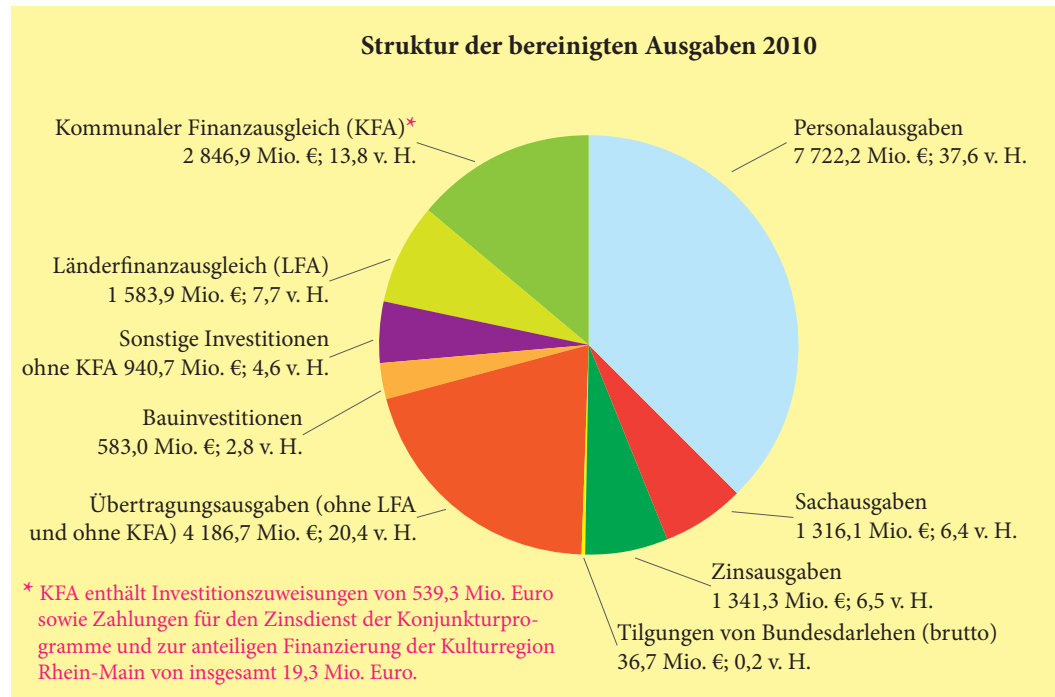


Abbildung 4-2: Struktur der bereinigten Ausgaben des Landes im Jahr 2010

4.2 Personalausgaben

4.2.1 Gesamtentwicklung

Die Personalausgaben stiegen von 7 592,7 Mio. Euro im Jahr 2009 um 129,5 Mio. Euro (1,7 v. H.) auf 7 722,2 Mio. Euro. Der Haushaltsansatz wurde um 108,9 Mio. Euro (– 1,4 v. H., Tabelle 4-1) unterschritten.

Die Ausgaben für Beamte und Richter erhöhten sich gegenüber 2009 um 26,6 Mio. Euro (0,7 v. H.) auf 3 933,6 Mio. Euro. Im Vergleich zu den Anstiegen in den Jahren 2008 (2,4 v. H.) und 2009 (4,2 v. H.) flachte die Steigerungsrate damit ab. Die Versorgungsausgaben stiegen um 74,7 Mio. Euro (4,0 v. H.) auf 1 964,8 Mio. Euro, für Beihilfen (Aktive), Fürsorge und Unterstützungen um 10,5 Mio. Euro (4,2 v. H.) auf 263,1 Mio. Euro und für Beihilfen für Versorgungsempfänger um 19,1 Mio. Euro (7,6 v. H.) auf 269,8 Mio. Euro. Die Ausgaben für Arbeitnehmer und Beschäftigungsentgelte für nebenamtlich und nebenberuflich Tätige sanken um 8,1 Mio. Euro (– 0,6 v. H.) auf 1 236,4 Mio. Euro.

Personalausgaben (HGr. 4)	2009	2010		Veränderung		Abweichung	
	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Ist Mio. Euro	Ist ggü. Vorj. Mio. Euro	v. H.	Ist-Soll Mio. Euro	v. H.
Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	25,1	25,6	25,6	0,5	2,1	0,0	0,1
Beamte, Richter	3 907,0	3 928,0	3 933,6	26,6	0,7	5,6	0,1
Arbeitnehmer*, Beschäftigungsentgelte	1 244,4	1 337,7	1 236,4	-8,1	-0,6	-101,3	-7,6
Nicht aufteilbare Personalausgaben	0,7	4,7	0,1	-0,7	-89,6	-4,6	-98,4
Versorgung	1 890,2	1 969,1	1 964,8	74,7	4,0	-4,2	-0,2
Beihilfen (Aktive), Fürsorge und Unterstützungen**	252,6	286,4	263,1	10,5	4,2	-23,3	-8,1
Beihilfen für Versorgungsempfänger	250,7	257,0	269,8	19,1	7,6	12,8	5,0
Trennungsgeld und Ähnliches	22,0	22,6	28,9	6,9	31,3	6,2	27,4
Globale Personalausgaben	0,0	0,0	0,0	x	x	0,0	x
Summe	7 592,7	7 831,1	7 722,2	129,5	1,7	-108,9	-1,4

* im Jahr 2009: Angestellte und Arbeitnehmer.

** Fürsorge und Unterstützung für Aktive, Versorgungsempfänger und Hinterbliebene.

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

Tabelle 4-1: Personalausgaben in den Jahren 2009 und 2010

Im Jahr 2010 entfielen von den Personalausgaben 50,9 v. H. auf Beamte und Richter (Vorjahr: 51,5 v. H.), 16,0 v. H. auf Arbeitnehmer und Beschäftigungsentgelte und 0,3 v. H. auf Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige. Die Anteile der Versorgungsausgaben lagen bei 25,4 v. H., der Beihilfen (Aktive), Fürsorge und Unterstützungen bei 3,4 v. H. und der Beihilfe für Versorgungsempfänger bei 3,5 v. H. (Abbildung 4-3).

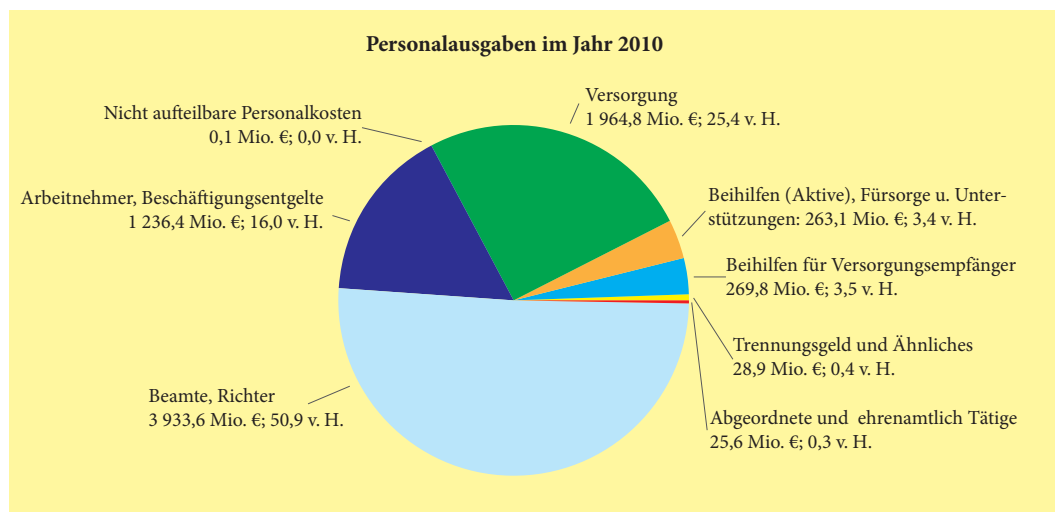


Abbildung 4-3: Personalausgaben im Jahr 2010

Die Versorgungsausgaben stiegen zwischen 2001 und 2010 in nahezu jedem Jahr (Abbildung 4-4). Im Durchschnitt wuchsen sie in diesem Zeitraum mit 3,1 v. H. je Jahr stärker als die Personalausgaben mit 1,9 v. H. Damit stieg der Anteil der Versorgungsausgaben an den Personalausgaben von 22,9 v. H. im Jahr 2001 auf 25,4 v. H. im Jahr 2010. Auch gemessen an den bereinigten Ausgaben des Landes ohne Länderfinanzausgleich nahm ihre Bedeutung zu: Der Anteil der Versorgungsausgaben an den gesamten bereinigten Ausgaben ohne Länderfinanzausgleich veränderte sich von 9,4 v. H. im Jahr 2001 auf 10,4 v. H. im Jahr 2010.

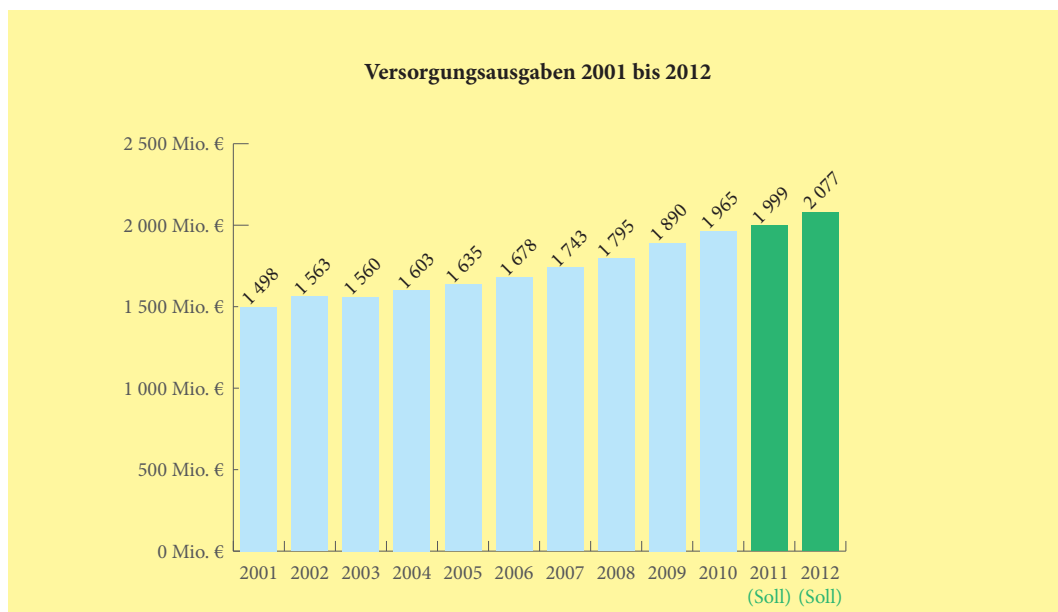


Abbildung 4-4: Versorgungsausgaben 2001 bis 2012

Die Zahl der Versorgungsempfänger stieg von 50 000 im Jahr 2000 auf 62 500 im Jahr 2010; das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Zunahme von 2,3 v. H. Demgegenüber nahm die Zahl der Aktiven nach den Soll-Angaben der Stellenpläne von 144 882,5 im Jahr 2000 auf 136 421,5 im Jahr 2010 ab,⁸⁴ das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Abnahme von – 0,6 v. H.

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

⁸⁴ Stellen nach den Haushaltsplänen, jeweils ohne Leerstellen und ohne Auszubildende.

im Jahr 2020 (im Zehnjahresdurchschnitt 2,6 v. H. p. a.) und auf 88 200 im Jahr 2025 (im Zehnjahresdurchschnitt 2,4 v. H. p. a.) erwartet.⁸⁵

4.2.2 Personalausgaben je Einwohner und Personalausgabenquote

Die Personalausgaben werden im Zeitraum 2001 bis 2010 mit den Strukturdaten Personalausgaben je Einwohner und Personalausgabenquote betrachtet.⁸⁶ In die Berechnung der Strukturdaten fließen bereinigte Personalausgaben und bereinigte Ausgaben nach Abzug der Zahlungen in den Länderfinanzausgleich ein.⁸⁷

Die bereinigten Personalausgaben je Einwohner stiegen im Jahr 2010 um 1,4 v. H. auf 1 447 Euro (Abbildung 4-5) und damit auf den höchsten Wert im Zeitraum von 2001 bis 2010. In dieser Zeit nahmen sie vom Ausgangswert 1 209 Euro je Einwohner je Jahr um durchschnittlich 2,1 v. H. zu. Der Grund für diese Erhöhung ist, dass im Zähler die bereinigten Personalausgaben je Jahr um durchschnittlich 2,0 v. H. zunahmen, während im Nenner die Einwohnerzahlen zwischen 2001 und 2010 fast unverändert blieben.

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

86 Zur Entwicklung der Personal-Steuer-Quote vgl. Beitrag Nr. 2, Abschnitt 2.6.

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

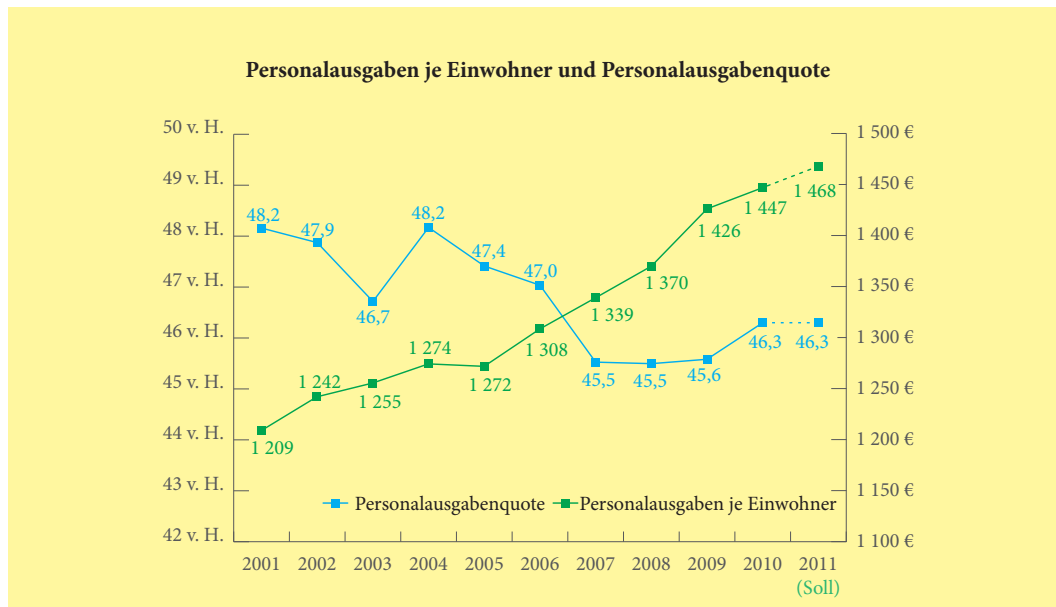


Abbildung 4-5: Personalausgaben je Einwohner und Personalausgabenquote

Die Personalausgabenquote gibt an, welcher Anteil der bereinigten Gesamtausgaben für das Personal des Landes ausgegeben wird: Der Anteil der bereinigten Personalausgaben an den gesamten Ausgaben lag im Jahr 2001 bei 48,2 v. H., sank vorübergehend und erreichte im Jahr 2004 wieder das Niveau des Jahres 2001. Ab dem Jahr 2004 sank die Personalausgabenquote auf den in den Jahren 2007 bis 2009 fast unveränderten Wert von 45,5 v. H. (Abbildung 4-5). Im Jahr 2010 stieg die Quote auf 46,3 v. H., da die bereinigten Personalausgaben höher (1,5 v. H.) und die Bezugsgröße bereinigte Gesamtausgaben niedriger (– 1,2 v. H.) ausfielen als im Vorjahr.

4.2.3 Wesentliche Stellenveränderungen in den Haushaltsplänen

Im Unterschied zu den anderen Abschnitten des Allgemeinen Teils der Bemerkungen kann bei der Darstellung der Stellenveränderungen nicht über den Haushaltsvollzug berichtet werden. Informationen über die Ist-Besetzung, wie sie beispielsweise zum 30. Juni des Vorjahres in den Stellenplänen der hessi-

schen Kommunen darzulegen sind,⁸⁸ liegen für den Landeshaushalt nicht vor. Für die folgenden Ausführungen zu Stellenveränderungen wird daher auf die Planangaben der Stellenpläne in den Haushaltsplänen zurückgegriffen. Bei den Stellen in den Stellenplänen handelt es sich haushaltsrechtlich um Ermächtigungen zur Beschäftigung von Personen.

Nach der Übersicht über die Stellen (Anlage 5 zum Haushaltsplan 2010) waren für das Haushaltsjahr 2010 insgesamt 143 829,5 Stellen veranschlagt. Von den Stellen entfielen 98 675,5 Stellen auf Beamte, 9 035 auf Beamte auf Widerruf, 31 438,5 auf Angestellte und 4 680,5 auf Arbeiter.

Im Vergleich zum Haushaltsplan 2009 nahm die Zahl der veranschlagten Stellen um 1 453,5 zu (Anlage 6 zum Haushaltsplan 2010). Dabei nahm besonders die Zahl der Stellen im Kultusministerium um 596,5, im Ministerium für Wissenschaft und Kunst um 561,0 und im Ministerium des Innern und für Sport um 249,0 zu. Weniger Stellen wurden vor allem für das Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (– 20,5) veranschlagt.

Bei 664,5 Stellen wurden Hebungen im Haushaltsplan 2010 veranschlagt.⁸⁹ Davon entfielen 599 auf Planstellen für Beamte (davon 71 auf Leerstellen für Beamte) und 65,5 auf Stellen für Tarifpersonal. Insgesamt 485 der Stellenhebungen betrafen das Kultusministerium. Insbesondere sind bei Schulen Hebungen von 402 Planstellen und 71 Leerstellen für Beamte festgelegt, darunter 350 Hebungen von Planstellen für Studienräte in Planstellen für Oberstudienräte (Besoldungsgruppe von A 13 BBesG auf A 14 BBesG) und Hebungen infolge geänderter Schülerzahlen. Weiter wurden umfangreichere Hebungen beim Ministerium des Innern und für Sport mit 101 Hebungen, davon 95 bei den Polizeibehörden, und beim Ministerium der Justiz, für Integration und Europa mit 30 Hebungen veranschlagt.

88 Vgl. § 95 Absatz 3 HGO i. V. m. § 5 Absatz 2 GemHVO („Im Stellenplan ist ferner für jede Besoldungs- und Entgeltgruppe die Gesamtzahl der Stellen für das Vorjahr sowie der am 30. Juni des Vorjahres besetzten Stellen anzugeben. Wesentliche Abweichungen vom Stellenplan des Vorjahres sind zu erläutern.“), vgl. Muster 14 zu § 5 Absatz 1 und 2, in: GVBl. I 2011 Seite 840, 914.

89 In diesem Abschnitt werden erstmals Hebungen und Umwandlungen bzw. Umsetzungen getrennt betrachtet. Veränderungen bei den Leerstellen werden einbezogen. Bisher wurden vereinfachend Umwandlungen als Hebungen berücksichtigt und Leerstellen nicht betrachtet.

Neben Hebungen enthält der Haushaltsplan auch Umwandlungen von Stellen, die gemeinsam mit Umsetzungen ausgewiesen sind. Für das Hessische Ministerium der Finanzen waren insbesondere für die Steuerverwaltung Umwandlungen vorgesehen (90 Angestelltenstellen – insbesondere der Vergütungsgruppe VII – in Planstellen des gehobenen und des mittleren Dienstes).

In Einzelfällen fanden im Jahr 2010 durch Umwandlungen Stellenveränderungen über viele Gruppen statt: So wurden zwei Stellen der Vergütungsgruppen VII und VIII BAT in zwei Planstellen der Besoldungsgruppe A 16 BBesG umgewandelt oder eine Stelle für Arbeiter in eine Planstelle der Besoldungsgruppe A 14 BBesG verändert. Ebenso waren Stellen für Auszubildende von Umwandlungen betroffen: Im Geschäftsbereich des Ministeriums der Justiz, für Integration und Europa sind fünf Umwandlungen in Planstellen der Besoldungsgruppen A 10, A 13 h. D. und A 14 BBesG ausgewiesen.

Im Ministerium für Wissenschaft und Kunst sind die Stellen aufgrund der im Jahr 2002 eingeführten neuen Besoldungsordnung W (zuvor: Besoldungsordnung C) kaum vergleichbar. Stellenhebungen lassen sich nicht ohne Weiteres ermitteln.

4.3 Sachausgaben

Die Sachausgaben (sächliche Verwaltungsausgaben) stiegen von 1 298,3 Mio. Euro um 17,8 Mio. Euro (1,4 v. H.) auf 1 316,1 Mio. Euro im Jahr 2010 (Tabelle 4-2). Der Planansatz wurde um 17,5 Mio. Euro (1,3 v. H.) überschritten. Die größten, nachfolgend erläuterten Positionen waren die Sachausgaben für Mieten und Pachten (29,1 v. H.), für Sonstige Dienstleistungen und Gestattungen (23,2 v. H.) und für Verfahrensauslagen (18,3 v. H.).

Sachausgaben (OGr. 51 bis 54)	2009	2010		Veränderung		Abweichung	
	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Ist Mio. Euro	Ist ggü. Vorj. Mio. Euro	v. H.	Ist-Soll Mio. Euro	v. H.
Geschäftsbedarf, Kommunikation, Ausstattungs-, Ausrüstungs- und sonstige Gebrauchsgegenstände	96,2	93,1	92,4	-3,8	-4,0	-0,8	-0,8
Verbrauchsmittel, Haltung von Fahrzeugen und dergleichen	76,4	71,2	80,3	3,9	5,1	9,1	12,8
Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume	63,5	55,0	61,5	-2,0	-3,1	6,6	12,0
Mieten und Pachten	368,8	395,3	383,0	14,2	3,9	-12,3	-3,1
Unterhaltung der Grundstücke u. baulichen Anlagen	30,8	28,9	33,4	2,5	8,3	4,5	15,5
Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens	10,4	11,2	9,5	-0,9	-8,6	-1,8	-15,8
Kunst- und wissenschaftliche Sammlungen, Bibliotheken	2,3	1,3	1,7	-0,6	-24,4	0,4	31,4
Aus- und Fortbildung	54,9	55,5	54,6	-0,3	-0,6	-0,9	-1,6
Sachverständige, Gerichts- und ähnliche Kosten	7,2	8,2	7,5	0,3	3,7	-0,7	-9,0
Dienstreisen	14,8	18,3	15,6	0,9	5,8	-2,6	-14,4
Verfükungsmittel	0,3	0,4	0,3	0,0	-2,2	-0,1	-26,9
Ausgaben für Veröffentlichungen, Dokumentation und Öffentlichkeitsarbeit	8,7	9,7	9,5	0,8	8,9	-0,2	-2,1
Sachaufwand der Ausbildung, Prüfung und Fortbildung Außenstehender	6,0	4,9	5,8	-0,2	-3,9	0,9	19,4
Nutz- und Zuchtterhaltung	0,5	0,5	0,6	0,0	4,9	0,0	9,3
Verfahrensauslagen	229,0	224,2	241,3	12,3	5,4	17,1	7,6
Beförderungskosten	2,1	1,7	1,7	-0,4	-16,9	0,1	3,5
Sonstige Dienstleistungen und Gestattungen	312,7	309,0	305,0	-7,7	-2,5	-4,0	-1,3
Ehrenzeichen und sonstige Auszeichnungen	0,1	0,0	0,1	0,0	-7,2	0,1	x
Steuern und Abgaben	2,2	1,9	2,1	-0,2	-8,8	0,1	7,6
Versicherungen	1,2	1,1	1,2	-0,1	-5,5	0,1	8,4
Rückzahlung vereinnahmter Beträge nach Schluss des Haushaltsjahres	1,2	0,0	0,4	-0,8	-67,1	0,4	x
Aufwendungen des Landtags und der Landesregierung aus dienstlicher Veranlassung	2,4	2,2	2,7	0,3	13,8	0,5	24,0
Vermischter Sachaufwand	6,5	5,1	6,0	-0,5	-7,9	0,9	17,9
Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben	0,0	0,0	0,0	x	x	0,0	x
Summe	1 298,3	1 298,6	1 316,1	17,8	1,4	17,5	1,3

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

Tabelle 4-2: Sachausgaben in den Jahren 2009 und 2010

Die Ausgaben für Mieten und Pachten (Abbildung 4-6) stiegen von 45,2 Millionen Euro im Jahr 2001 auf 383,0 Mio. Euro im Jahr 2010. Gegenüber dem Vorjahr war dieser Wert um 14,2 Mio. Euro (3,9 v. H.) höher. Nach den Haushaltsplänen für die Jahre 2011 und 2012 nehmen die Miet- und Pachtausgaben weiter zu (auf 414,0 Mio. Euro im Jahr 2011 und 433,4 Mio. Euro im Jahr 2012).

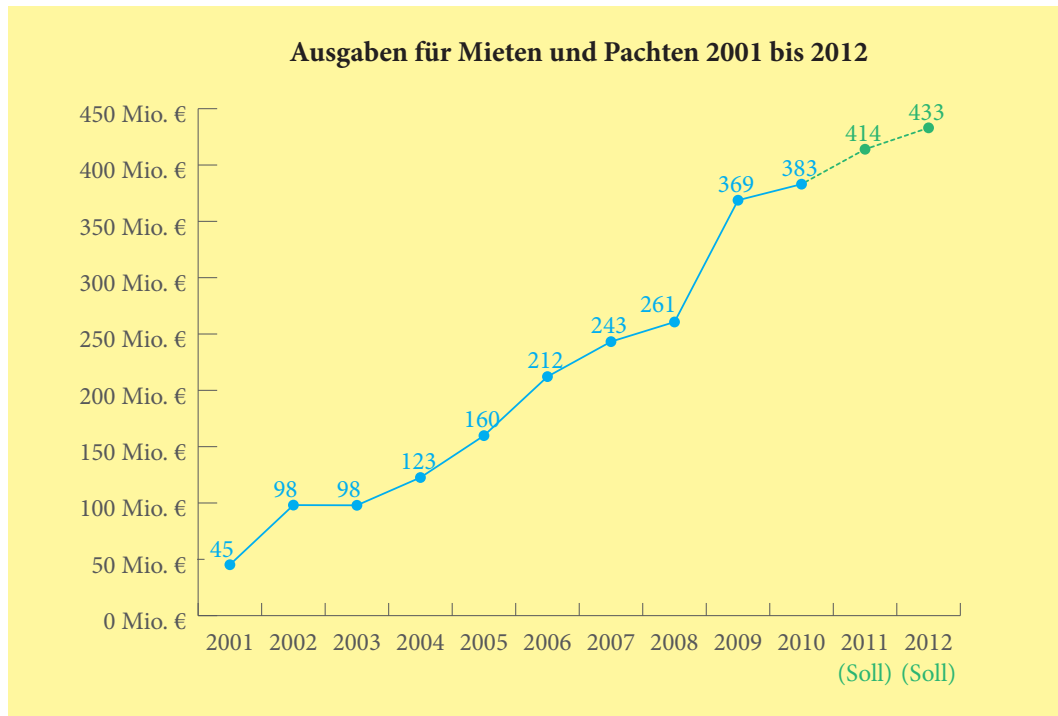


Abbildung 4-6: Ausgaben für Mieten und Pachten

Ein wesentlicher Grund für den Anstieg der Mietausgaben liegt in der schrittweisen Einführung des „Mieter-Vermieter-Modells“ ab dem Jahr 2002. Danach entrichtet die Landesverwaltung für die von ihr genutzten Objekte, die dem Land gehören, Miete. Die Landesimmobilien wurden ab dem Jahr 2005 an das HI übergeben.⁹⁰ Insofern spiegeln sich in der Ausgabensteigerung unter anderem Mietausgaben für landeseigene Objekte wider.

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

Hinzu kommen Immobilienobjekte, die verkauft und langfristig (in der Regel 15 bis 30 Jahre⁹¹) zurückgemietet wurden (Sale-and-rent-back-Modelle):

- „Gutleutstraße“: Verkauf des Verwaltungszentrums in Frankfurt am Main zum 31. Dezember 2004 und Rückmietung ab dem 1. Januar 2005.
- „LEO I“: Verkauf von 18 landeseigenen Liegenschaften mit Übergang von Nutzen und Lasten und Rückmietung ab dem 1. Januar 2006.
- „LEO II“: Verkauf von 36 landeseigenen Grundstücken mit Übergang von Nutzen und Lasten und Rückmietung ab dem 1. Januar 2007.
- Verkauf des Objekts „Schillerstraße“ in Fulda⁹², herausgelöst aus dem Immobilienpaket „LEO III“, mit Rückmietung ab dem 15. November 2009.

Das Land zahlte über das HI für diese verkauften und weiter genutzten Objekte 16,1 Mio. Euro im Jahr 2005, 71,4 Mio. Euro im Jahr 2006, jeweils 113,3 Mio. Euro in den Jahren 2007 und 2008, 114,6 Mio. Euro im Jahr 2009 sowie 115,3 Mio. Euro im Jahr 2010. Für die Anmietung von Bauten, die als PPP-Projekte realisiert wurden, zahlte das HI 11,1 Mio. Euro im Jahr 2010 (Tabelle 4-3).

Mietzahlungen für PPP-Objekte und Sale-and-rent-back-Modelle	2005 Mio. Euro	2006 Mio. Euro	2007 Mio. Euro	2008 Mio. Euro	2009 Mio. Euro	2010 Mio. Euro
PPP-Objekte				0,3	7,1	11,1
Sale-and-rent-back-Modelle	16,1	71,4	113,3	113,3	114,6	115,3
davon:						
– Gutleutstraße (ab 01. Jan. 2005)	16,1	16,1	16,1	16,1	17,5	17,5
– LEO I (ab 01. Jan. 2006)		55,3	55,3	55,3	55,3	55,1
– LEO II (ab 01. Jan. 2007)			41,8	41,8	41,7	42,3
– Fulda, Schillerstraße (ab 15. Nov. 2009)					0,05	0,4
Summe	16,1	71,4	113,3	113,6	121,7	126,3

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Quellen: Angaben des Landesbetriebs HI

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

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

92 Das Immobilienpaket („LEO III“) wurde für 2007 geplant, auf 2008 verschoben und bisher nicht verkauft. Aus diesem Portfolio wurde für die Liegenschaft Schillerstraße in Fulda der Kaufvertrag am 7. November 2008 beurkundet (vgl. Landtagsdrucksache 18/1018). Der Haushaltsausschuss stimmte der Veräußerung am 30. September 2009 zu.

Die zweitgrößte Position der Sachausgaben (Tabelle 4-2), die Ausgaben für Sonstige Dienstleistungen und Gestattungen, sank von 312,7 Mio. Euro um 7,7 Mio. Euro (– 2,5 v. H.) auf 305,0 Mio. Euro. Die drittgrößte Ausgabeposition, die Verfahrensauslagen (z. B. für Sachverständigengutachten, Anwaltskosten und Entschädigungen für Betreuungen), nahm von 229,0 Mio. Euro um 12,3 Mio. Euro (5,4 v. H.) auf 241,3 Mio. Euro zu.

4.4 Übertragungsausgaben

Zu den Übertragungsausgaben (Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke) gehören Ausgaben des Kommunalen Finanzausgleichs in Höhe von 2 288,2 Mio. Euro und für den Länderfinanzausgleich in Höhe von 1 583,9 Mio. Euro.⁹³ Ohne diese beiden Positionen lagen die Übertragungsausgaben mit einer Erhöhung um 186,6 Mio. Euro (4,7 v. H.) bei 4 186,7 Mio. Euro. Der Planansatz wurde um 175,8 Mio. Euro (4,4 v. H.) überschritten. Nach den Personalausgaben sind die Übertragungsausgaben⁹⁴ die zweitgrößte Position der Gesamtausgaben (Abbildung 4-1).

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

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

Übertragungsausgaben (HGr. 6)	2009 Ist	2010		Veränderung		Abweichung	
	Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Ist Mio. Euro	Ist ggü. Mio. Euro	Vorj. v. H.	Ist-Soll Mio. Euro	v. H.
Allgemeine Dienste	118,4	126,9	129,8	11,4	9,7	2,9	2,3
Bildungswesen, Wissenschaft, For- schung, kulturelle Angelegenheiten	2 305,3	2 363,8	2 432,6	127,3	5,5	68,8	2,9
<i>darunter:</i>							
an soziale und ähnliche Einrichtungen für sonstige schulische Aufgaben	202,0	200,3	213,0	11,0	5,4	12,8	6,4
an Universitäten, Fachhochschulen und für sonstige Hochschulaufgaben	1 485,6	1 514,8	1 563,6	78,1	5,3	48,8	3,2
an Schülerinnen und Schüler, Studentinnen und Studenten	127,9	135,5	140,0	12,1	9,4	4,4	3,3
Soziale Sicherung, soziale Kriegsfol- geaufgaben, Wiedergutmachung	1 145,2	1 004,0	1 165,5	20,3	1,8	161,5	16,1
<i>darunter:</i>							
an Gemeinden und -verbände für Leistungen nach SGB II (Grundsicherung für Arbeitssu- chende), Hilfe für Berufsausbildung, Fortbil- dung, Umschulung	251,5	9,6	230,8	-20,7	-8,2	221,3	2314,3
an Gemeinden und Gemeindeverbände als Sozialhilfeträger für Leistungen nach dem SGB XII (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung)	255,5	259,2	264,4	8,9	3,5	5,3	2,0
an Gemeinden und Gemeindeverbände für soziale Einrichtungen	9,5	10,7	6,0	-3,5	-37,0	-4,7	-44,1
an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege	161,0	215,0	176,3	15,3	9,5	-38,7	-18,0
an Gesellschaften privaten Rechts, Genossen- schaften, Stiftungen, Vereine für Berufsausbil- dung, Fortbildung, Umschulung	11,1	41,8	13,3	2,2	20,0	-28,5	-68,3
an natürliche Personen, Gewährung von Wohngeld	86,1	88,0	101,6	15,5	17,9	13,6	15,4
Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	100,6	105,3	117,2	16,6	16,5	11,9	11,3
Wohnungswesen, Städtebau, Raumord- nung und kommunale Gemeinschafts- dienste	4,6	4,1	5,0	0,4	8,7	0,9	22,9
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	61,2	50,3	54,9	-6,3	-10,3	4,6	9,1
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	30,5	121,6	34,8	4,3	14,1	-86,8	-71,4
Verkehrswesen	605,4	641,2	640,1	34,8	5,7	-1,1	-0,2
<i>darunter:</i>							
Maßnahmen für den ÖPNV	588,7	623,7	622,5	33,7	5,7	-1,2	-0,2
Wirtschaftsunternehmen, Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sonder- vermögen	81,9	85,3	86,8	4,9	6,0	1,5	1,7
Allgemeine Finanzwirtschaft	4 048,1	3 993,3	3 392,1	-656,1	-16,2	-601,2	-15,1
<i>darunter:</i>							
Länderfinanzausgleich (LFA)	1 836,8	2 170,0	1 583,9	-252,9	-13,8	-586,1	-27,0
Kommunaler Finanzausgleich, soweit Allge- meine Finanzzuweisungen	1 852,9	1 479,1	1 477,8	-375,1	-20,2	-1,3	-0,1
Summe	8 501,1	8 495,9	8 058,9	-442,3	-5,2	-437,0	-5,1
<i>darunter: Allgemeine und Besondere Finanz- zuweisungen in den Kommunalen Finanzaus- gleich (KFA ohne investive Zuweisungen)</i>	2 664,2	2 314,9	2 288,2	-375,9	-14,1	-26,7	-1,2
Summe ohne LFA und ohne KFA*	4 000,1	4 010,9	4 186,7	186,6	4,7	175,8	4,4

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

Tabelle 4-4: Übertragungsausgaben in den Jahren 2009 und 2010

Für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur wurden 2 432,6 Mio. Euro der Übertragungsausgaben ausgegeben. Das waren 127,3 Mio. Euro (5,5 v. H.) mehr als im Jahr 2009. Weitere Übertragungsausgaben entfielen auf die Soziale Sicherung, die sich um 20,3 Mio. Euro (1,8 v. H.) auf 1 165,5 Mio. Euro erhöhten. Für das Verkehrswesen fielen mit 640,1 Mio. Euro um 34,8 Mio. Euro höhere Ausgaben an als im Jahr 2009.

4.5 Investitionsausgaben

Die Investitionsausgaben einschließlich Kommunalen Finanzausgleich betrugen 2 063,0 Mio. Euro oder 7,6 v. H. der Ausgaben.⁹⁵ Davon entfielen 583,0 Mio. Euro auf Baumaßnahmen, 539,3 Mio. Euro auf Investitionszuweisungen an Kommunen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs sowie 940,7 Mio. Euro auf sonstige Investitionsausgaben. Die Investitionsausgaben lagen um 48,5 Mio. Euro (2,4 v. H.) über denen des Vorjahres.

4.5.1 Baumaßnahmen

Die Ausgaben für Baumaßnahmen stiegen um 9,5 Mio. Euro (1,6 v. H.) auf 583,0 Mio. Euro (Tabelle 4-5). Sie lagen um 67,6 Mio. Euro (– 10,4 v. H.) unter dem Planansatz. In diesen Ausgaben sind auch Mittel aus den Konjunkturprogrammen des Landes und des Bundes in Höhe von 121,8 Mio. Euro (bei einem Planansatz von 209,4 Mio. Euro⁹⁶) enthalten: für Landesstraßen 48,2 Mio. Euro, für Bildungsinfrastrukturmaßnahmen im Bereich Hochschulen und Forschungseinrichtungen⁹⁷ 52,5 Mio. Euro und für Hochschulbauten (Universitäten, Hochschulen und Fachhochschulen) 21,1 Mio. Euro. Die Bauausgaben hätten ohne die Konjunkturmittel um 112,3 Mio. Euro niedriger als im Jahr 2009 gelegen. Dagegen war der Anstieg der Bauausgaben im Vorjahr (123,5 Mio. Euro) zu rund der Hälfte auf die Konjunkturmittel zurückzuführen.⁹⁸

95 Die Investitionsausgaben ohne den Kommunalen Finanzausgleich betrugen 1 523,7 Mio. Euro oder 5,6 v. H. der Ausgaben.

96 Vgl. Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2010, Kapitel 17 03, Seite 39.

97 Vgl. Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2010, Kapitel 15 02, Seite 107 (Erläuterungen zu Förderprodukt Nr. 10).

98 Vgl. Bemerkungen 2010, Seite 116.

Die Hochbauinvestitionen hatten mit 333,0 Mio. Euro den größten Anteil an den Baumaßnahmen (57,1 v. H.). Hochbauinvestitionen wurden vor allem für Universitäten und Hochschulen (190,1 Mio. Euro), für Universitätskliniken (35,0 Mio. Euro), für Justizvollzugsanstalten (23,3 Mio. Euro), für Allgemeines Grundvermögen (9,1 Mio. Euro), für die Polizei (7,1 Mio. Euro) und für Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften (5,7 Mio. Euro) getätigt. Hiervon stiegen im Jahr 2010 gegenüber dem Vorjahr besonders die Hochbauinvestitionen in das Allgemeine Grundvermögen (120,3 v. H.) an. Auch erhöhten sich die Ausgaben für die Universitäten und Hochschulen (35,8 v. H.) und für die Universitätskliniken (8,5 v. H.). Dagegen sanken die Hochbauausgaben für die Justizvollzugsanstalten (– 53,0 v. H.), für die Ordentlichen Gerichte und Staatsanwaltschaften (– 35,4 v. H.) und für die Polizei (– 32,2 v. H.).

Baumaßnahmen für Straßen und Brücken sanken gegenüber dem Jahr 2009 um 5,1 Mio. Euro (– 2,2 v. H.) auf 233,9 Mio. Euro. Davon entfielen 133,8 Mio. Euro auf Bauausgaben für Landesstraßen.

Baumaßnahmen (HGr. 7)	2009	2010		Veränderung		Abweichung	
	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Ist Mio. Euro	Ist ggü. Vorj. Mio. Euro	v. H.	Ist-Soll Mio. Euro	v. H.
Kleinere Neu-, Um- und Erweiterungsbauten	4,6	7,5	5,4	0,8	17,3	– 2,1	– 27,8
Hochbau	320,3	401,8	333,0	12,7	4,0	– 68,8	– 17,1
<i>darunter:</i>							
Polizei	10,4	3,7	7,1	– 3,4	– 32,2	3,4	92,9
Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften	8,8	6,2	5,7	– 3,1	– 35,4	– 0,5	– 7,9
Justizvollzugsanstalten	49,6	32,8	23,3	– 26,3	– 53,0	– 9,5	– 29,0
Universitäten, Hochschulen, Fachhochschulen	140,0	210,9	190,1	50,1	35,8	– 20,8	– 9,9
Universitätskliniken	32,3	52,8	35,0	2,8	8,5	– 17,8	– 33,7
Allgemeines Grundvermögen	4,1	7,7	9,1	5,0	120,3	1,5	19,2
Straßen- und Brückenbau	239,1	230,6	233,9	– 5,1	– 2,2	3,3	1,5
<i>davon:</i>							
Personal- und sächliche Verwaltungsausgaben	88,0	88,2	100,1	12,1	13,8	12,0	13,6
Landesstraßen	151,1	142,4	133,8	– 17,3	– 11,4	– 8,6	– 6,0
Sonstige Tiefbaumaßnahmen	9,6	10,6	10,6	1,1	11,1	0,0	0,1
Summe	573,5	650,5	583,0	9,5	1,6	– 67,6	– 10,4

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 4-5: Baumaßnahmen in den Jahren 2009 und 2010

4.5.2 Sonstige Investitionsausgaben

Die Ausgaben für sonstige Investitionen nahmen von 1 441,0 Mio. Euro um 39,0 Mio. Euro (2,7 v. H.) auf 1 480,0 Mio. Euro im Jahr 2010 zu. Sie blieben um 282,7 Mio. Euro (– 16,0 v. H.) unter dem Planansatz (Tabelle 4-6).

Die Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 50,4 Mio. Euro (6,5 v. H.) auf 822,4 Mio. Euro. Investitionszuschüsse an sonstige Bereiche sanken um 38,4 Mio. Euro (– 9,4 v. H.) auf 370,2 Mio. Euro. Von diesen Investitionszuschüssen entfielen 147,2 Mio. Euro auf Krankenhäuser und Heilstätten, 56,9 Mio. Euro auf den Umwelt- und Naturschutz, 24,9 Mio. Euro auf Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 13,3 Mio. Euro auf sonstige öffentliche Unternehmen sowie 9,9 Mio. Euro auf land- und forstwirtschaftliche öffentliche Unternehmen.

Die Investitionen in den Erwerb von Fahrzeugen wurden um 2,4 Mio. Euro (– 6,1 v. H.) auf 37,7 Mio. Euro gesenkt. Die Ausgaben für den Erwerb von Grundvermögen und von privat vorfinanzierten unbeweglichen Sachen lagen um 4,4 Mio. Euro (19,2 v. H.) höher als im Vorjahr und erreichten 27,1 Mio. Euro.

Im Jahr 2010 wurden für 22,2 Mio. Euro und damit für 10,1 Mio. Euro mehr (82,7 v. H.) als im Vorjahr Beteiligungen erworben. Im gleichen Zeitraum stiegen die Ausgaben für den Erwerb von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen um 7,1 Mio. Euro (9,1 v. H.) auf 85,1 Mio. Euro.

Sonstige Investitionsausgaben (HGr. 8)	2009	2010		Veränderung		Abweichung	
	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Ist Mio. Euro	Ist ggü. Vorj. Mio. Euro	v. H.	Ist-Soll Mio. Euro	v. H.
Erwerb von Fahrzeugen	40,1	39,2	37,7	- 2,4	- 6,1	- 1,5	- 3,9
Erwerb von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen	78,0	103,6	85,1	7,1	9,1	- 18,5	- 17,9
Grunderwerb und Erwerb privat vorfinanzierter unbeweglicher Sachen	22,7	8,1	27,1	4,4	19,2	19,0	236,6
Erwerb von Beteiligungen	12,2	3,6	22,2	10,1	82,7	18,6	510,2
Darlehen an sonstige Bereiche	97,5	98,9	104,7	7,2	7,4	5,9	5,9
<i>darunter:</i> an Schülerinnen, Schüler und Studierende	67,7	68,2	74,9	7,2	10,6	6,7	9,8
Inanspruchnahme von Gewährleistungen	9,9	20,4	10,6	0,7	7,0	- 9,7	- 47,8
Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich	772,0	977,2	822,4	50,4	6,5	- 154,8	- 15,8
<i>darunter:</i>							
an Gemeinden und Gemeindeverbände	623,1	803,3	690,2	67,1	10,8	- 113,2	- 14,1
an Sondervermögen	126,9	161,5	118,3	- 8,6	- 6,8	- 43,1	- 26,7
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	408,6	511,8	370,2	- 38,4	- 9,4	- 141,6	- 27,7
<i>darunter:</i>							
Umwelt- und Naturschutz	63,6	60,9	56,9	- 6,6	- 10,5	- 3,9	- 6,5
Krankenhäuser und Heilstätten	145,3	128,8	147,2	1,9	1,3	18,4	14,3
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	28,4	39,2	24,9	- 3,5	- 12,5	- 14,3	- 36,5
Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen (öffentliche)	9,0	10,5	9,9	0,9	9,7	- 0,6	- 6,1
Sonstige öffentliche Unternehmen	16,1	23,6	13,3	- 2,8	- 17,2	- 10,3	- 43,5
Summe	1 441,0	1 762,7	1 480,0	39,0	2,7	- 282,7	- 16,0
<i>darunter:</i> Kommunalen Finanzausgleich (KFA)	605,9	604,4	539,3	- 66,6	- 11,0	- 65,1	- 10,8
Summe ohne KFA	835,1	1 158,3	940,7	105,6	12,6	- 217,5	- 18,8

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 4-6: Sonstige Investitionsausgaben in den Jahren 2009 und 2010

Die Darlehen an sonstige Bereiche nahmen um 7,2 Mio. Euro (7,4 v. H.) auf 104,7 Mio. Euro zu. Dazu gehörten Ausgaben für Darlehen an Schüler und Studierende in Höhe von 74,9 Mio. Euro.

4.5.3 Investitionsausgabenquote

Wie bei anderen Strukturdaten wird die Investitionsausgabenquote anhand bereinigter Daten ermittelt.⁹⁹ Sie zeigt, zu welchem Anteil Ausgaben für investive Maßnahmen verwendet wurden. Dabei fließen die Bauinvestitionen, die Investitionszuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs und die sonstigen Investitionsausgaben ein (Abschnitte 4.5.1 und 4.5.2).

Abbildung 4-7 zeigt eine gegenüber dem Vorjahr von 11,5 v. H. auf 11,8 v. H. erhöhte Investitionsausgabenquote. Diese liegt jedoch deutlich unter der nach dem Haushaltsplan zu erwartenden Quote von 13,6 v. H. Auch im Vorjahr war sie im Soll (13,4 v. H.) deutlich höher als im Haushaltsvollzug (11,5 v. H.). Der Investitionsausgabenquote nach Haushaltsvollzug im Jahr 2010 (11,8 v. H.) lagen um 2,2 v. H. höhere bereinigte Investitionsausgaben bei nahezu konstanten bereinigten Gesamtausgaben zugrunde. Im Haushaltsplan 2010 ging man von Zuwächsen der bereinigten Investitionsausgaben von 18,2 v. H. und der bereinigten Ausgaben von 3,7 v. H. aus. Für das Jahr 2011 ist nach den Haushaltsansätzen ein Wert von 11,6 v. H. und damit eine nahezu konstante Investitionsausgabenquote vorgesehen.

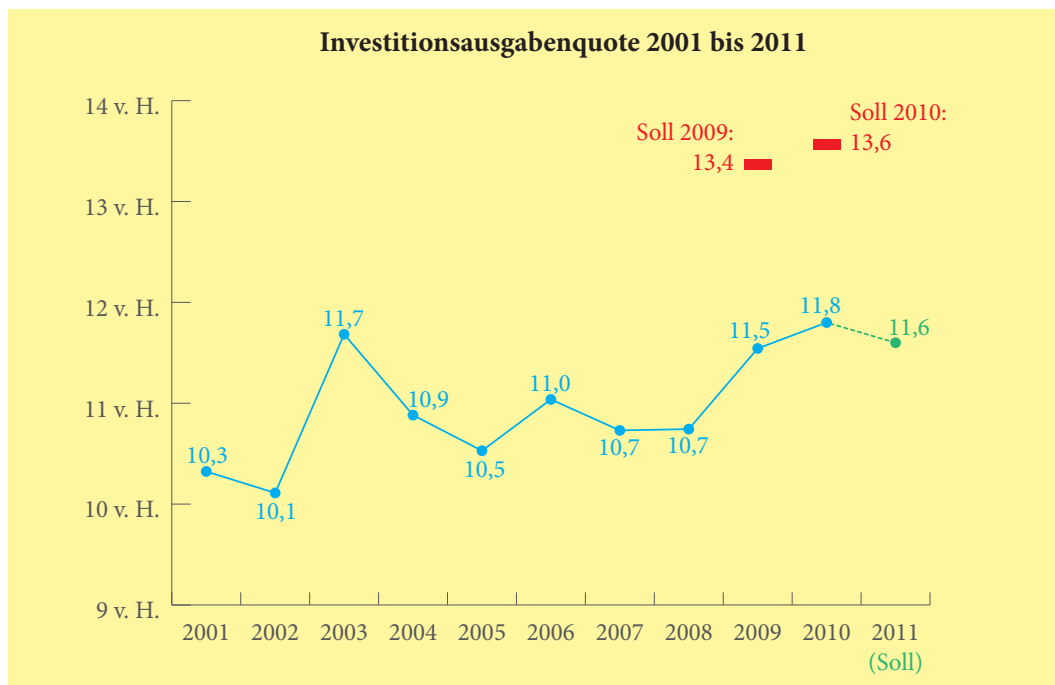


Abbildung 4-7: Investitionsausgabenquote

⁹⁹ Vgl. Beitrag Nr. 2, Abschnitt 2.6.

5 Länderfinanzausgleich und Kommunalen Finanzausgleich

Im Jahr 2010 zahlte das Land rund 1 584 Mio. Euro in den Länderfinanzausgleich. Im Vergleich zum Vorjahr sanken die Zahlungsverpflichtungen um 253 Mio. Euro, ein Rückgang von 14 v. H. Das Land war absolut der zweitgrößte und im Verhältnis zur Zahl der Einwohner größter Beitragszahler in den Länderfinanzausgleich.

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

Für den Kommunalen Finanzausgleich sah der Haushaltsplan 2010 eine Steuerverbundmasse von rund 2 635 Mio. Euro vor. Die Schlussabrechnung ergab einen Saldo zugunsten der Kommunen von 206 Mio. Euro, der vor allem im Jahr 2011 den Steuerverbund verstärkte. Der Kommunale Finanzausgleich bewegte sich seit dem Jahr 2001 in einem Korridor zwischen 18,8 v. H. und 24,3 v. H. der Steuern des Landes nach Länderfinanzausgleich.

5.1 Länderfinanzausgleich

5.1.1 Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich

Der Finanzausgleich unter den Ländern dient der Annäherung ihrer Finanzkraft. Länder mit überdurchschnittlicher Finanzkraft sind zu Ausgleichszahlungen zu Gunsten von Ländern mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft verpflichtet. Die Finanzkraft eines Landes wird ermittelt aus Einnahmen des Landes und seiner Gemeinden.¹⁰⁰

Der Finanzausgleich zwischen ausgleichspflichtigen und ausgleichsberechtigten Ländern wird während eines Jahres zunächst auf der Grundlage vorläufi-

¹⁰⁰ Vgl. § 7 Maßstäbengesetz, § 6 Finanzausgleichsgesetz. Dabei werden die ermittelten Einnahmen der Gemeinden mit einem Anteil von 64 v. H. in die Berechnung einbezogen (§ 8 Absatz 3 Finanzausgleichsgesetz).

ger Werte berechnet.¹⁰¹ Nach Abschluss des Ausgleichsjahres wird mit einer endgültigen Abrechnung des Bundesfinanzministeriums, die der Zustimmung des Bundesrats bedarf, die exakte Höhe der Zahlungen festgestellt. Daraus ergeben sich ergänzend zu den vorläufigen Zahlungen Schlusszahlungen.

Für ein zahlungspflichtiges Land wie Hessen fallen damit in einem Haushaltsjahr folgende Zahlungen kassenmäßig an: Die aufgrund vorläufiger Berechnungen zu erbringenden Zahlungen werden einerseits monatlich aus dem Umsatzsteueraufkommen und andererseits durch Quartalszahlungen geleistet.¹⁰² Hinzu kommen kassenmäßig ggf. außerdem die Schlusszahlungen für frühere Ausgleichsjahre.¹⁰³ Die Quartalszahlungen und Schlusszahlungen können zu Rückzahlungen führen.

5.1.2 Zahlungsverpflichtungen im Jahr 2010

Im Haushaltsjahr 2010 wurden Zahlungen für folgende Jahre kassenwirksam: vorläufige und Schlusszahlung für das Jahr 2009 sowie vorläufige Zahlungen für das Jahr 2010. Die kassenmäßigen Zahlungen Hessens in den Länderfinanzausgleich betrugen 1 583,9 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahreswert von 1 836,8 Mio. Euro sanken die Zahlungen um 252,9 Mio. Euro (– 13,8 v. H.).

Abbildung 5-1 zeigt die kassenwirksamen Zahlungen des Landes in den Länderfinanzausgleich in den Jahren 2001 bis 2010 und die Sollangaben der Haushaltspläne für die Jahre 2011 und 2012. Zugleich werden die abrechnungsmäßigen Zahlungen dieser Jahre dargestellt (siehe Abschnitt 5.1.3).

101 Vgl. § 13 Finanzausgleichsgesetz.

102 Vgl. § 14 Absätze 1 und 3 Finanzausgleichsgesetz.

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

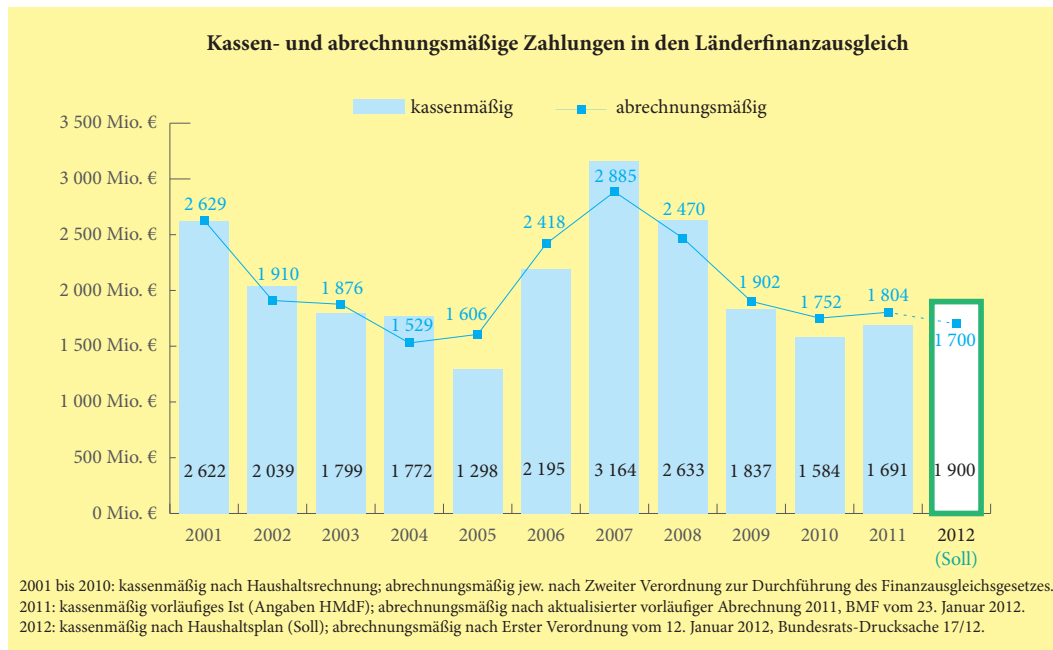


Abbildung 5-1: Kassen- und abrechnungsmäßige Zahlungen in den Länderfinanzausgleich

Die kassenwirksamen Zahlungen Hessens in den Länderfinanzausgleich sanken seit dem Jahr 2001 von 2 621,7 Mio. Euro auf 1 298,0 Mio. Euro im Jahr 2005 – den niedrigsten Stand im Betrachtungszeitraum. Anschließend stiegen die Zahlungen in den beiden Folgejahren deutlich an und erreichten 2007 einen neuen Höchststand von 3 164,2 Mio. Euro. Die Zahlungen sanken in den Folgejahren deutlich um 531,5 Mio. Euro im Jahr 2008 und um 795,9 Mio. Euro auf 1 836,8 Mio. Euro im Jahr 2009. Im Jahr 2010 sanken die Zahlungen weiter um 252,9 Mio. Euro auf 1 583,9 Mio. Euro. Im Jahr 2011 stiegen die Zahlungen um 107,2 Mio. Euro (6,8 v. H.) auf 1 691,1 Mio. Euro.¹⁰⁴

Die Zahlungsverpflichtungen spiegeln auch die wirtschaftliche Stärke des Landes und seiner Gemeinden im Vergleich zu den anderen Bundesländern und ihren Gemeinden wider: So hatte Hessen im Jahr 2010 erneut das höchste Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem und je Einwohner unter den Flächenländern.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Vorläufiges Ist für das Haushaltsjahr 2011 (nach Angaben des HMdF). Im Haushaltsplan 2011 waren 1 913,0 Mio. Euro veranschlagt.

¹⁰⁵ Vgl. Ministerium der Finanzen, Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2011 bis 2015, Landtagsdrucksache 18/4421, Seite 10; Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen 1991 bis 2010, in: http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/tbls/WZ2003tab01.asp vom 9. Dezember 2011.

5.1.3 Abrechnung des Länderfinanzausgleichs im Jahr 2010

Für das Jahr 2010 informiert Tabelle 5-1 über die Finanzkraftreihenfolge der Länder vor (Zeile 2.2) und nach Länderfinanzausgleich (Zeile 3.3) sowie nach allen Ergänzungszuweisungen des Bundes (Zeile 5.6). Hessen hatte im Jahr 2010 vor dem Länderfinanzausgleich eine relative Finanzkraft von 116,0 v. H. (siehe Zeile 2.1) gegenüber 117,0 v. H. im Vorjahr. In der Finanzkraftreihenfolge nahm Hessen wie in den Vorjahren den ersten Rang vor Bayern (115,6 v. H.), Baden-Württemberg (109,5 v. H.) und Hamburg (102,1 v. H.) ein.

Die Abrechnung des Finanzausgleichs unter den Ländern (d. h. ohne Bundesergänzungszuweisungen) ergab im Jahr 2010 ein Verteilungsvolumen von 7 038,6 Mio. Euro (Vorjahr: 6 847,8 Mio. Euro). Nachdem die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise im Jahr 2009 zu einem deutlichen Rückgang der Finanzkraft der Länder sowie zu einer Verringerung der relativen Finanzkraftunterschiede führte, stieg die Finanzkraft im Jahr 2010 insgesamt an.¹⁰⁶

Aus der relativen Finanzkraft ergibt sich die tatsächliche Belastung des Landes durch den Länderfinanzausgleich. Sie betrug im Jahr 2010 für Hessen 1 752 Mio. Euro (siehe Zeile 3). Damit war Hessen nach Bayern (3 511 Mio. Euro) das zweitgrößte Geberland. Nach Länderfinanzausgleich (ohne Ergänzungszuweisungen des Bundes) belegt Hessen bei der Finanzkraftreihenfolge mit einer relativen Finanzkraft von 105,7 v. H. weiter den ersten Rang (siehe Zeile 3.3).

106 Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht Februar 2010, Seite 83 sowie Monatsbericht Februar 2011, Seite 77.

Finanzkraftreihenfolge im bundesstaatlichen Finanzausgleich 2010¹⁾

	NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST	SH	TH	BB	MV	SL	BE	HH	HB	Insgesamt
1 Ausgleichsmesszahl (AMZ)	49904	34999	30053	22176	16953	11612	11202	6581	7916	6266	7052	4649	2851	13000	6715	2489	234417
2 Finanzkraft (FK) vor LFA	49147	40450	32904	21642	19664	10249	10694	5790	7708	5514	6389	4023	2688	8858	6855	1844	234417
2.1 FK in % der AMZ ²⁾	98,5%	115,6%	109,5%	97,6%	116,0%	88,3%	95,5%	88,0%	97,4%	88,0%	90,6%	86,5%	94,3%	68,1%	102,1%	74,1%	100,0%
2.2 Rangfolge vor LFA	5	2	3	6	1	11	8	13	7	12	10	14	9	16	4	15	
3 Länderfinanzausgleich (LFA)	354	-3511	-1709	259	-1752	854	267	497	101	472	401	399	89	2900	-66	445	7039
3.1 Finanzkraft nach LFA	49502	36939	31196	21901	17911	11102	10960	6287	7810	5986	6790	4422	2777	11758	6788	2288	234417
3.2 FK in % der AMZ	99,2%	105,5%	103,8%	98,8%	105,7%	95,6%	97,8%	95,5%	98,7%	95,5%	96,3%	95,1%	97,4%	90,5%	101,1%	91,9%	100,0%
3.3 Rangfolge nach LFA	5	2	3	6	1	11	8	13	7	12	10	14	9	16	4	15	
4 Allgemeine BEZ ³⁾	119	0	0	127	0	350	144	202	51	192	176	157	46	912	0	146	2624
4.1 Finanzkraft n. allg. BEZ	49620	36939	31196	22028	17911	11452	11104	6489	7861	6178	6966	4580	2823	12670	6788	2434	237041
4.2 FK in % der AMZ	99,4%	105,5%	103,8%	99,3%	105,7%	98,6%	99,1%	98,6%	99,3%	98,6%	98,8%	98,5%	99,0%	97,5%	101,1%	97,8%	101,1%
4.3 Rangfolge nach allg. BEZ	5	2	3	6	1	11	8	13	7	12	10	14	9	16	4	15	
5 Sonderbedarfs- BEZ																	
5.1 wg. überproportionaler Kosten politischer Führung	0	0	0	0	0	26	46	53	53	56	55	61	63	43	0	60	517
5.2 wg. struktureller Arbeitslosigkeit	0	0	0	0	0	319	0	187	0	176	190	128	0	0	0	0	1000
5.3 wg. teilungsbedingter Sonderlasten	0	0	0	0	0	2280	0	1376	0	1251	1253	921	0	1663	0	0	8743
5.4 Finanzkraft nach BEZ	49620	36939	31196	22028	17911	14077	11150	8104	7914	7661	8464	5690	2887	14376	6788	2495	247301
5.5 FK in % der AMZ	99,4%	105,5%	103,8%	99,3%	105,7%	121,2%	99,5%	123,2%	100,0%	122,3%	120,0%	122,4%	101,3%	110,6%	101,1%	100,2%	105,5%
5.6 Rangfolge nach allen BEZ	15	8	9	16	7	4	14	1	13	3	5	2	10	6	11	12	

¹⁾ in Mio. Euro, endgültige Abrechnung des Finanzausgleichs nach Bundesministerium der Finanzen.

²⁾ Mit Hilfe der Finanzkraft (FK) und der Ausgleichsmesszahl (AMZ) gemäß § 6 Finanzausgleichsgesetz werden die ausgleichspflichtigen und die ausgleichsberechtigten Länder ermittelt.

³⁾ Bundesergänzungszuweisungen (BEZ).

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 5-1: Finanzkraftreihenfolge im bundesstaatlichen Finanzausgleich 2010

Die Mittel des Ausgleichs unter den Ländern im Jahr 2010 in Höhe von 7 038,6 Mio. Euro wurden von vier überdurchschnittlich finanzstarken Ländern aufgebracht und an die zwölf finanzschwachen Länder verteilt (Abbildung 5-2).

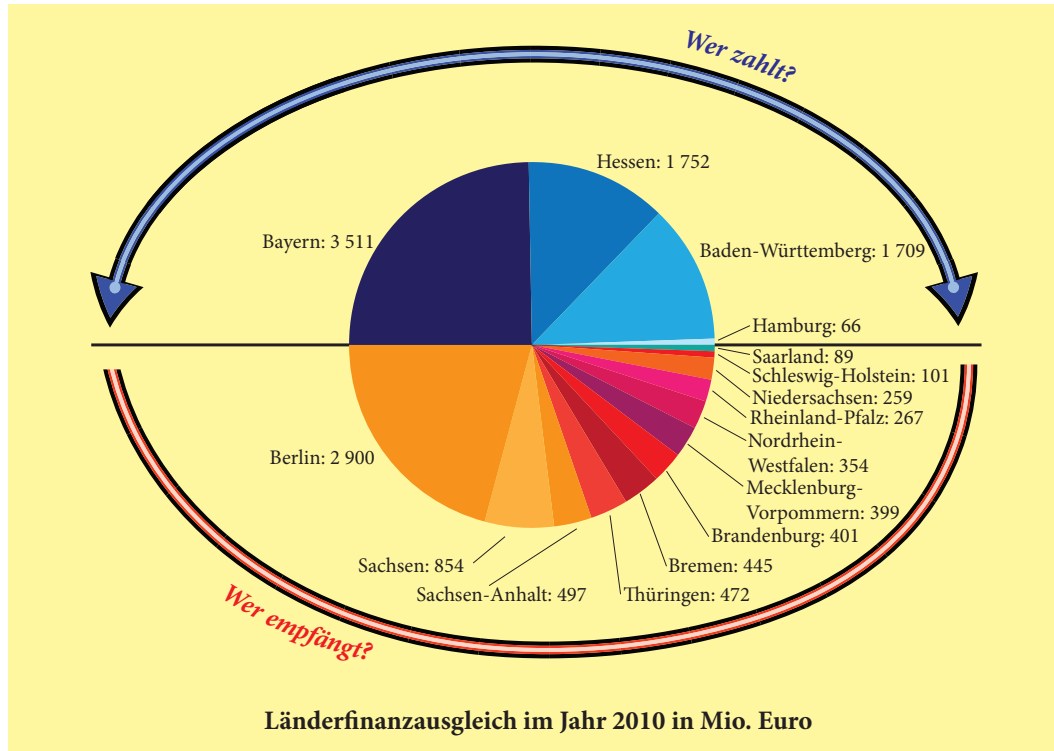


Abbildung 5-2: Zahler und Empfänger im Länderfinanzausgleich 2010

Durch den Länderfinanzausgleich ergab sich für jeden Einwohner Hessens rechnerisch eine Belastung in Höhe von 289 Euro im Jahr 2010. Damit nahm der Umverteilungsbetrag je Einwohner, der im Jahr 2007 bei 475 Euro je Einwohner lag, im dritten Jahr in Folge ab (2008: 407 Euro, 2009: 314 Euro je Einwohner). Wie Abbildung 5-3 verdeutlicht, war Hessen im Ausgleichsjahr 2010 im Verhältnis zur Zahl der Einwohner weiterhin der größte Beitragszahler in den Länderfinanzausgleich.

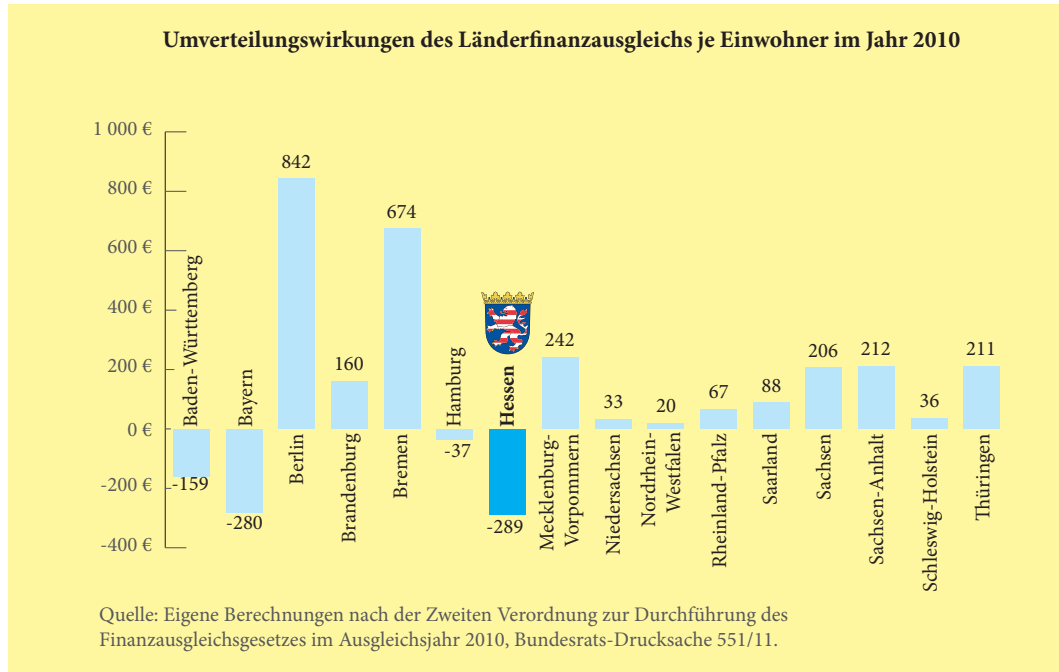


Abbildung 5-3: Umverteilungswirkungen des Länderfinanzausgleichs je Einwohner 2010

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

Weiterhin zahlt der Bund Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an leistungsschwache Länder zum Ausgleich „überproportionaler Kosten politischer Führung“ (517 Mio. Euro), an die fünf neuen Länder wegen hoher struktureller Arbeitslosigkeit (1 000 Mio. Euro) sowie an diese Länder und Berlin zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten (8 743 Mio. Euro, siehe Zeilen 5 bis 5.6). Nach Einbeziehung dieser drei weiteren Ausgleichsleistungen des Bundes für Sonderbedarfe bleibt Hessens relative Finanzkraft mit 105,7 v. H. unverändert, allerdings belegt Hessen wie in den beiden Vorjahren den siebten Platz in der Finanzkraftreihenfolge der Länder. Vor Hessen liegen Sachsen-Anhalt (123,1 v. H.), Mecklenburg-Vorpommern (122,4 v. H.), Thüringen (122,3 v. H.),

Sachsen (121,2 v. H.), Brandenburg (120,0 v. H.) und Berlin (110,6 v. H.).¹⁰⁷ Die Platzierung der neuen Länder und Berlins ist vor allem auf die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten und wegen hoher struktureller Arbeitslosigkeit zurückzuführen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten jedes Jahr sinken und zuletzt in Höhe von 2 096 Mio. Euro im Jahr 2019 gezahlt werden sollen.¹⁰⁸

Die Bundesergänzungszuweisungen wegen hoher struktureller Arbeitslosigkeit, die in den Jahren 2005 bis 2011 jeweils 1 000 Mio. Euro betrugen, sollten gemäß § 11 Absatz 3a FAG¹⁰⁹ im Jahr 2010 und anschließend in einem Abstand von drei Jahren durch Bund und Länder gemeinsam überprüft werden. Die Finanzministerkonferenz beschloss im Dezember 2010, sie zunächst für das Jahr 2011 beizubehalten. Nach deren Beschluss vom 22. Juni 2011 wurde das Finanzausgleichsgesetz im Dezember 2011 geändert:¹¹⁰ Für die Jahre 2012 und 2013 werden diese Bundesergänzungszuweisungen jeweils abgesenkt auf insgesamt 710,5 Mio. Euro; für die folgenden Jahre erhöhen sie sich auf jährlich 807 Mio. Euro. Die nächste Überprüfung sollen Bund und Länder im Jahr 2013 für die Zeit ab dem Jahr 2014 vornehmen.¹¹¹

Folglich sinken in den Jahren 2012 und 2013 für den Bundeshaushalt die Belastungen aus den Bundesergänzungszuweisungen wegen hoher struktureller Arbeitslosigkeit. Aufgrund des Zusammenwirkens der verschiedenen Elemente der Finanzordnung zwischen dem Bund und den Ländern wird daher die Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländergesamtheit zugunsten der Länder um 289,5 Mio. Euro in den Jahren 2012 und 2013 geändert. Nach Angaben des Ministeriums der Finanzen bedeutet dies für das Land im

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

108 Vgl. § 11 Absatz 3 FAG.

109 Eingefügt durch Artikel 29 des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003, BGBl. I Seite 2954, 2990; geändert im Hinblick auf den Evaluationstermin 2010 durch Artikel 32 Nr. 2 des Jahressteuergesetzes 2009 vom 19. Dezember 2008, BGBl. I Seite 2794, 2841.

110 Vgl. § 11 Absatz 3a FAG in der Fassung des Artikels 24 des Gesetzes zur Umsetzung der Beitreibungsrichtlinie sowie zur Änderung steuerrechtlicher Vorschriften vom 7. Dezember 2011, BGBl. I Seite 2592, 2617.

111 Vgl. § 11 Absatz 3a Satz 4 FAG.

Vergleich zur bisherigen Gesetzeslage in den Jahren 2012 und 2013 eine jährliche Entlastung um jeweils 21,4 Mio. Euro.

Von den drei Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (Zeilen 5.1, 5.2 und 5.3 in Tabelle 5-1) erhalten vier¹¹² der sechs¹¹³ finanzschwachen westdeutschen Länder zusätzlich zu den Leistungen des Länderfinanzausgleichs eine Art der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisung (zum Ausgleich „überproportionaler Kosten politischer Führung“). Nach allen Zahlungen des Bundes verbleiben allein die Länder Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft¹¹⁴: Sie erreichen eine relative Finanzkraft von 99,3 v. H. (Niedersachsen), 99,4 v. H. (Nordrhein-Westfalen) und 99,5 v. H. (Rheinland-Pfalz, siehe Zeile 5.5 der Tabelle 5-1) des Länderdurchschnitts. Schleswig-Holstein liegt nach erhaltenen Bundesergänzungszuweisungen genau im Länderdurchschnitt der Finanzkraft. Bei Bremen und dem Saarland führen die Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich „überproportionaler Kosten politischer Führung“ jeweils zu einer leicht überdurchschnittlichen Finanzkraft (100,2 v. H. und 101,3 v. H., siehe Zeile 5.5 der Tabelle 5-1).

5.1.4 Perspektiven des Länderfinanzausgleichs

Der Länderfinanzausgleich ist seit Jahren Gegenstand von Diskussionen unter den Ländern. Mit der Einbeziehung der im Vergleich zu den alten Ländern deutlich finanzschwächeren neuen Länder sowie Berlins im Jahr 1995 hat sich das Volumen des Länderfinanzausgleichs um fast das Vierfache erhöht. Das höhere Volumen belastete seitdem die Haushalte der finanzstarken Länder und reduzierte für die anderen alten Länder die Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich.¹¹⁵

112 Bremen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein.

113 Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein.

114 Diese und die nachfolgenden Angaben beziehen sich auf die durchschnittliche Finanzkraft der Länder vor Bundesergänzungszuweisungen.

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

Zu Beginn des Jahres 2012 wurde die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs von Baden-Württemberg, Bayern und Hessen erneut thematisiert. Im Rahmen der Ministerpräsidentenkonferenz soll über Möglichkeiten zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs beraten werden. Für den Fall, dass es bei den Nehmerländern „weiter keine Bereitschaft zu Veränderungen“ gebe, werde Hessen Klage beim Bundesverfassungsgericht einreichen.¹¹⁶

Die Föderalismuskommissionen I und II kamen jeweils überein, sich in ihren Beratungen nicht mit dem Finanzausgleich zwischen Bund und den Ländern zu befassen.¹¹⁷ Die gesetzlichen Grundlagen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, das Maßstäbengesetz¹¹⁸ und das Finanzausgleichsgesetz¹¹⁹, sind bis zum Ende des Jahres 2019 befristet. Für die Folgejahre wird im Rahmen einer Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen auch über eine Neuregelung des Länderfinanzausgleichs zu befinden sein.

5.2 Kommunalen Finanzausgleich

5.2.1 Gesetzliche Grundlagen

Der Kommunale Finanzausgleich hat die Aufgabe, eine bedarfsgerechte Finanzausstattung der Kommunen sicherzustellen, soweit sie nicht bereits vor Finanzausgleich vorhanden ist.¹²⁰ Die Finanzausstattung ist bedarfsgerecht,

116 Vgl. Frankfurter Neue Presse vom 2. Februar 2012, Interview mit dem Minister der Finanzen.

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

118 Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen vom 9. September 2001, in: BGBl. I Seite 2302, zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer und Änderung anderer Gesetze vom 29. Mai 2009, BGBl. I Seite 1170.

119 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung der Bekanntmachung durch Artikel 5 des Gesetzes vom 20. Dezember 2001, in: BGBl. I Seite 3955, zuletzt geändert durch Artikel 24 des Gesetzes zur Umsetzung der Beitreibungsrichtlinie sowie zur Änderung steuerlicher Vorschriften vom 7. Dezember 2011, in: BGBl. I Seite 2592.

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

wenn den Kommunen für ihre eigenen und für die übertragenen Aufgaben die erforderlichen Geldmittel zur Verfügung stehen.

Die Hessische Verfassung fordert, dass der Staat „den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern“¹²¹ hat. Diese Verfassungsvorgabe greift das Finanzausgleichsgesetz auf.¹²² Die danach den Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Verfügung gestellten Finanzmittel (Finanzausgleichsmasse¹²³) bestehen vor allem aus einem Anteil am Steueraufkommen des Landes, wie er nach den Zahlungen in den Länderfinanzausgleich verbleibt (Steuerverbundmasse). Hinzu kommen weitere Beträge, die sich auf Grund von Gesetzen oder nach Maßgabe des jährlichen Haushaltsplans ergeben.

Für die Bemessung der den Gemeinden anteilig zustehenden Steuereinnahmen des Landes verlangt das Grundgesetz¹²⁴, dass die Länder ihre Kommunen mindestens an den Landesanteilen an den Gemeinschaftsteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer) beteiligen. Hessen hat im Jahr 2010 bei der Berechnung der Steuerverbundmasse (siehe nachfolgende Tabelle 5-2) – wie auch eine Reihe andere Länder¹²⁵ – zusätzlich die Landesanteile an der Gewerbesteuerumlage, die Grunderwerbsteuer, die Kraftfahrzeugsteuer (bzw. seit Juli 2009 die ersatzweisen Zuweisungen des Bundes)¹²⁶ und die Vermögensteuer einbezogen.

Beginnend mit dem Jahr 2011 wird die Berechnung der Steuerverbundmasse maßgeblich auf die Steuern begrenzt, die das Grundgesetz benennt. Lediglich zwei Drittel der Grunderwerbsteuer sowie die Vermögensteuer fließen weiterhin in die Berechnung ein. Im Jahr 2010 ergaben sich aus der seit dem Jahr 1997 nicht mehr erhobenen Vermögensteuer keine Zahlungseingänge.¹²⁷ Ab

121 Artikel 137 Absatz 5 Satz 1 HV.

122 Vgl. § 1 Absatz 1 FAG.

123 Vgl. § 2 FAG.

124 Vgl. Artikel 106 Absatz 7 GG.

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

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

127 Im Jahr 2008 entstanden aus der Vermögensteuer Rückzahlungen von einer Mio. Euro, die geringfügig die Steuerverbundmasse des Kommunalen Finanzausgleichs schmälerten.

dem Jahr 2011 erhalten die Kommunen keine Anteile an der Gewerbesteuerumlage oder an den Zuweisungen des Bundes aufgrund der dem Land nicht mehr zustehenden Kraftfahrzeugsteuer.¹²⁸

Das Grundgesetz gibt den Ländern keine Beteiligungshöhe vor. In Hessen gilt seit dem Jahr 2001 eine Beteiligung von 23 v. H. (Verbundquote). Diese Verbundquote blieb bei der erwähnten niedrigeren Bemessungsgrundlage für das Haushaltsjahr 2011 unverändert.¹²⁹

5.2.2 Steuerverbund- und Finanzausgleichsmasse im Jahr 2010

Die Gemeinden werden am Steueraufkommen des Landes nach Abzug der Zahlungen in den Länderfinanzausgleich beteiligt (Steuerverbundmasse). Die Steuerverbundmasse wird nach den Ansätzen der Steuern im Haushaltsplan berechnet. Im Jahr 2010 wurde die Steuerverbundmasse um 96,9 Mio. Euro aus der Schlussabrechnung des Jahres 2008 vermindert (Tabelle 5-2).¹³⁰

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

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

130 Schlussabrechnungen sind spätestens im zweiten Folgejahr in die Berechnung einzubeziehen (§ 2 Absatz 4 Satz 2 FAG). Zur Steuerverbundmasse 2010 vgl. Haushaltsplan 2010, Einzelplan 17, Seite 111.

Kommunaler Finanzausgleich: Steuerverbundmasse	2009 Ist	2010		Veränderung Ist ggü. Vorj.		Abweichung Ist-Soll	
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	v. H.	Mio. Euro	v. H.
Lohnsteuer	5 682,0	5 360,0	5 275,8	-406,2	-7,1	-84,2	-1,6
Veranlagte Einkommensteuer	850,0	538,1	986,3	136,4	16,0	448,3	83,3
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	945,3	750,0	812,4	-132,9	-14,1	62,4	8,3
Abgeltungsteuer	577,6	620,0	389,2	-188,4	-32,6	-230,8	-37,2
Körperschaftsteuer	58,1	780,0	769,9	711,8	1 225,5	-10,1	-1,3
Umsatzsteuer	3 678,2	3 650,0	3 696,0	17,7	0,5	46,0	1,3
Abzüglich Familienleistungsausgleich	-165,0	-170,0	-170,0	-5,0	3,0	0,0	0,0
Einfuhrumsatzsteuer	1 124,0	1 400,0	1 442,8	318,8	28,4	42,8	3,1
Gewerbesteuerumlage (Landesanteil)	136,3	185,0	191,2	54,8	40,2	6,2	3,3
Gemeinschaftsteuern u. GewSt-Uml.	12 886,5	13 113,1	13 393,6	507,1	3,9	280,6	2,1
Vermögensteuer	0,0	0,0	0,0	0,0	x	0,0	x
Grunderwerbsteuer (Landesanteil)	275,9	241,9	269,0	-6,9	-2,5	27,0	11,2
Kraftfahrzeugsteuer	348,7	0,0	0,0	-348,7	-100,0	0,0	x
Bundeszusweisungen Ausgleich Kfz- Steuer/LKW-Maut	351,3	691,1	691,1	339,8	96,7	0,0	0,0
Einbezogene Landessteuern	975,8	933,0	960,0	-15,8	-1,6	27,0	2,9
Einbezogene Steuern vor LFA	13 862,3	14 046,1	14 353,6	491,3	3,5	307,5	2,2
Abzüglich LFA	1 836,8	2 170,0	1 583,9	-252,9	-13,8	-586,1	-27,0
Einbezogene Steuern nach LFA	12 025,5	11 876,1	12 769,7	744,2	6,2	893,7	7,5
Hiervon 23 v. H.: Steuerverbundmasse	2 765,9	2 731,5	2 937,0	171,2	6,2	205,5	7,5
Schlussabrechnung vorletztes Jahr	130,3	-96,9	-96,9	-227,3	-174,4	0,0	0,0
Steuerverbundmasse mit Schluss- abrechnung vorletztes Jahr	2 896,2	2 634,6	2 840,1	-56,1	-1,9	205,5	7,8
Schlussabrechnung (Ist – Soll)	-135,9	x	205,5	341,4	-251,3	x	x

x kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar.

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 5-2: Kommunalen Finanzausgleich: Steuerverbundmasse 2010

Nach Tabelle 5-2 errechnet sich im Soll eine Steuerverbundmasse von 2 731,5 Mio. Euro (einschließlich der Schlussabrechnung aus dem Jahr 2008: 2 634,6 Mio. Euro, siehe Soll-Spalte). Nach Abschluss des Haushaltsjahres wird mit den Ist-Daten die Steuerverbundmasse neu berechnet (2 840,1 Mio. Euro). Durch Vergleich mit dem Soll-Wert der Steuerverbundmasse ergibt sich die Schlussabrechnung (Ist abzüglich Soll) für das Jahr.

Die nach Ablauf des Haushaltsjahres festgestellten tatsächlichen Steuereinnahmen, soweit sie in die Berechnung der Steuerverbundmasse des Kommunalen Finanzausgleichs einfließen, betrugen 14 353,6 Mio. Euro (siehe Ist-Spalte in Tabelle 5-2). Damit lagen die tatsächlichen Steuereinnahmen um 307,5 Mio. Euro über dem Soll-Wert (siehe vorletzte Spalte in der Zeile „Einbezogene Steuern vor LFA“). Diese Abweichung ist maßgeblich auf höhere tatsächliche Ein-

nahmen der veranlagten Einkommensteuer (448,3 Mio. Euro) zurückzuführen. Des Weiteren gab es Mehreinnahmen bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag (62,4 Mio. Euro), der Umsatzsteuer (46,0 Mio. Euro) und der Einfuhrumsatzsteuer (42,8 Mio. Euro). Nennenswerte Mindereinnahmen gab es bei der Abgeltungsteuer (-230,8 Mio. Euro) und der Lohnsteuer (-84,2 Mio. Euro).

Von den in die Berechnung einbezogenen Steuern werden die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich abgezogen. Diese Zahlungen lagen im Ist deutlich unter dem Soll-Wert (586,1 Mio. Euro), was den Ist-Wert der Steuerverbundmasse des Kommunalen Finanzausgleichs erhöhte. Insgesamt bildeten Ist-Steuereinnahmen von 12 769,7 Mio. Euro die Berechnungsgrundlage für die Steuerverbundmasse (23 v. H.). Die Steuerverbundmasse lag nach der Ist-Abrechnung einschließlich der Schlussabrechnung des Jahres 2008 mit 2 840,1 Mio. Euro um 205,5 Mio. Euro über dem Ansatz des Haushaltsplans (siehe Ist-Spalte, letzte Zeile in Tabelle 5-2). Dieser Betrag von 205,5 Mio. Euro war als Schlussabrechnung für das Jahr 2010 spätestens im zweiten Folgejahr in die Berechnung des Kommunalen Finanzausgleichs einzubeziehen (§ 2 Absatz 4 Satz 2 FAG). Als ein Abschlag flossen davon 150,0 Mio. Euro in die Berechnung der Steuerverbundmasse des Jahres 2011 ein¹³¹; weitere 50,0 Mio. Euro¹³² wurden im Jahr 2011 überplanmäßig „zur Behebung von Winterschäden“¹³³ an Kommunalstraßen eingesetzt. Der Restbetrag von 5,5 Mio. Euro verstärkt die Steuerverbundmasse des Jahres 2012.¹³⁴

Die den Kommunen zustehende Finanzausgleichsmasse errechnet sich im Wesentlichen¹³⁵ aus dieser Steuerverbundmasse einschließlich Schlussabrechnungen der Vorjahre. Hinzu treten weitere Mittel („Verstärkungsmittel“), die aus dem Landeshaushalt oder aus Umlagen der Kommunen kommen.

Im Jahr 2010 traten zur Steuerverbundmasse einschließlich Schlussabrechnungen (Soll: 2 634,6 Mio. Euro) Verstärkungsmittel aus dem Landeshaushalt von

131 Vgl. Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2011, Epl. 17, Seite 117.

132 Vgl. Bemerkungen 2010, Seite 140.

133 Vgl. Gesetz zur Behebung von Winterschäden an Straßen vom 8. März 2011, GVBl. I Seite 162.

134 Vgl. Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2012, Epl. 17, Seite 117.

135 Die Steuerverbundmasse (ohne Schlussabrechnung) machte in den Jahren 2001 bis 2010 nach den Ansätzen in den Haushaltsplänen jeweils mindestens 86,5 v. H. der Finanzausgleichsmasse aus; im Jahr 2010 lag dieser Anteil bei 92,5 v. H.

161,0 Mio. Euro und Umlagen der Kommunen von 156,2 Mio. Euro hinzu. Unter Berücksichtigung dieser Verstärkungsmittel ergab sich für das Jahr 2010 im Soll eine Finanzausgleichsmasse von 2 951,8 Mio. Euro (Tabelle 5-3).

Kommunaler Finanzausgleich: Finanzausgleichsmasse	2009 Soll Mio. Euro	2010 Soll Mio. Euro
Steuerverbundmasse einschließlich Schlussabrechnungen	3 032,1	2 634,6
Verstärkungsmittel aus dem Landeshaushalt	155,3	161,0
Kirchenbaulastvergleich	2,0	2,0
Zuführung aufgrund des Gesetzes zur Sicherstellung der Finanzausstattung von Gemeinden und Gemeindeverbänden*	0,0	0,0
Ausgleich ausfallender Zuweisungen des Bundes für die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser	18,4	18,4
Aufgrund Nettoentlastung des staatlichen Haushalts beim Wohngeld durch „Hartz-IV“-Gesetzgebung	50,0	50,0
wie zuvor: Abrechnung des vorletzten Haushaltsjahres	52,3	58,1
Zuführung für die Förderung von Kindern unter 3 Jahren	32,5	32,5
Verstärkungsmittel aus Umlagen der Kommunen	126,2	156,2
Zinsdienstumlage für die Konjunkturprogramme	0,0	30,0
Krankenhausumlage nach § 38 FAG der kreisfreien Städte und der Landkreise	122,2	122,2
Zuweisungen der Kommunen für S-Bahn Rhein-Main	3,0	3,0
Altlastenfinanzierungsumlage	1,0	1,0
Finanzausgleichsmasse	3 313,6	2 951,8

* 5 000 Euro (Soll).

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 5-3: Kommunaler Finanzausgleich: Finanzausgleichsmasse 2010

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 Zahlungen in den Länderfinanzausgleich verfügt, lagen in den Jahren 2001 bis 2010, je nach Höhe der Schlusszahlungen und Verstärkungsmittel, die Abflüsse aus dem Landeshaushalt für den Kommunalen Finanzausgleich zwischen 18,8 v. H. (2006) und dem im Jahr 2009 erreichten höchsten Wert von 24,3 v. H. Im Jahr 2010 sank der Wert auf 20,2 v. H. (Abbildung 5-4).

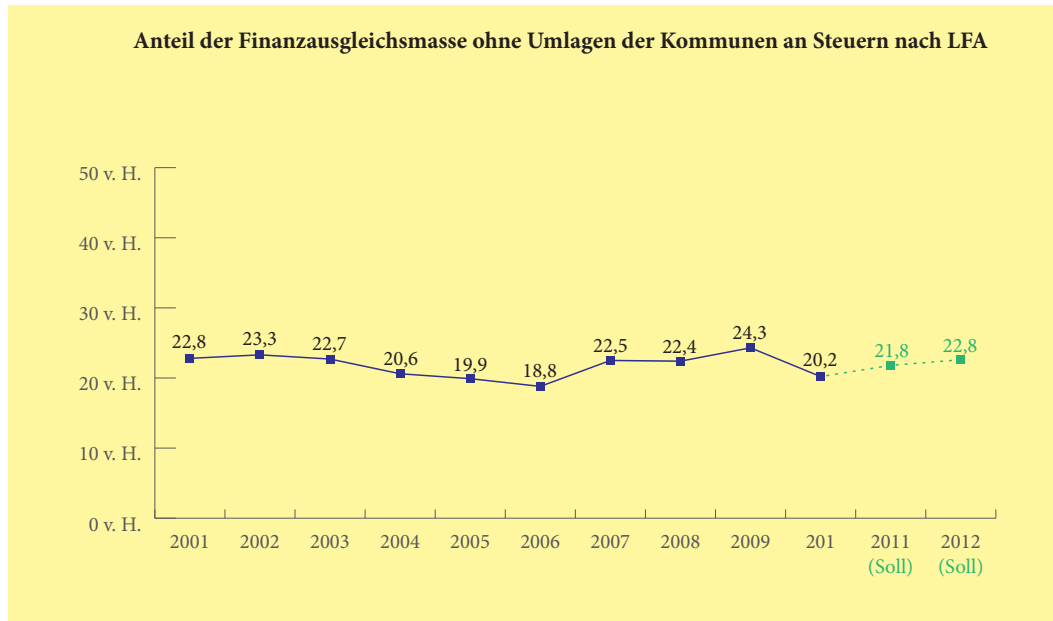


Abbildung 5-4: Anteil der Finanzausgleichsmasse ohne Umlagen der Kommunen an Steuern nach LFA

5.2.3 Ausgaben des Kommunalen Finanzausgleichs 2010

Die Finanzausgleichsmasse (Tabelle 5-3) wird an die Kommunen in Form von Allgemeinen Zuweisungen (Schlüsselzuweisungen an die Kommunen und Finanzzuweisungen an den Landeswohlfahrtsverband), Besonderen Finanzzuweisungen und Investitionszuweisungen verteilt.¹³⁶ Die Schlüsselzuweisungen fließen den Kommunen zur Stärkung der Finanzkraft zu und sollen auch Finanzkraftunterschiede ausgleichen. Die Allgemeinen Zuweisungen stehen den Kommunen zur freien Verwendung zur Verfügung. Dagegen werden den Kommunen Besondere Finanzzuweisungen zweckgebunden zum Ausgleich besonderer Belastungen gezahlt. Investitionszuweisungen werden zu kommunalen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen geleistet.

Tabelle 5-4 zeigt die Verteilung der Finanzausgleichsmasse auf die einzelnen Zuweisungsbereiche in der Planung (2 951,9 Mio. Euro) und im Haushaltsvollzug (2 846,9 Mio. Euro). Im Haushaltsvollzug nahmen mit 1 477,8 Mio. Euro (51,9 v. H.) die Allgemeinen Finanzzuweisungen den größten Teil ein. Auf die

¹³⁶ § 3 Absatz 1 FAG.

Besonderen Finanzausweisungen entfielen 823,3 Mio. Euro (28,9 v. H.) und auf die Ausgaben zur Finanzierung von Investitionen 545,8 Mio. Euro (19,2 v. H.). Damit lag auch im Jahr 2010 der Anteil der Allgemeinen Finanzausweisungen an der Finanzausgleichsmasse mit 51,9 v. H. niedriger als im Vorjahr (56,6 v. H.). Die Regierungsparteien beabsichtigten, „zur Stärkung der kommunalen Autonomie“ künftig den Anteil der nicht zweckgebundenen Allgemeinen Finanzausweisungen zu erhöhen.¹³⁷ Das Ministerium machte für den im Vergleich zum Vorjahr niedrigeren Anteil der Allgemeinen Finanzausweisungen krisen- und systembedingte Gründe geltend; dazu gehörten „Einbrüche“ beim Steuerverbund, die sich aufgrund der kaum veränderbaren anderen Zuweisungen besonders auf die Allgemeinen Zuweisungen auswirkten.

Die Allgemeinen Finanzausweisungen enthielten 1 406,7 Mio. Euro Schlüsselzuweisungen an die Landkreise, an die kreisfreien Städte sowie an die kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Der Landeswohlfahrtsverband Hessen erhielt 71,1 Mio. Euro (Tabelle 5-4).

137 Vgl. CDU Hessen/FDP Hessen, Koalitionsvereinbarung Legislaturperiode 2009 bis 2014, Seite 83.

Kommunaler Finanzausgleich: Verwendung	Soll 2010 Mio. Euro	Ist 2010 Mio. Euro
1. Allgemeine Finanzausweisungen	1 479,1	1 477,8
Schlüsselzuweisungen	1 408,0	1 406,7
Finanzausweisungen an den Landeswohlfahrtsverband	71,1	71,1
2. Besondere Finanzausweisungen	860,5	823,3
darunter Zuweisungen:		
für Schulen	139,6	139,6
für Örtliche Jugendhilfe	64,0	64,4
für Örtliche Sozialhilfe	62,7	68,0
zum Ausgleich der Belastungen aus der „Hartz IV“-Gesetzgebung, Härteausgleich für kreisfreie Städte u. Landkreise wegen Minderzuweisungen Soziales	133,1	133,1
zu den Betriebskosten von Einrichtungen der Kinderbetreuung	75,0	79,4
zur Entlastung der Erziehungsberechtigten von Kindergartenbeiträgen	65,0	64,3
zur Förderung von Kindern unter drei Jahren	90,0	80,1
für laufende Ausgaben für Straßen	14,0	14,0
für gemeinwirtschaftliche Leistungen im ÖPNV	0,8	0,1
zur Förderung von Verkehrsverbünden	120,7	121,8
für Theater, Bibliotheken, Museen, Musikschulen, Kulturregion Rhein-Main	16,0	15,0
Zinsdienstumlage für die Konjunkturprogramme	30,0	17,4
aus dem Landesausgleichsstock	38,2	14,5
3. Ausgaben zur Finanzierung von Investitionen	612,2	545,8
3.1 Pauschale Investitionsförderung	210,0	210,1
davon:		
Investitionspauschale Allgemein	90,0	90,0
Investitionspauschale Schulbau und Schulausstattung	120,0	120,1
3.2 Allgemeine Investitionszuweisungen	139,4	105,3
darunter:		
Zuwendungen für den ÖPNV	27,0	14,3
Beseitigung von Verkehrsnotständen	12,0	11,5
Dorferneuerungsprogramm	24,1	21,7
Einrichtungen der Altenhilfe	15,3	11,3
Wasserwirtschaftliche Maßnahmen	55,9	39,5
3.3 Leistungen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und dem Hessischen Krankenhausgesetz	262,9	230,3
Finanzausgleichsmasse	2 951,9	2 846,9

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 5-4: Kommunaler Finanzausgleich: Verwendung im Jahr 2010

Von den Besonderen Finanzausweisungen entfielen 139,6 Mio. Euro auf Zuweisungen an Schulträger für ihre Schulausgaben, 64,4 Mio. Euro für die Örtliche

Jugendhilfe und 68,0 Mio. Euro für die Örtliche Sozialhilfe. Die Zuweisungen zum Ausgleich der kommunalen Belastungen aus der „Hartz IV“-Gesetzgebung betrugen 133,1 Mio. Euro. Unter den Besonderen Finanzausweisungen für die Kinderbetreuung wurden 79,4 Mio. Euro zur anteiligen Deckung der Betriebskosten, 64,3 Mio. Euro zur Entlastung der Eltern von den Kindergartenbeiträgen und 80,1 Mio. Euro zur Förderung von Kindern unter drei Jahren eingesetzt (Tabelle 5-4).

Die Investitionszuweisungen setzten sich aus einer Pauschalen Investitionsförderung von 210,1 Mio. Euro, aus Allgemeinen Investitionszuweisungen von 105,3 Mio. Euro sowie aus Leistungen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und dem Hessischen Krankenhausgesetz von 230,3 Mio. Euro zusammen (Tabelle 5-4).

5.2.4 Perspektiven des Kommunalen Finanzausgleichs

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

Im Oktober 2008 wurde die Kommission zur Strukturreform des Kommunalen Finanzausgleichs (Mediatorengruppe) eingesetzt. Ihr Auftrag war es, Vorschläge für Regelungsprinzipien eines gerechteren Finanzausgleichs zu erarbeiten und dabei auch auf den demografischen Wandel vorzubereiten.¹³⁸ Die Mediatorengruppe hat im Oktober 2011 Vorschläge unterbreitet. Diese sehen einen Steuerausgleich für besonders steuer- bzw. umlageschwache Kommunen anstelle der bisherigen Finanzkraftgarantie, eine teilweise Abschöpfung der besonders steuerstarken (abundanten) Kommunen zugunsten der Schlüsselmasse, eine Neubewertung der sogenannten Einwohnerveredlung, eine Neuaufteilung der Schlüsselmasse sowie die langfristige Aufgabe des Sonderstatus der großen kreisangehörigen Städte vor. Zur Beratung und Ausarbeitung

¹³⁸ Vgl. Pressemitteilung des Ministerpräsidenten vom 13. Oktober 2008; CDU Hessen/FDP Hessen, Koalitionsvereinbarung Legislaturperiode 2009 bis 2014, Seite 83.

der Vorschläge wurde im November 2011 durch das Ministerium der Finanzen eine Facharbeitsgruppe eingerichtet.¹³⁹

Die Ende des Jahres 2009 ins Leben gerufene Regierungskommission „Haushaltsstruktur“ hat sich unter anderem in Ländervergleichen mit dem kommunalen Finanzausgleich und der Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Land und kommunaler Ebene befasst. Sie nimmt in ihrem im März 2011 vorgestellten Abschlussbericht Bezug auf zwei zu diesen Themenkomplexen erstellte Gutachten.¹⁴⁰ Diese kommen zum Ergebnis, dass der Steueranteil der Kommunen einschließlich der empfangenen Landestransfers im Vergleich zum Steueranteil des Landes unter Beachtung der Aufgaben und Ausgaben für die Kommunen vorteilhaft sei. Der Anteil des Landes an den im Land verbleibenden Steuern sei im Durchschnitt um jährlich 700 Mio. Euro zu niedrig.

Nach anderer Auffassung¹⁴¹ ließen die Gutachten keine Rückschlüsse auf eine aufgabensymmetrische Einnahmenverteilung zu, da die verwendeten Ausgaben- und Einnahmenpositionen inkompatibel seien. Die in diesem Zusammenhang erstellte Untersuchung kommt zu dem gegenteiligen Ergebnis, dass die frei verfügbaren Einnahmen in den Jahren 2001 bis 2008 eine Ungleichverteilung zulasten der Gemeinden und Gemeindeverbände aufweise. Es gebe einen Korrekturbedarf der vertikalen Steuerverteilung zugunsten der kommunalen Ebene. Im Gutachten vom August 2011 wurde der Korrekturbedarf zunächst mit durchschnittlich 995 Mio. Euro jährlich angegeben.¹⁴² In der 39. Sitzung des Haushaltsausschusses hat der Gutachter auf Nachfrage eines Abgeordneten den Korrekturbedarf ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben in

139 Vgl. Ministerium der Finanzen, Pressemitteilung vom 7. Oktober 2011.

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

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

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

Höhe von 300 bis 400 Mio. Euro benannt.¹⁴³ Nach einer „finanzwissenschaftlichen Stellungnahme für den Haushaltsausschuss“ vom Februar 2012 berechnete er nunmehr den Korrekturbedarf zugunsten der kommunalen Ebene auf jährlich 93 Mio. Euro.¹⁴⁴

Als eine Maßnahme des Landes zur finanziellen Unterstützung der Kommunen wurde am 20. Januar 2012 zwischen der Landesregierung sowie den kommunalen Spitzenverbänden eine Rahmenvereinbarung zur Umsetzung eines „kommunalen Schutzschirms“ unterzeichnet.¹⁴⁵ Mit dem Schutzschirm soll den konsolidierungsbedürftigen Kommunen durch teilweise Entschuldung und sinkende Zinsaufwendungen geholfen werden, ihre Haushalte schnellstmöglich wieder ausgleichen zu können. Dieser Schuldenfonds soll über einen Zeitraum von 30 Jahren aus Landesmitteln getilgt werden.

Die Vereinbarung sieht vor, bis zu 2,8 Mrd. Euro Schulden besonders bedürftiger Landkreise, Städte und Gemeinden in einem von der WI-Bank verwalteten Fonds zu sammeln.¹⁴⁶ Die Zinsen sind weiter von den Kommunen zu leisten, wobei das Land eine Zinsverbilligung von 1 v. H. (insgesamt 0,4 Mrd. Euro) aus dem Landeshaushalt übernimmt. Hinzu kommt eine weitere Zinsverbilligung aus Mitteln des Landesausgleichsstocks. Der „kommunale Schutzschirm“ soll ab dem Haushaltsjahr 2014 zu Ausgaben von rund 120 Mio. Euro führen.¹⁴⁷

Insgesamt wurden 106 Kommunen als entschuldungsbedürftig eingestuft. Die teilnehmenden Kommunen haben sich verbindlichen Konsolidierungsmaßnahmen zu unterwerfen. Ob eine Kommune am Schutzschirm teilnimmt, hat sie bis zum Herbst 2012 zu entscheiden. Über den Antrag entscheidet das Ministerium der Finanzen in Abstimmung mit dem Ministerium des Innern und für Sport.

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

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

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

146 Zum 31. Dezember 2010 hatten die hessischen Kommunen Schulden einschließlich Kassenkredite in Höhe von 15,2 Mrd. Euro. Vgl. Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Zweiundzwanzigster Bericht 2011 (Kommunalbericht), Landtagsdrucksache 18/4222, Seite 25.

147 In den Folgejahren sollen die Beträge abnehmen („rd. 120 Mio. Euro (degressiv)“). Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Hessisches kommunales Schutzschirmgesetz, Landtagsdrucksache 18/5317 vom 28. Februar 2012, Seite 2.

Derzeit sind zu drei Themen Klagen beim Staatsgerichtshof anhängig: Einige Städte und Gemeinden haben Klage zur ausreichenden Finanzausstattung der Kommunen vor dem Hintergrund der Vorschriften zum Betreuungsschlüssel in Kindertagesstätten eingereicht. Kreisangehörige Städte und Gemeinden erhoben Klage wegen der im Jahr 2011 neu aufgenommenen Umlage zur Kompensation der den Landkreisen und den kreisfreien Städte gestrichenen Zuweisungen aus der Grunderwerbsteuer. Im November 2011 haben drei Landkreise beim Staatsgerichtshof Verfassungsklage gegen das Land wegen mangelnder Geldzuweisungen eingereicht.¹⁴⁸ Als Begründung wurde insbesondere die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes¹⁴⁹ und die damit ab dem Jahr 2011 verbundene Reduzierung der in die Berechnung der Steuerverbundmasse einfließenden Steuern angeführt.¹⁵⁰

Insbesondere die Arbeiten der Mediatorengruppe und der Regierungskommission „Haushaltsstruktur“ sowie die zur Frage der Einnahmenverteilung zwischen Land und Kommunen erstatteten Gutachten zeigen, dass die Überlegungen zur Neuregelung der kommunalen Finanzausstattung in ein konkreteres Stadium getreten sind. Die mit den Ergebnissen der vorgenannten Gremien und Gutachten gewonnenen fundierteren Entscheidungsgrundlagen können nach Auffassung des Rechnungshofs dazu beitragen, dass eine adäquate Neuregelung gefunden wird.

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

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

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

6 Die Entwicklung der Landesschuld und des Schuldendienstes

Die Nettokreditaufnahme 2010 verringerte sich gegenüber dem Vorjahr um 167 Mio. Euro auf 2 526 Mio. Euro. Der im Haushaltsplan veranschlagte Betrag von 3 376 Mio. Euro wurde um 849 Mio. Euro unterschritten. Im Haushaltsvollzug wurden die weite Kreditobergrenze um 1 165 Mio. Euro und die enge Kreditobergrenze um 1 561 Mio. Euro überschritten. Die Rücklagenzuführung in Höhe von 740 Mio. Euro war im Mehrjahresvergleich ungewöhnlich hoch. Auf eine kreditfinanzierte Rücklagenbildung – wie im Haushaltsjahr 2010 praktiziert – sollte nach Möglichkeit künftig verzichtet werden.

Die Landesschuld stieg zum Ende des Haushaltsjahres 2010 um 1 872 Mio. Euro auf 39 505 Mio. Euro. Im Ländervergleich lag Hessen mit einer Pro-Kopf-Verschuldung von 6 213 Euro (Vorjahr: 5 608 Euro) nicht mehr auf Rang vier, sondern nach Sachsen, Bayern, Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern auf Rang fünf. Der Durchschnitt der Flächenländer lag mit 5 715 Euro günstiger als der hessische Wert.

Ein Ausführungsgesetz zur Schuldenbremse in der Hessischen Verfassung (Artikel 141, 161 HV), das insbesondere Regelungen zu einem Konjunkturbereinigungsverfahren enthalten sollte, wäre baldmöglichst vorzulegen. Darin sollte ein Konsolidierungspfad mit stringenten Abbauschritten unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze vorgesehen werden. Nur so kann im Haushaltsjahr 2020 ein Haushaltsausgleich ohne Einnahmen aus Krediten erreicht werden.

6.1 Ermächtigungsrahmen für Kredite, Bürgschaften und Garantien

6.1.1 Kreditermächtigungen

Die Aufnahme von Krediten bedarf nach Artikel 141 HV in Verbindung mit § 18 Absatz 2 LHO einer gesetzlichen Grundlage. Durch die Bestimmung des § 13 Absatz 1 Satz 1 Haushaltsgesetz 2010 (HG 2010)¹⁵¹ wurde das Ministe-

¹⁵¹ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2010 (Haushaltsgesetz 2010), vom 14. Dezember 2009, GVBl. I Seite 644, 647.

rium der Finanzen ermächtigt, die im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2010 vorgesehenen Kredite aufzunehmen.

Die Kreditermächtigungen ergaben sich aus den entsprechenden Ansätzen im Haushaltsplan des Haushaltsgesetzes. Sie betrugen insgesamt 7 590,2 Mio. Euro (Tabelle 6-1).¹⁵² Mit Kreditaufnahmen von 6 363,9 Mio. Euro wurden die Kreditermächtigungen zu 83,8 v. H. ausgeschöpft. Die nicht genutzten Kreditermächtigungen von 1 226,3 Mio. Euro erweiterten den Ermächtigungsrahmen des Folgejahres bis zum gesetzlichen Höchstbetrag von 500,0 Mio. Euro (§ 13 Absatz 6 HG 2011¹⁵³).

Kreditermächtigungen nach Haushaltsgesetz (HG) und Kreditaufnahmen im Jahr 2010		Mio. Euro
§ 13 Absatz 1 HG	Im Haushaltsplan (Einzelplan 17) vorgesehene Kreditaufnahmen.	7 213,2
§ 13 Absatz 2 HG	Ermächtigung zur Kreditaufnahme, soweit die im Städtebau (Einzelplan 07) gewährten Vorauszahlungen des Bundes in Darlehen umgewandelt werden. Der Bund gewährte keine derartigen Vorauszahlungen.	0,0
§ 13 Absatz 5 HG	Erhöhung durch zusätzliche Tilgungsausgaben kurzfristiger Kredite.	0,0
§ 13 Absatz 6 HG	Ermächtigungsrest aus dem Vorjahr (bis zur im Gesetz festgelegten Höhe von 500,0 Mio. Euro).	377,0
Kreditermächtigungen		7 590,2
Anrechenbare Kreditaufnahmen		– 6 363,9
Differenz zwischen Kreditermächtigungen und -aufnahmen		1 226,3

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 6-1: Kreditermächtigungen und Kreditaufnahmen im Jahr 2010

Neben diesen Ermächtigungen zur Aufnahme von Haushaltskrediten war das Ministerium der Finanzen zur Aufnahme von Kassenkrediten (kurzfristige Kredite zur Verstärkung der Betriebsmittel) ermächtigt. Die Ermächtigung war begrenzt auf 8 v. H. des Haushaltsvolumens.¹⁵⁴ Die Obergrenze für Kassenkredite lag damit bei 2 219,8 Mio. Euro. Diese Obergrenze kann vorübergehend überschritten werden, soweit von der Kreditermächtigung nach § 13 Absatz 1 HG 2010 kein Gebrauch gemacht wurde.¹⁵⁵

152 Des Weiteren war der Landesbetrieb Hessische Zentrale für Datenverarbeitung ermächtigt, im Haushaltsjahr 2010 Kredite bis zur Höhe von 8,0 Mio. Euro aufzunehmen (§ 13 Absatz 7 HG 2010). Davon machte er keinen Gebrauch.

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

154 Vgl. § 15 Satz 1 HG 2010.

155 Vgl. § 15 Satz 2 HG 2010.

Der Höchstbetrag der Kassenkredite wurde am 5. Mai 2010 mit 2 064 Mio. Euro erreicht. Die Ermächtigungen zur Aufnahme von Kassenkrediten wurden eingehalten.¹⁵⁶

6.1.2 Bürgschafts- und Garantieermächtigungen

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

Nach § 14 Absätze 1 bis 4 HG 2010 war das Ministerium der Finanzen ermächtigt, im Haushaltsjahr 2010 Bürgschaften und Garantien (Eventualverbindlichkeiten) in Höhe von 1 608,4 Mio. Euro (insbesondere für die gewerbliche Wirtschaft und für den Wohnungsbau)¹⁵⁷ zu bewilligen bzw. zu übernehmen.¹⁵⁸ Davon wurden im Haushaltsjahr 241,2 Mio. Euro bzw. 15,0 v. H. bewilligt.

Nach § 14 Absatz 5 HG 2010 war das Ministerium für Wissenschaft und Kunst weiterhin ermächtigt, zur Absicherung der den Landesmuseen und Landesausstellungen überlassenen Leihgaben Garantien bis zu einer Höhe von insgesamt 200,0 Mio. Euro einschließlich der in den Vorjahren in Anspruch genommenen Ermächtigungen zu übernehmen. Das Ministerium hatte hierfür zum 31. Dezember 2010 Garantien von 143,6 Mio. Euro abgegeben.

Unter Einbeziehung der Zusagen aus früheren Jahren hatte das Land zum 31. Dezember 2010 nach § 14 Absätze 1 bis 5 HG Eventualverbindlichkeiten von insgesamt 1 026,4 Mio. Euro übernommen (Anlage 9 zur Haushaltsrechnung).

156 Vgl. 60. Schuldenbericht (Bericht des Vorsitzenden an den Landesschuldenausschuss über die Prüfung der Schulden im Haushaltsjahr 2010), Seite 26. Siehe auch Ziffer 6.2 des Abschlussberichts zur Haushaltsrechnung 2010.

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

158 Hinzu kommt die endgültige Übernahme von Bürgschaften, die in früheren Jahren für soziale Wohnraumförderung im Rahmen des festgelegten Bürgschaftsrahmens bewilligt wurden (§ 14 Absatz 2 Satz 2 HG 2010).

Die Übernahme von Bürgschaften und Garantien kann bei einem Ausfall zu Zahlungsverpflichtungen des Landes führen.¹⁵⁹ Derartige Ausfallzahlungen für Eventualverbindlichkeiten stiegen von 9,9 Mio. Euro im Vorjahr um 7,0 v. H. auf 10,6 Mio. Euro im Jahr 2010. Gemessen an den zum 31. Dezember 2010 insgesamt übernommenen Eventualverbindlichkeiten (1 026,4 Mio. Euro) lag die Ausfallquote bei 1,0 v. H. Überwiegend entstanden die Ausfallzahlungen bei Bürgschaften und Garantien für Wirtschaftsförderungsmaßnahmen (10,5 Mio. Euro).

Rückflüsse aus Regressforderungen nach Ausfallerstattungen führen beim Land zu Einnahmen. Im Jahr 2010 gingen rund 0,8 Mio. Euro ein (davon entfielen rund 82 v. H. auf die gewerbliche Wirtschaft und rund 18 v. H. auf die Wohnungsbauförderung).¹⁶⁰ Für die Anträge auf Landesbürgschaften werden Bearbeitungs- und Verwaltungsgebühren erhoben, die seit 2006 zur Abgeltung des Aufwands der abwickelnden Bank¹⁶¹ zustehen.

In Reaktion auf die Auswirkungen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise wurde mit dem Haushaltsgesetz für das Jahr 2009 der Rahmen zur Übernahme von Eventualverbindlichkeiten zugunsten der gewerblichen Wirtschaft („zur Durchführung dringender volkswirtschaftlich gerechtfertigter Aufgaben“) von 300,0 Mio. Euro auf 3 000,0 Mio. Euro erhöht. Im Haushaltsgesetz 2010 wurde dieser Betrag auf 1 500,0 Mio. Euro reduziert. In den Haushaltsgesetzen 2011 und 2012 bleibt dieser Ermächtigungsrahmen unverändert.¹⁶² Er ist damit im Vergleich zum Niveau vor der Krise (300,0 Mio. Euro) und im Hinblick auf die in den Jahren 2009 und 2010 neu übernommenen Bürgschaften zugunsten der gewerblichen Wirtschaft (527,9 Mio. Euro bzw. 196,2 Mio. Euro) noch stark erhöht.

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

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

161 WI-Bank. In ihr gingen im Jahr 2009 die Investitionsbank Hessen und die Landestreuhandstelle Hessen auf.

162 Vgl. § 14 Absatz 1 HG 2011 und HG 2012.

6.2 Nettokreditaufnahme

Die Nettokreditaufnahme des Landes stellt den Saldo aus der Aufnahme (Bruttokreditaufnahme) und der Tilgung von Schulden am Kreditmarkt dar. Sie betrug im Haushaltsjahr 2010:

Aufnahme von Kreditmarktmitteln (brutto)	6 363,9 Mio. Euro
Tilgung von Kreditmarktmitteln (brutto)	3 837,5 Mio. Euro
Nettokreditaufnahme 2010	2 526,4 Mio. Euro

Der im Haushaltsplan 2010 veranschlagte Betrag von 3 375,7 Mio. Euro wurde im Vollzug um 849,3 Mio. Euro unterschritten. Gegenüber dem Vorjahr (2 693,6 Mio. Euro) bedeutet dies eine Abnahme von 167,2 Mio. Euro.

Im zurückliegenden Zehnjahreszeitraum (Abbildung 6-1) erreichte die Nettokreditaufnahme in den Jahren 2005 bis 2007 vorübergehend ein relativ niedriges Niveau zwischen 582,1 und 776,4 Mio. Euro. Der Wert des Jahres 2010 liegt zwar niedriger als im Vorjahr, übersteigt jedoch deutlich die Werte der vorherigen Jahre. Nach dem Haushaltsplan 2011 wurde eine Nettokreditaufnahme von 2 268,3 Mio. Euro erwartet, die nach dem vorläufigen Ist¹⁶³ mit 1 480,1 Mio. Euro deutlich unterschritten wurde. Gleichwohl blieb die Nettokreditaufnahme im Jahr 2011 noch weit über dem Niveau der Jahre 2005 bis 2007.

¹⁶³ Ministeriums der Finanzen, Angaben zum vorläufigen Abschluss des Jahres 2011.

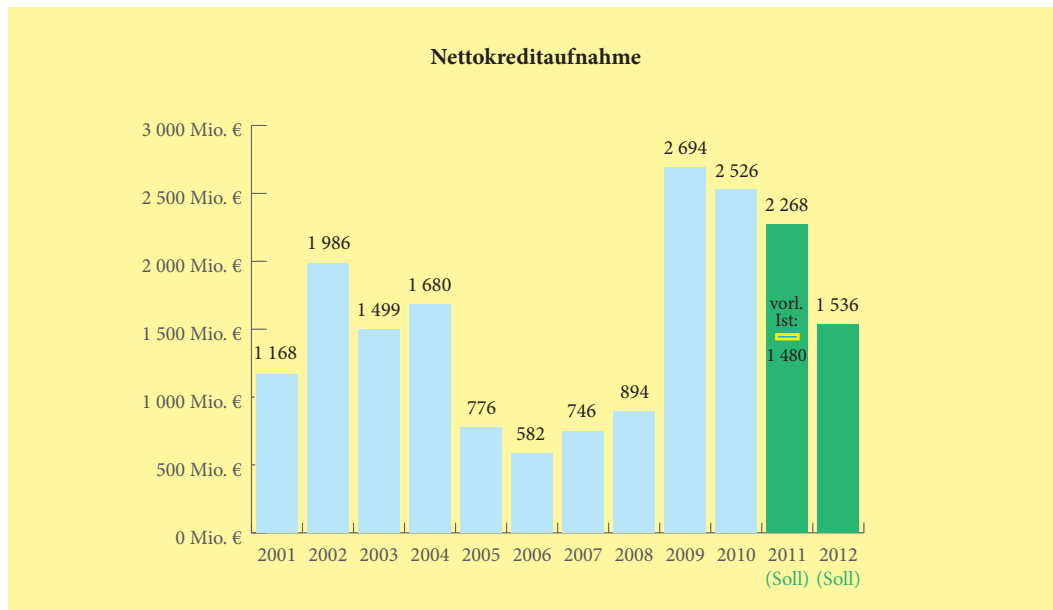


Abbildung 6-1: Nettokreditaufnahme von 2001 bis 2012

Durch die im Jahr 2010 im Vergleich zum Haushaltsansatz (36,0 Mio. Euro) und im Vergleich zu den Vorjahren ungewöhnlich hohe Rücklagenbildung¹⁶⁴ in Höhe von 739,8 Mio. Euro lag die Nettokreditaufnahme deutlich über dem Finanzierungsdefizit (1 783,3 Mio. Euro).¹⁶⁵ Mit 520,0 Mio. Euro entfiel der größte Teil der Rücklagenerhöhung auf die Einrichtung einer „Allgemeinen Rücklage Epl. 17“, davon 300 Mio. Euro um „künftige Belastungen aus dem kommunalen Schutzschirm abzufedern“. ¹⁶⁶ Die Landesregierung erwartet für den kommunalen Schutzschirm ab dem Haushaltsjahr 2014 Ausgaben von rund 120 Mio. Euro.¹⁶⁷ Ohne die im Jahr 2010 vorgenommene Erhöhung der Rücklagen hätte die Nettokreditaufnahme bei 1 786,6 Mio. Euro liegen können.

¹⁶⁴ Saldo aus Zuführung an und Entnahmen aus Rücklagen, vgl. Tab. 2-1.

¹⁶⁵ Vgl. auch Beitrag Nr. 2, Abschnitt 2.1.

¹⁶⁶ Vgl. Ministerium der Finanzen, Pressemitteilung vom 3. Februar 2011. Vgl. auch Beitrag Nr. 7, Abschnitt 7.6.

¹⁶⁷ Dabei nehmen in den Folgejahren die Beträge ab („rd. 120 Mio. € (degressiv)“). Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Hessisches kommunales Schutzschirmgesetz, Landtagsdrucksache 18/5317 vom 28. Februar 2012, Seite 2.

6.3 Verfassungsrechtliche Kreditobergrenze¹⁶⁸

6.3.1 Verfassungs- und haushaltsrechtliche Regeln zur Begrenzung der Schuldenaufnahme

Für das Haushaltsjahr 2010 stellt Artikel 141 Satz 1 HV in seiner bisherigen Fassung (im Folgenden vereinfachend: Artikel 141 HV a. F.) 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. Für die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze gilt, dass die Summe der Kreditaufnahmen die Gesamtheit des außerordentlichen Bedarfs für investive Zwecke nicht übersteigen darf.¹⁶⁹ Damit soll der Gesetzgeber bei der Kreditaufnahme in der Regel auf investive Ausgaben beschränkt werden.¹⁷⁰ Macht der Gesetzgeber von der in Satz 1 eingeräumten Ausnahmemöglichkeit Gebrauch, gelten erhöhte Legitimationsanforderungen.

Der Begriff des „außerordentlichen Bedarfs“ wurde vom Hessischen Staatsgerichtshof in seinem Urteil vom 12. Dezember 2005 präzisiert. Die Beschaffung von Kreditmitteln ist danach nicht strikt der Obergrenze der Ausgaben für werbende Zwecke unterworfen. Ausnahmsweise dürfen Kreditmittel auch für Ausgaben zu nicht werbenden Zwecken verwandt werden. Ein „außerordentlicher Bedarf“ kann nach Auffassung des Staatsgerichtshofs auch dann bestehen, wenn der Geldbedarf des Staates „durch eine außerordentlich schlechte Finanzlage“ bzw. „eine extreme finanzielle Zwangslage“ bedingt sei. Für den Fall, dass eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts als Begründung des außerordentlichen Bedarfs angegeben wird, hat der Staatsgerichtshof die Darlegungslast des Haushaltsgesetzgebers präzisiert und erweitert.¹⁷¹

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

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

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

171 Vgl. im Einzelnen: Bemerkungen 2005, Seite 116 bis 120.

Die vielfach thematisierte Unschärfe des Investitionsbegriffs¹⁷² hat – wie bereits seit dem Haushaltsjahr 2005 – auch im Haushaltsjahr 2010 Auswirkungen auf die Berechnung der Kreditobergrenze. Noch im Haushaltsjahr 2004 hatte das Land bei der Berechnung der Kreditobergrenze die gesamten Investitionsausgaben¹⁷³ um die Investitionsausgaben aus dem Steuerverbund des Kommunalen Finanzausgleichs reduziert. Erstmals im Haushaltsentwurf 2005 wurde zwischen der „Regelgrenze“ (im Folgenden: enge Grenze) und der „Verfassungsgrenze“ (im Folgenden: weite Grenze) differenziert.¹⁷⁴ Bei der Berechnung der weiten Grenze wurden – im Gegensatz zur Berechnung der engen Grenze – die Investitionsausgaben aus dem Steuerverbund des Kommunalen Finanzausgleichs (Investitionszuweisungen und -zuschüsse des Landes an die Kommunen) nicht in Abzug gebracht. Zur Begründung verwies die Landesregierung auf die Betrachtungsweise der meisten anderen Bundesländer, welche die Kreditobergrenze in gleicher Weise berechneten. Die enge Grenze sieht die Landesregierung seitdem als freiwillige politische Selbstbeschränkung, die verfassungsrechtlich nicht vorgegeben sei.¹⁷⁵

Für den Rechnungshof sind nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung¹⁷⁶ Haushaltsgesetz und Haushaltsplan Maßstab der Rechnungsprüfung. Verfassungsrechtliche Bewertungen gehören danach nicht zu seinen Aufgaben. Er stellt daher in seinen Bemerkungen – wie in Vorjahren – sowohl die enge als auch die weite Grenze dar und nimmt dazu Stellung, ob diese Grenzen eingehalten wurden.

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

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

174 Vgl. im Einzelnen: Bemerkungen 2006, Seite 116 bis 118.

175 Vgl. Landtagsdrucksache 16/6011, Seite 9, 10.

176 Vgl. BVerfGE 67, 56 (96); Staatsgerichtshof, P.St. 789; Bemerkungen 2003, Seite 105 und Bemerkungen 2004, Seite 110 f.

6.3.2 Kreditobergrenze im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2010, im Haushaltsgesetz 2010 und im Haushaltsvollzug

Im Entwurf des Haushaltsgesetzes¹⁷⁷ wurde eine Nettokreditaufnahme von 3 375,7 Mio. Euro veranschlagt. Die Gesetzesbegründung enthält den Hinweis, dass die sich nach Artikel 141 HV a. F. aus der Summe der eigenfinanzierten Investitionen des Landes ergebende weite Grenze in Höhe von 1 597,1 Mio. Euro um 1 178,6 Mio. Euro überschritten werde. Trotz dieser Überschreitung stehe die geplante Nettokreditaufnahme im Einklang mit den Bestimmungen des Artikels 141 Satz 1 HV a. F. Im Jahr 2010 habe eine Ausnahmesituation im Sinne des Artikels 141 HV a. F. vorgelegen, da das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht in Deutschland ernsthaft und nachhaltig gestört gewesen sei. Der Gesetzesentwurf verwies auf den im Jahr 2009 historisch beispiellosen Rückgang des deutschen Bruttoinlandsprodukts. Zwar habe es Anzeichen für eine konjunkturelle Bodenbildung gegeben. Die Prognosen stimmten jedoch darin überein, dass die Unterauslastung der Produktionskapazitäten voraussichtlich noch über das Jahr 2013 hinausgehe. Der Haushalt stärke die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, sei geeignet, der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts entgegenzuwirken und werde der vom Sachverständigenrat geforderten Stabilisierung und Stärkung der Binnennachfrage gerecht.¹⁷⁸ Zugleich schwenke die Landesregierung auf einen behutsamen und der konjunkturellen Ausgangssituation Rechnung tragenden Konsolidierungskurs ein.¹⁷⁹ Konsumtive Ausgaben würden im Vergleich zum Vorjahr nahezu konstant bleiben; das Wachstum der Personalausgaben werde begrenzt. „Darüber hinausgehende Einsparungen zur Einhaltung der Kredithöchstgrenze“ seien „angesichts der . . . Aufgaben- und Ausgabestruktur objektiv unmöglich“.¹⁸⁰

Der Rechnungshof hat unter Bezugnahme auf die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs des Landes Nordrhein-Westfalen vom 15. März 2011 darauf hingewiesen, dass in Haushaltsjahren mit einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung im Gesetzgebungsverfahren von einer deutlich erhöhten Darlegungslast als Begründung für die Überschreitung der verfassungsrechtlichen

177 Vgl. Landtagsdrucksache 18/1013 vom 31. August 2009.

178 Vgl. Landtagsdrucksache 18/1013, Seite 9 f.

179 Vgl. Landtagsdrucksache 18/1013, Seite 11.

180 Vgl. Landtagsdrucksache 18/1013, Seite 11 f.

Regelgrenze der Kreditaufnahme auszugehen ist.¹⁸¹ Eine Einschätzung der konjunkturellen Lage sollte nicht allein auf einem Vergleich mit Spitzenwerten wie im Jahr 2008 oder der Auslastung der privatwirtschaftlichen Produktionskapazitäten beruhen.

Tabelle 6-2 zeigt für den Entwurf des Haushaltsgesetzes, das Haushaltsgesetz und den Haushaltsvollzug des Jahres 2010 die Nettokreditaufnahme. Sowohl die enge als auch die weite Grenze der Nettokreditaufnahme werden jeweils überschritten.

Nettokreditaufnahme und Kreditobergrenze im Jahr 2010	Entwurf Haushalts- gesetz Mio. Euro	Haushalts- gesetz (Soll) Mio. Euro	Haushalts- vollzug (Ist) Mio. Euro
Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt	7 213,2	7 213,2	6 363,9
Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt	3 837,5	3 837,5	3 837,5
Nettokreditaufnahme	3 375,7	3 375,7	2 526,4
Enge Kreditobergrenze:			
Investitionsvolumen nach Abzug der Investitionszuweisungen im Rahmen des KFA*	1 139,1	1 137,6	965,8
Überschreitung der engen Grenze	2 236,6	2 238,1	1 560,6
Weite Kreditobergrenze:			
Investitionsvolumen ohne Abzug der Investitionszuweisungen im Rahmen des KFA*	1 597,1	1 595,7	1 361,5
Überschreitung der weiten Grenze	1 778,6	1 780,0	1 164,9

* KFA: Kommunaler Finanzausgleich.

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 6-2: Nettokreditaufnahme und Kreditobergrenze im Jahr 2010

Die vorgesehene Kreditaufnahme blieb zwischen dem Entwurf und dem Beschluss des Landtags über den Haushaltsplan 2010 unverändert bei 3 375,7 Mio. Euro. Die enge und die weite Kreditobergrenze blieben nahezu unverändert. Sie wurden im Entwurf und im Soll deutlich überschritten.

Wie im Vorjahr lagen auch im Vollzug des Haushalts 2010 die Überschreitungen der engen und der weiten Grenzen niedriger als im Haushaltsgesetz. Die Nettokreditaufnahme belief sich auf 2 526,4 Mio. Euro. Damit wurde die weite Grenze von 1 361,5 Mio. Euro um 1 164,9 Mio. Euro (85,6 v. H.) und die

181 Vgl. Bemerkungen 2010, Seite 171.

enge Grenze von 965,8 Mio. Euro um 1 560,6 Mio. Euro (161,6 v. H.) überschritten. Ohne Erhöhung der Rücklagen wäre mit einer Nettokreditaufnahme von 1 786,6 Mio. Euro die weite Grenze um 425,1 Mio. Euro (31,2 v. H.) und die enge Grenze um 820,8 Mio. Euro (117,7 v. H.) überschritten worden.

Nach den vorläufigen Ist-Angaben für das Jahr 2011 wurde die im Haushalt veranschlagte Nettokreditaufnahme (2 268,4 Mio. Euro) im Vollzug deutlich reduziert (1 480,1 Mio. Euro), so dass im Vollzug mit einem Abstand von 19,8 Mio. Euro die weite Grenze eingehalten werden konnte. Nach den Ansätzen des Haushaltsplans 2012 soll die weite Grenze (1 583,1 Mio. Euro) mit einem Abstand von 47,0 Mio. Euro eingehalten und die enge Grenze (1 187,9 Mio. Euro) um 348,2 Mio. Euro überschritten werden.

6.3.3 Kreditfinanzierte Rücklagenerhöhung

Im Jahr 2010 machte die Landesregierung eine Ausnahmesituation im Sinne des Artikels 141 HV geltend und erklärte, die Überschreitung der weiten Kreditobergrenze sei zur Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage erforderlich und wirke der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts entgegen.

Für die Erhöhung der Rücklagen im Jahr 2010 um 739,8 Mio. Euro wurden nach Angaben des Ministeriums Mehreinnahmen des Steueraufkommens gegenüber dem Haushaltsansatz (Soll) verwendet. Rechtliche Grundlage war das Haushaltsgesetz 2010: Mehreinnahmen aus dem Steueraufkommen können danach unter anderem „zur Bildung von Rücklagen zur Deckung von Ausgaberesten und anderen Verpflichtungen“ verwendet werden (§ 13 Absatz 4 Satz 1 HG 2010).

Zu den „Mehreinnahmen“ ist anzumerken, dass die Einnahmen aus Steuern um 318,7 Mio. Euro über dem Haushaltsansatz lagen. Werden weiterhin die Minderausgaben für den Länderfinanzausgleich (Abweichung vom Soll: 586,1 Mio. Euro) berücksichtigt, dann weicht die Nettogröße „Steuern nach

Länderfinanzausgleich“ um 904,9 Mio. Euro vom Haushaltsansatz ab.¹⁸² Auf dieser Grundlage nahm das Ministerium die Rücklagenerhöhung vor.¹⁸³

Überschüsse zur Rücklagenerhöhung standen nicht zur Verfügung; vielmehr waren zusätzliche, neue Schulden erforderlich. Die „anderen Verpflichtungen“ im Sinne des Haushaltsgesetzes waren Erklärungen der Landesregierung im Haushaltsjahr 2010.¹⁸⁴ Eine konkrete Verpflichtung für diese freiwillige Leistung lag noch nicht vor.¹⁸⁵ Das Rahmenabkommen wurde ab dem 27. Oktober 2010 mit den Kommunalen Spitzenverbänden verhandelt und am 20. Januar 2012 unterzeichnet.¹⁸⁶

Hinzu kommt, dass im Haushaltsvollzug durch die Rücklagenerhöhung die Kreditobergrenze stärker überschritten wurde. Sofern zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Rücklagenerhöhung noch von einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auszugehen war, müsste die Rücklagenerhöhung Ausdruck eines „außerordentlichen Bedarfs“ im Sinne des Artikels 141 HV gewesen sein; dies wäre dann der Fall, wenn sie zielgerichtet der Störungslage entgegengewirkt hätte.

Des Weiteren unterliegt die Bildung oder Erhöhung von Rücklagen dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO). Auch bei Ausgaben für Rücklagenerhöhungen¹⁸⁷ ist zu gewährleisten, dass sie „nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind“ (§ 34 Absatz 2 Satz 1 LHO).

Der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen hat sich in seiner Entscheidung zum Nachtragshaushalt 2010¹⁸⁸ auch mit der Thematik „Zuführung an

182 Vgl. Beitrag Nr. 2, Tabelle 2.1.

183 Vgl. Ministerium der Finanzen, Pressemitteilung vom 3. Februar 2011.

184 Vgl. Regierungserklärung des Ministerpräsidenten vom 7. September 2010, in: Plenarprotokoll 18/52, Seite 3505, 3508 f. sowie Haushaltsrede des Finanzministers vom 8. September 2010, in: Plenarprotokoll 18/53, Seite 3572, 3575 f., 3584 f.

185 Sofern Rücklagenzuführungen auf eine gesetzlich begründete Zahlungsverpflichtung des Landes zurückgehen, die auch in den Folgejahren fortbesteht, könnten diese vertretbar sein.

186 Vgl. Ministerium der Finanzen, Pressemitteilung vom 20. Januar 2012 sowie Präsentation zum Abschluss der Rahmenvereinbarung, Blatt 2.

187 Zuführungen an Rücklagen sind Teil der Besonderen Finanzierungsausgaben, vgl. Gruppierungsübersicht, Haushaltsplan 2010, Seite 30; vgl. auch Beitrag Nr. 7, Abschnitt 7.6.

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

Rücklagen“ befasst. Er hat bezweifelt, dass Zuführungen an Rücklagen vor dem Hintergrund noch nicht klar bestimmbarer oder nicht unmittelbar bevorstehender gewichtiger Haushaltsbelastungen mit dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit, das eine enge Begrenzung der Staatsverschuldung fordere, vereinbar gewesen seien.¹⁸⁹ Insbesondere könne „aus dem derzeit günstigen Zinsniveau keine rechtfertigende Ausnahme von dem grundsätzlichen Verbot kreditfinanzierter Rücklagenbildung abgeleitet werden, auch wenn die Rücklagenbildung zweckgebunden ist.“ Besonders kritisch sieht der Verfassungsgerichtshof die Zuführung an Rücklagen, für die im Haushaltsjahr noch keine gesetzlich begründete Zahlungspflicht bestand.¹⁹⁰ Lediglich hinsichtlich der zusätzlichen Zuführungen zum „Versorgungsfonds NRW“ konnte er keinen Verstoß gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot feststellen; diese könnten mit dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz vereinbar sein.¹⁹¹

Vor dem Hintergrund dieser Entscheidung regt der Rechnungshof an, auf eine kreditfinanzierte Rücklagenbildung – wie im Haushalt 2010 praktiziert – nach Möglichkeit zu verzichten.

Nach den Angaben des Ministeriums zum vorläufigen Abschluss wurde auch im Haushaltsjahr 2011 ein Teil der überplanmäßigen Steuereinnahmen zur Rücklagenerhöhung verwendet. Während im Haushaltsplan eine Netto-Entnahme von 19,9 Mio. Euro veranschlagt war, wurden netto 288,5 Mio. Euro den Rücklagen zugeführt. Entsprechend waren auch im Jahr 2011 höhere neue Schulden (Nettokreditaufnahme) aufzunehmen als im Fall des Verzichts auf diese Ausgabe. Ohne die Rücklagenerhöhungen in den Jahren 2010 (739,8 Mio. Euro) und 2011 (288,5 Mio. Euro) hätte der Schuldenstand bis Ende 2011 um insgesamt rund 1 028 Mio. Euro niedriger ausfallen können.

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

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

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

6.3.4 Stabilitätsbericht des Landes Hessen im Jahr 2011

Aufgrund der Neuregelung in Artikel 109a GG wurde zur Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern ein Stabilitätsrat eingerichtet. Er soll mit einem Frühwarnsystem rechtzeitig mögliche Notlagen der Haushalte von Bund und Ländern erkennen, Gegenmaßnahmen einleiten können und mit der betroffenen Gebietskörperschaft ggf. ein Sanierungsprogramm vereinbaren.

Die Länder und der Bund sind seit dem Jahr 2010 verpflichtet, dem Stabilitätsrat gemäß § 3 Absatz 2 Stabilitätsratsgesetz¹⁹² jährlich einen Bericht vorzulegen. Der erste Stabilitätsbericht des Landes Hessen wurde im September 2010 für das Berichtsjahr 2010 veröffentlicht.¹⁹³ Im September 2011 wurde der Stabilitätsbericht für das Jahr 2011 vorgelegt.¹⁹⁴ Er enthält die vom Stabilitätsrat vorläufig festgelegten Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung, Angaben über die Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen sowie eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen.

Die Kennziffern¹⁹⁵ „Finanzierungssaldo je Einwohner“¹⁹⁶, „Zins-Steuer-Quote“ und „Schuldenstand je Einwohner“ unterschritten die am Länderdurchschnitt bemessenen Schwellenwerte. Bei der „Kreditfinanzierungsquote“ wurde der Schwellenwert von 9,2 v. H. im Ist 2010 mit 11,6 v. H. und im Soll 2011 (8,9 v. H.) mit 9,8 v. H. überschritten (Tabelle 6-2).

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

193 Vgl. Bemerkungen 2010, Seite 151 f.

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

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

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

Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage*	Ist 2009	Ist 2010	Soll 2011	Überschreitung
Finanzierungssaldo je Einwohner	– 395 €	– 282 €	– 351 €	Nein
Schwellenwert	– 403 €	– 424 €	– 465 €	
Kreditfinanzierungsquote	11,8 v. H.	11,6 v. H.	9,8 v. H.	Ja
Schwellenwert	8,8 v. H.	9,2 v. H.	8,9 v. H.	
Zins-Steuer-Quote	10,0 v. H.	9,6 v. H.	10,7 v. H.	Nein
Schwellenwert	14,2 v. H.	13,7 v. H.	14,6 v. H.	
Schuldenstand je Einwohner	5 513 €	6 125 €	6 499 €	Nein
Schwellenwert	8 125 €	8 439 €	8 749 €	

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

Quelle: Stabilitätsbericht des Landes Hessen vom September 2011, Seite 5; eigene Darstellung.

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

Der Stabilitätsbericht 2011 führt aus, dass die Auswirkungen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise vor allem weiterhin die Kreditfinanzierungsquote und den „strukturellen“ Finanzierungssaldo prägten. Der Grund liege vor allem in der krisenbedingten niedrigeren Einnahmebasis sowie den besonderen Anstrengungen aufgrund des Hessischen Sonderinvestitionsprogramms.¹⁹⁷ Im Ergebnis signalisierten die Kennziffern für Hessen wie im Vorjahr weder im Zeitraum „aktuelle Haushaltslage“ noch im Zeitraum „Finanzplanung“¹⁹⁸ eine drohende Haushaltsnotlage.¹⁹⁹

6.4 Schuldendienst

Im Jahr 2010 wurden 5 215,5 Mio. Euro für Zins- und Tilgungsleistungen (Schuldendienst) ausgegeben (Tabelle 6-4). Das entsprach 19,2 v. H. der gesamt-

197 Vgl. Stabilitätsbericht des Landes Hessen 2011, Seite 5. Zur Belastung des Finanzierungsdefizits im Jahr 2010 durch die Konjunkturprogramme des Bundes und der Länder vgl. Beitrag Nr. 2, Abschnitt 2.5.

198 Dieser wurde aus Darstellungsgründen nicht in Tabelle 6-3 aufgenommen.

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

ten Ausgaben des Landes (27 151,2 Mio. Euro). Darunter stiegen die (Brutto-) Tilgungsausgaben²⁰⁰ um 7,6 Mio. Euro bzw. 24,8 v. H. auf 3 874,2 Mio. Euro.

Schuldendienst (OGr. 56 bis 59)	2009	2010		Veränderung		Abweichung	
	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Ist Mio. Euro	Ist ggü. Vorj. Mio. Euro	v. H.	Ist-Soll Mio. Euro	v. H.
Zinsausgaben	1 344,3	1 471,3	1 314,3	- 3,0	- 0,2	- 129,9	- 8,8
davon:							
an Bund	9,2	9,7	8,9	- 0,2	- 2,5	- 0,8	- 8,0
an Länder	2,6	6,0	0,5	- 2,1	- 80,6	- 5,5	- 91,6
an öffentliche Unternehmen und Einrichtungen	0,9	5,0	0,0	- 0,9	- 97,6	- 5,0	- 99,5
an Kreditmarkt	1 331,6	1 450,6	1 331,0	0,3	0,0	- 118,7	- 8,2
Tilgungsausgaben	3 866,6	3 870,8	3 874,2	7,6	0,2	3,4	0,1
davon:							
an Bund	31,4	33,3	36,7	- 5,3	17,0	3,4	- 10,2
an Kreditmarkt	3 835,2	3 837,5	3 837,5	2,3	0,1	0,0	0,0
Summe	5 210,9	5 342,1	5 215,5	4,6	0,1	- 126,6	- 2,4

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 6-4: Schuldendienst in den Jahren 2009 und 2010

Trotz gestiegener Kreditmarktschulden waren erneut die Zinsausgaben insgesamt gegenüber dem Vorjahr fast unverändert (- 3,0 Mio. Euro bzw. - 0,2 v. H.). Abbildung 6-2 zeigt die Entwicklung der Zinsausgaben von 2001 bis 2012. Während durch die Staatsschuldenkrise bestimmte Staaten der Eurozone erhebliche Risikoaufschläge für ihre Staatsanleihen hinnehmen mussten, führte die Suche der Investoren nach einem „sicheren Hafen“ zu einer verstärkten Nachfrage nach Staatsanleihen der Bundesrepublik, was die Renditen der Bundesanleihen senkte und – in etwas geringerem Umfang – auch günstigere Zinsabschlüsse für das Land ermöglichte.²⁰¹

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

201 Vgl. 60. Schuldenbericht (Bericht des Vorsitzenden an den Landesschuldenausschuss über die Prüfung der Schulden im Haushaltsjahr 2010), Seite 19.

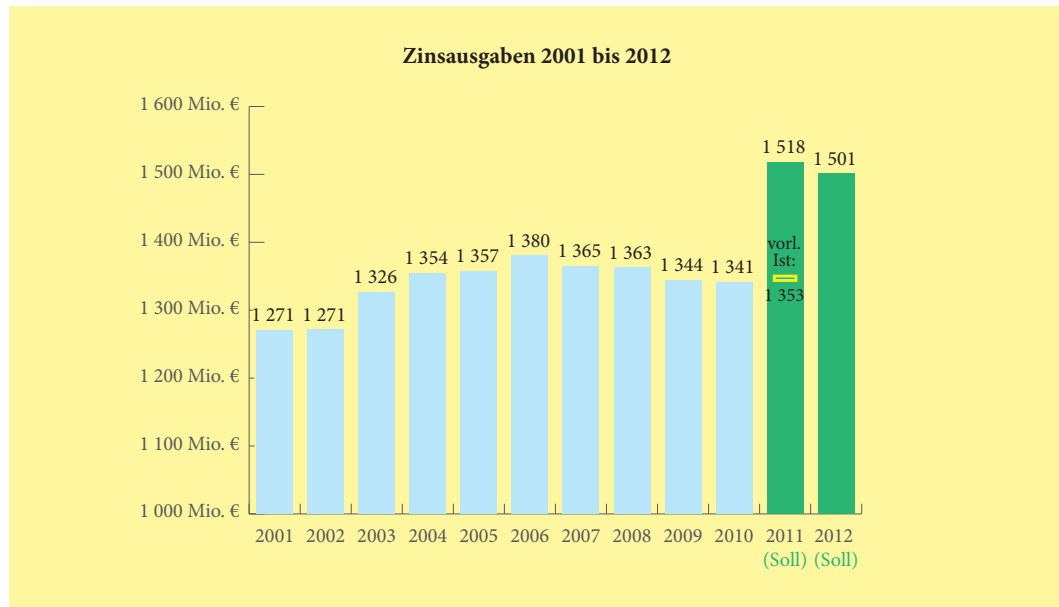


Abbildung 6-2: Zinsausgaben 2001 bis 2012

Im Vergleich der letzten zehn Jahre ist zu erkennen, dass die gegenüber dem Vorjahr unveränderte Zinsausgabenquote²⁰² von 7,1 v. H. weiterhin ein günstiger Wert ist. Die Zins-Steuer-Quote²⁰³, die im Vorjahr aufgrund der gesunkenen Steuereinnahmen als Bezugsbasis eine ungünstige Entwicklung nahm, verbesserte sich von 10,5 v. H. auf einen im Zehnjahresvergleich niedrigen Wert von 10,2 v. H. im Jahr 2010 (Abbildung 6-3).²⁰⁴

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

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

204 Zur Berechnung der Quoten (Strukturdaten) des Landeshaushalts und der Bereinigungen um Sondereinflüsse vgl. Beitrag Nr. 2, Abschnitt 2.6.

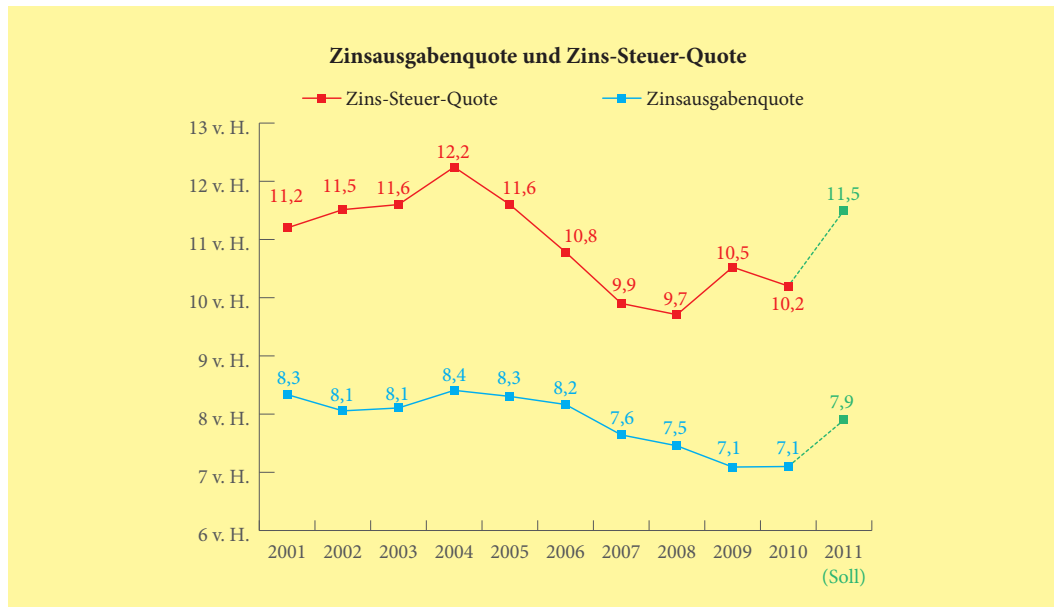


Abbildung 6-3: Zinsausgabenquote und Zins-Steuer-Quote

6.5 Entwicklung des Schuldenstands

Die Landesschuld setzt sich zusammen aus den Schulden am Kreditmarkt, den Schulden bei öffentlichen Haushalten, den Kassenkrediten sowie den Bürgschaften und Garantien (Eventualverbindlichkeiten). Sie haben sich zum jeweiligen Schluss des Haushaltsjahres²⁰⁵ von 37 633,4 Mio. Euro im Jahr 2009 um 1 871,6 Mio. Euro oder 5,0 v. H. auf 39 505,0 Mio. Euro im Jahr 2010 erhöht (Tabelle 6-5).²⁰⁶

Die Schulden am Kreditmarkt machten den wesentlichen Teil der Landesschuld aus (96,0 v. H., Vorjahr: 94,1 v. H.). Sie nahmen zum Schluss des Haushaltsjahres 2010 um 2 526,4 Mio. Euro auf 37 924,4 Mio. Euro zu. Zum Stichtag 31. Dezember 2010 bestand kein Kassenkredit (Vorjahr: 830,0 Mio. Euro).

205 In den letzten Jahren wurden nach dem 31. Dezember regelmäßig Kredite zum kameralen Ausgleich des vorangegangenen Haushaltsjahres aufgenommen. Außer bei den Rücklagen wurden im neuen Jahr im Wesentlichen keine weiteren Ausgaben und Einnahmen auf das alte Haushaltsjahr gebucht. In der kameralen Rechnungslegung endete das Haushaltsjahr 2009 am 12. März 2010 und das Haushaltsjahr 2010 am 25. Februar 2011.

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

Landesschuld zum Schluss des Haushaltsjahres*	2009 Mio. Euro	2010 Mio. Euro	Veränderung ggü. Vorj. Mio. Euro v. H.	
Schulden am Kreditmarkt	35 398,0	37 924,4	2 526,4	7,1
<i>davon: Kredite bei Banken u. a.</i>	12 099,8	11 911,4	– 188,4	– 1,6
Anleihen des Landes Hessen	23 298,2	26 013,0	2 714,8	11,7
Schulden bei öffentlichen Haushalten	590,9	554,2	– 36,7	– 6,2
Kassenkredite**	830,0	0,0	– 830,0	– 100,0
Staatsschuld	36 818,9	38 478,6	1 659,7	4,5
Bürgschaften und Garantien	814,5	1 026,4	211,9	26,0
Landesschuld	37 633,4	39 505,0	1 871,6	5,0

Der farbig hinterlegte Betrag ist die Nettokreditaufnahme im Jahr 2010 (Veränderung der Schulden am Kreditmarkt).

* Kameraler Schluss am 12. März 2010 bzw. 25. Februar 2011.

** Jeweils zum 31. Dezember; zurückgezahlt am 11. Januar 2010 (vgl. Abschlussberichte Haushaltsrechnung 2009).

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 6-5: Landesschuld zum Schluss der Haushaltsjahre 2009 und 2010

Abbildung 6-4 zeigt die kontinuierliche Zunahme der Landesschuld für die Jahre 2001 bis 2010.

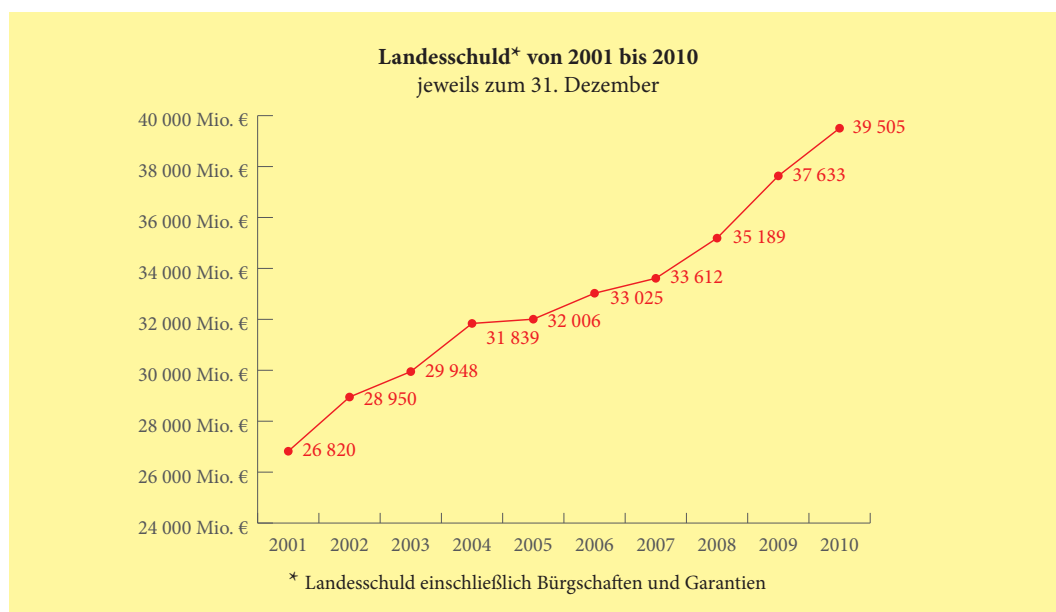


Abbildung 6-4: Landesschuld von 2001 bis 2010

In der kameralen Darstellung der Landesschuld nicht enthalten sind die bei den Kommunen²⁰⁷ erfassten Schulden aus den Konjunkturprogrammen des Landes und des Bundes (1 367,7 Mio. Euro), für die das Land 79,2 v. H. der Tilgungsleistungen übernehmen wird. Der Tilgungszeitraum erstreckt sich über 30 Jahre.²⁰⁸

In der Landesschuld sind auch andere Formen der impliziten Verschuldung des Landes nicht enthalten. Dazu gehören beispielsweise bestehende Verpflichtungen des Landes für künftige Pensionszahlungen in Höhe von 45 211,7 Mio. Euro.²⁰⁹ Der Schuldenausweis in der kameralen Haushaltsrechnung wird vom Schuldenausweis im doppelischen Gesamtabschluss um mehr als das 2,5fache übertroffen.²¹⁰ Im Übrigen ist das Ministerium seit 1992 ermächtigt, im Zusammenhang mit der Kreditfinanzierung „Vereinbarungen zur Steuerung von Zinsänderungsrisiken sowie zur Optimierung der Kreditkonditionen (Derivate)“ zu treffen (§ 13 Absatz 5 Satz 3 HG 2010). Die Haushaltsrechnung nennt einen Derivatebestand von 11 330,9 Mio. Euro zum 31. Dezember 2010 (Vorjahr: 8 726,3 Mio. Euro),²¹¹ davon Zinsswaps von 10 499,9 Mio. Euro und Währungsswaps von 830,7 Mio. Euro.²¹²

6.6 Schuldenstand im Ländervergleich

Der Schuldenstand des Landes Hessen wird in Tabelle 6-6 mit dem durchschnittlichen Schuldenstand der Flächenländer und aller Bundesländer verglichen. Für den Ländervergleich werden die einheitlich ermittelten Angaben der amtlichen Statistik zugrunde gelegt, die von den Angaben für Hessen an anderen Stellen des Berichts abweichen können. Die Schulden werden einschließlich Kassenkredite zum Stichtag 31. Dezember 2010 betrachtet.

207 Zur Umsetzung der Konjunkturprogramme des Bundes und der Länder auf kommunaler Ebene vgl. auch Beitrag Nr. 32.

208 Vgl. Beitrag Nr. 2, Abschnitt 2.5.

209 Vgl. Geschäftsbericht 2010 des Landes Hessen, Seite 69, 80, 85; zum Gesamtabchluss des Landes vgl. Beitrag Nr. 8.

210 Vgl. Beitrag Nr. 8, Abschnitt 8.7.2.

211 Vgl. Anlage 9 zur Haushaltsrechnung 2009 bzw. zur Haushaltsrechnung 2010. Im Verhältnis zu den Schulden am Kreditmarkt stieg damit der Bestand des Derivatevolumens von 25 v. H. auf 30 v. H. Vgl. 60. Schuldenbericht (Bericht des Vorsitzenden an den Landesschuldenaussschuss über die Prüfung der Schulden im Haushaltsjahr 2010), Seite 53.

212 Vgl. Geschäftsbericht 2010 des Landes Hessen, Seite 93.

Das Verhältnis des Schuldenstands am 31. Dezember 2010²¹³ zu den gesamten, bereinigten Ausgaben zeigt, dass Hessen 176,7 v. H. (Vorjahr: 162,8 v. H.) seiner Ausgaben aufwenden müsste, um seine Landesschulden abzulösen. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass die Summe aller bereinigten Ausgaben ausreichen würde, um 56,6 v. H. (Vorjahr: 62,9 v. H.) der Landesschulden zu tilgen.

Beim Verhältnis der Schulden zu den bereinigten Ausgaben liegt Hessen im Jahr 2010 mit 176,7 v. H. nicht nur über dem Durchschnitt der Flächenländer (160,8 v. H.), sondern auch über dem Durchschnitt aller Bundesländer (174,4 v. H.).

Schuldenstand im Ländervergleich zum 31. Dezember 2010	Hessen ⁵⁾	Flächenländer	alle Bundesländer
Schulden am Kreditmarkt und bei öffentlichen Haushalten ¹⁾	37 694,2 Mio. €	433 410,4 Mio. €	536 227,3 Mio. €
Kassenkredite ¹⁾	0,0 Mio. €	5 560,0 Mio. €	5 838,0 Mio. €
Schulden einschließlich Kassenkredite ²⁾	37 694,2 Mio. €	438 970,4 Mio. €	542 065,3 Mio. €
Bereinigte Ausgaben ³⁾	21 328,2 Mio. €	272 907,8 Mio. €	310 862,2 Mio. €
Verhältnis der Schulden einschließlich Kassenkredite zu den bereinigten Ausgaben ²⁾	176,7 v. H.	160,8 v. H.	174,4 v. H.
Steuern und steuerähnliche Abgaben ³⁾	14 923,9 Mio. €	168 388,2 Mio. €	189 105,6 Mio. €
Verhältnis der Schulden einschließlich Kassenkredite zu Steuern und steuerähnlichen Abgaben ²⁾	252,6 v. H.	260,7 v. H.	286,6 v. H.
Bevölkerung ⁴⁾	6 067,0 Tsd.	75 843,7 Tsd.	81 751,6 Tsd.
Schulden <u>ohne</u> Kassenkredite pro Kopf der Bevölkerung ²⁾	6 213 €	5 715 €	6 559 €
Schulden <u>einschließlich</u> Kassenkredite pro Kopf der Bevölkerung ²⁾	6 213 €	5 788 €	6 631 €

¹⁾ Ohne Bürgschaften und Garantien; Quelle: Bundesministerium der Finanzen, V A 2 – FV 4037/10/10001; eigene Berechnungen.

²⁾ Eigene Berechnungen.

³⁾ Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2, 1.-4. Vierteljahr 2010, Tabelle 4.3 „Kernhaushalte einschließlich Extrahaushalte“.

⁴⁾ Quelle: Statistisches Bundesamt, Bevölkerungsfortschreibung, Fachserie 1, Reihe 1.3, Tabelle 3.1 vom 15. Februar 2012.

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

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

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

213 Für den Ländervergleich enthält der Schuldenstand nicht die zum Haushaltsabschluss 2010 im Folgejahr aufgenommenen Kredite.

Der Schuldenstand Hessens beträgt im Verhältnis zu den Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben 252,6 v. H. (Vorjahr: 235,0 v. H.). Mit dieser Kennzahl liegt Hessen ebenfalls unter dem Durchschnitt aller Länder (286,6 v. H.) und unter dem der Flächenländer (260,7 v. H.).

Im Zehnjahresvergleich erreichte die Pro-Kopf-Verschuldung Hessens im Jahr 2010 einen neuen Höchstwert mit 6 213 Euro²¹⁴ (Abbildung 6-5). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Zahl der Einwohner im Betrachtungszeitraum fast unverändert blieb; die höhere Pro-Kopf-Verschuldung geht allein auf den höheren Schuldenstand und nicht auf demografische Veränderungen zurück.

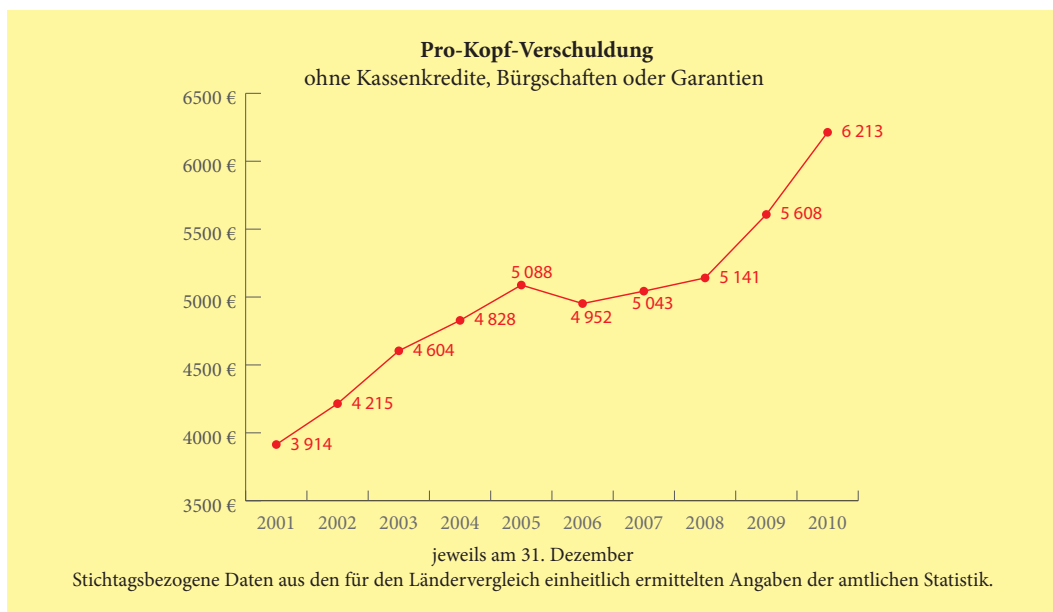


Abbildung 6-5: Pro-Kopf-Verschuldung der Jahre 2001 bis 2010

Im Ländervergleich²¹⁵ verschlechterte sich die Position Hessens. Im letzten Jahr war die Pro-Kopf-Verschuldung noch die viertniedrigste im Vergleich der Flächenländer, lag aber erstmals höher als der Länderdurchschnitt. Nun erreichte Mecklenburg-Vorpommern mit 5 971 Euro den vierten Platz und Hessen mit einer um 242 Euro höheren Pro-Kopf-Verschuldung den fünften Platz. Auch der Abstand zum durchschnittlichen Wert der Flächenländer (5 715 Euro) erhöhte sich auf einen Betrag von 498 Euro (Vorjahresabstand: 133 Euro). Sach-

214 Vorjahr: 5 745 Euro einschließlich Kassenkredite, 5 608 Euro ohne Kassenkredite.

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

sen behielt trotz einer erhöhten Pro-Kopf-Verschuldung von 2 138 Euro vor Bayern und Baden-Württemberg den ersten Rang (Abbildung 6-6).

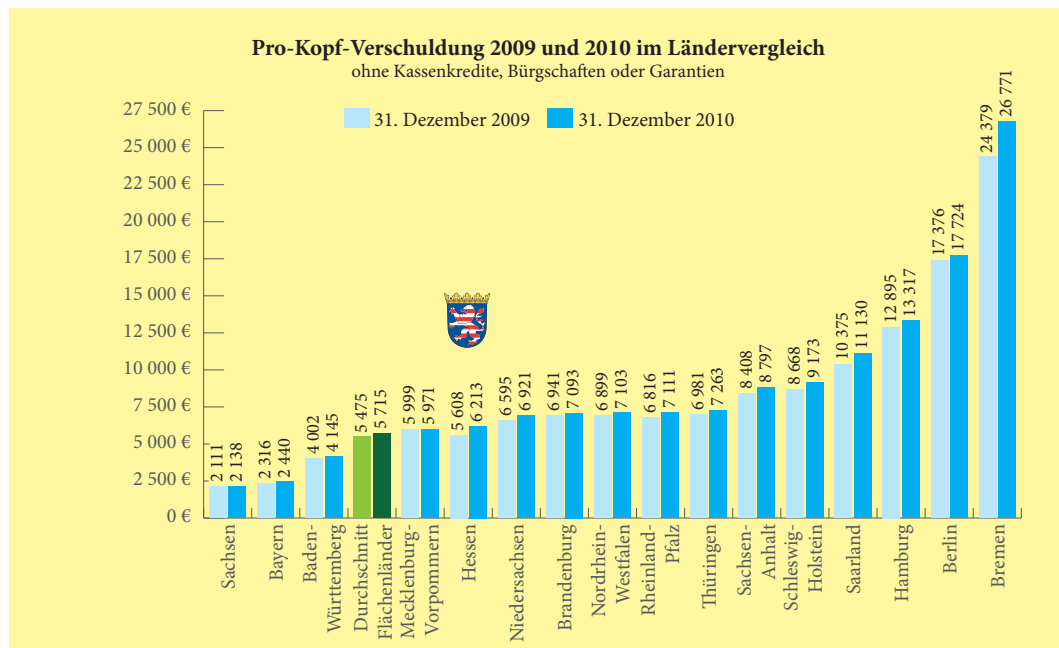


Abbildung 6-6: Pro-Kopf-Verschuldung der Jahre 2009 und 2010 im Ländervergleich

6.7 Staatsverschuldung wirksam begrenzen

6.7.1 Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz und in der Hessischen Verfassung

Aufgrund der Empfehlung der Föderalismuskommission II²¹⁶ wurden im Jahr 2009 im Einklang mit den Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachs-

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

tumspakts²¹⁷ die grundgesetzlichen Regelungen für die zulässige Kreditobergrenze geändert. Für den Bundeshaushalt gelten seit dem Haushaltsjahr 2011 die neuen Regeln der sog. Schuldenbremse, die in Artikel 109, 115 und 143d GG²¹⁸ verankert sind.²¹⁹

Das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme im Bundeshaushalt und zur Kontrolle der Einhaltung der Obergrenze im Haushaltsvollzug ist in Artikel 115 GG n. F. und in einem Begleitgesetz (sog. „Artikel 115-Gesetz“) geregelt.²²⁰

Für die Länder gilt gemäß Artikel 143d Absatz 1 GG eine Übergangsphase bis zum 31. Dezember 2019, in der sie nach Maßgabe des geltenden Landesrechts ihre Haushalte über Kredite finanzieren und von den grundgesetzlichen Vorgaben des Artikel 109 Absatz 3 GG abweichen dürfen. Ab dem Haushaltsjahr 2020 gilt für die Länder ein grundsätzliches Nettoneuverschuldungsverbot. Artikel 143d Absatz 1 Satz 4 GG normiert für alle Länder bereits jetzt die Pflicht, ihre Haushalte so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Schuldenbremse aus Artikel 109 Absatz 3 GG eingehalten wird.²²¹

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

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

219 Vgl. ausführlich Bemerkungen 2010, Seite 159 f.

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

221 Vgl. Bemerkungen 2010, Seite 160 f.

In Hessen wurde nach einer Volksabstimmung am 27. März 2011 eine Schuldenbremse in Artikel 141 und 161 HV mit folgendem Wortlaut eingeführt:²²²

Artikel 141 HV

(1) Der Haushalt ist ungeachtet der Einnahmen- und Ausgabenverantwortung des Landtages und der Landesregierung grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen.

(2) Artikel 137 Abs. 5 bleibt unberührt.

(3) Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung kann von Abs. 1 abgewichen werden. In diesem Fall sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.

(4) Bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von Abs. 1 abgewichen werden. Die Abweichung ist mit einer Tilgungsregelung zu verbinden. Die Kredite sind binnen eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen.

(5) Das Nähere bestimmt das Gesetz.

Artikel 161 HV

Artikel 141 in der ab dem 10. Mai 2011 geltenden Fassung ist erstmals für das Haushaltsjahr 2020 anzuwenden. Bis dahin ist Artikel 141 in der bis zum 9. Mai 2011 geltenden Fassung anzuwenden. Der Abbau des bestehenden Defizits beginnt im Haushaltsjahr 2011. Die Haushalte sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe des Artikel 141 Abs. 1 in der ab dem 10. Mai 2011 geltenden Fassung erfüllt wird.

²²² Vgl. Verkündung des Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse) vom 29. April 2011, GVBl. I Seite 182.

6.7.2 Notwendige Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse

Die neuen Bestimmungen der Artikel 141, 161 HV bedürfen zur Erreichung eines möglichst hohen Wirkungsgrades in der Haushaltspraxis noch der Konkretisierung und Ergänzung durch einfachgesetzliche Normen.²²³

Während andere Bundesländer²²⁴, in deren Verfassungen ebenfalls eine Schuldenbremse aufgenommen wurde, bereits Entwürfe eines Ausführungsgesetzes vorlegten, fehlt es in Hessen – nach anfänglichen Überlegungen – bisher an einem entsprechenden Gesetzgebungsvorschlag.

So skizzierte das Ministerium am 15. November 2010 in einem Eckpunktepapier Regelungsschwerpunkte eines Ausführungsgesetzes.²²⁵ In einem dringlichen Entschließungsantrag²²⁶ zur „Ausgestaltung der Schuldenbremse in Hessen“ legten die die Verfassungsänderung befürwortenden Fraktionen die Grundzüge eines Ausführungsgesetzes zu Artikel 141 HV in 14 Punkten vor. Diese „politische Selbstbindung“ für das noch ausstehende Ausführungsgesetz beschloss der Landtag am 15. Dezember 2010. Demnach seien im Ausführungsgesetz insbesondere folgende Regelungen zu treffen:

Einrichten eines Ausgleichskontos, Festlegung eines transparenten Verfahrens zur Ermittlung der Abweichung von der konjunkturellen Normallage, Bereinigung der Einnahmen und der Ausgaben um sog. finanzielle Transaktionen sowie Tilgungsplan für die Zurückführung einer Kreditaufnahme, die infolge von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen erforderlich war.

Damit entspräche das Ausführungsgesetz im Wesentlichen dem Artikel 115-Gesetz des Bundes. Eine nähere Beschreibung eines Abbaupfads zur Reduzierung des gegenwärtig vorliegenden strukturellen Defizits enthielt der

223 Vgl. ausführlich Bemerkungen 2010, Seite 165 f.

224 Unter den Bundesländern legte Rheinland-Pfalz den ersten Entwurf vor: Gesetzentwurf der Landesregierung vom 27. Oktober 2011, Drucksache des Landtags Rheinland-Pfalz 16/503. Hierzu fand Ende Januar 2012 eine Anhörung von Sachverständigen statt. Die Landesregierung von Schleswig-Holstein legte am 7. Februar 2012 einen Gesetzentwurf vor, vgl. Drucksache des Schleswig-Holsteinischen Landtags 17/2248.

225 Vgl. Bemerkungen 2010, Seite 165.

226 Vgl. Landtagsdrucksache 18/3492 vom 15. Dezember 2010.

Entschließungsantrag nicht. Der Rechnungshof soll bei der Festlegung des Verfahrens zur Abweichungsermittlung beteiligt werden und das Ausgleichskonto jährlich prüfen.

Seitdem sind keine weiteren Anträge oder Vorschläge bekannt geworden. Das Ministerium erläuterte im September 2011, die Klärung der offenen Fragen bleibe dem weiteren Verfahren vorbehalten.²²⁷

Dem Ausführungsgesetz kommt im Hinblick auf die Wirkung und Praktikabilität der Schuldenbremse besondere Bedeutung zu. Es hat die verfassungsmäßigen Vorgaben zu konkretisieren und handhabbar zu machen, sollte aber auch den Umstieg von der alten auf die neue Verschuldungsregelung begleiten und geeignet sein, im Jahr 2020 das Ziel eines Landeshaushalts ohne strukturelles Defizit erreichen zu helfen.

Der Rechnungshof sieht es für die Wirksamkeit der Schuldenbremse als entscheidend an, die Ausnahmemöglichkeiten restriktiv zu handhaben und Umgehungstatbestände zu vermeiden.²²⁸ Die Vorschriften im Ausführungsgesetz dürfen die Zielsetzung der Schuldenbremse nicht aufweichen.

Ein wichtiger Regelungsgegenstand eines Ausführungsgesetzes wird sein, in Anlehnung an Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 GG für den zur Feststellung eines Ausnahmetatbestandes erforderlichen Beschluss des Landtags eine qualifizierte Mehrheit zu verlangen. Dies hilft, eine zu weitgehende Inanspruchnahme der Ausnahmetatbestände zu vermeiden.²²⁹ Die Voraussetzungen für das Vorliegen der Ausnahmetatbestände Naturkatastrophen und Notsituationen sowie das Verfahren ihrer Nutzung sollten stringent beschrieben werden. Im Ausführungsgesetz sind mindestens grundlegende Kriterien für ein Konjunkturbereinigungsverfahren sowie die Verantwortlichkeit für seine Berechnung aufzunehmen. Mit einem solchen Verfahren kann unterschieden werden zwi-

227 Vgl. Ministerium der Finanzen, Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2011 bis 2015, Landtagsdrucksache 18/4421, Seite 15.

228 Vgl. Hessischer Rechnungshof, Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse) vom 26. Oktober 2010, abgedruckt in: Ausschussvorlage HAA/18/10 und HHA 18/51 Teil 4, 18 Seiten, Seite 15; Koriath, Die neuen Schuldenbegrenzungsregeln für Bund und Länder, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 3 (2010) Heft 11, Seite 270 (276).

229 Vgl. Bemerkungen 2009, Seite 145.

schen dem abzubauenen strukturellen Defizit und dem Teil der Nettokreditaufnahme, der auf die Konjunktorentwicklung zurückzuführen ist. Der Interpretationsspielraum für eine „von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung“ sollte auf ein Minimum reduziert werden.²³⁰ Weitere Aspekte sind die Bereinigung um finanzielle Transaktionen und Einmaleffekte²³¹ sowie die Festlegung eines Ausgangswerts des bestehenden Defizits. Der Ausgangswert sollte auf das strukturelle Defizit abstellen.²³² Für die Übergangsphase sollte das Ausführungsgesetz auch einen stringenten Abbaupfad für das bestehende Defizit vorsehen, so dass die neuen verfassungsrechtlichen Vorgaben spätestens im Jahr 2020 eingehalten werden können.

Für die Kreditaufnahme empfahl der Rechnungshof die Einplanung eines Sicherheitsabstands zur zulässigen Kreditobergrenze.²³³ Auch das Verfahren der Berechnung im Soll für den Haushaltsplan, für einen etwaigen Haushaltsnachtrag, zur Berücksichtigung der Ergebnisse im Haushaltsvollzug, die Berechnung des Kontrollkontos und der Vorschriften für den Abbau des Kontrollkontos bedürfen der Konkretisierung.

6.7.3 Hinweise zu einem zielführenden Defizit-Abbaupfad

Ein zielführender Abbaupfad zur Erreichung der Vorgabe des neuen Artikels 141 Absatz 1 HV im Haushaltsjahr 2020 erfordert neben der Vervollständigung des schuldenbegrenzenden Regelwerks durch ein Ausführungsgesetz nach Auffassung des Rechnungshofs vor allem konsequente finanzwirtschaft-

230 Anforderungen an die Konjunkturbereinigung nennt z.B. die Bundesbank, vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Januar 2011, Seite 59 bis 64.

231 Dazu gehören beispielsweise Erlöse aus dem Verkauf von Liegenschaften, die in dem entsprechenden Haushaltsjahr zu einmaligen Einnahmen führen, so dass für den Haushaltsausgleich in dem betreffenden Jahr der Bedarf an Nettokreditaufnahme reduziert wird. Einmalserlöse stellen keine regelmäßigen Mittel dar, die für laufende Aufgaben zur Verfügung stehen. Kaufmännisch gesehen ist ein Vermögensverkauf ein Aktivtausch (Anlagevermögen sinkt, Kassenbestand steigt); ein ordentlicher Ertrag wird nicht erzielt. Vgl. Hessischer Rechnungshof, Fußnote 226, Seite 8 f.; ähnlich: Scherf, Stellungnahme, in: Ausschussvorlage HAA/18/10, Teil 1, Seite 16; Sinn, Stellungnahme, in: Ausschussvorlage HAA/18/10, Teil 1, Seite 123.

232 Vgl. Bemerkungen 2010, Seite 169.

233 Vgl. Hessischer Rechnungshof, Fußnote 226, Seite 5 f.; jüngst: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Februar 2012, Seite 70.

liche Anstrengungen, bei denen die bis 2019 geltende verfassungsrechtliche Schuldengrenze zu beachten ist.

Der Rechnungshof hält sowohl Einsparungen als auch Effizienzsteigerungen und Einnahmeverbesserungen für geeignet und erforderlich, um einen ausgeglichenen Haushalt ohne Nettokreditaufnahme zu erreichen, wobei die Gewichtung dieser Faktoren den politischen Entscheidungsträgern obliegt. Der Abbau des strukturellen Defizits wird nur bei konsequenter Anpassung auf der Ausgabenseite möglich sein. Hierzu und zu Effizienzsteigerungen hat der Rechnungshof in seinen Bemerkungen und Stellungnahmen regelmäßig Hinweise und Empfehlungen gegeben. Den Spielraum des Landes zur Verbesserung seiner Einnahmen schätzt er aufgrund der verfassungsrechtlichen Konstellation im Bund/Länder-Verhältnis als eher gering ein.²³⁴ Die Mehrheit der Bundesländer hat den seit dem 1. September 2006 bestehenden, einzigen steuerlichen Handlungsspielraum auf der Einnahmenseite genutzt und den zuvor bundeseinheitlichen Steuersatz auf die Grunderwerbsteuer von 3,5 v. H. auf 4,5 v. H. bzw. 5,0 v. H. erhöht.²³⁵ Im Jahr 2010 hat das Land mit dem Steuersatz von 3,5 v. H. Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer von 403,4 Mio. Euro erzielt.²³⁶

Das Ministerium²³⁷ hatte im Jahr 2010 zunächst einen linearen Abbau-pfad skizziert, der vom Soll-Wert der Nettokreditaufnahme des Jahres 2010 (3 376 Mio. Euro) ausging und eine gleichmäßige Reduzierung der Nettokreditaufnahme um jährlich 338 Mio. Euro bis auf den Zielwert von null im Jahr 2020 vorsah.²³⁸

234 Der kompetenzrechtliche Zuschnitt des deutschen Föderalismus gestattet es den Ländern nicht, neue Steuern zu erheben oder z. B. Steuersätze der fiskalisch bedeutendsten Steuern (Lohn- und Einkommensteuer, Umsatz- und Körperschaftsteuer) zu erhöhen. Der einzig erkennbare steuerliche Gestaltungsspielraum besteht in der Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer, der durch die sog. erste Föderalismusreform geschaffen wurde. Vgl. Hessischer Rechnungshof, Fußnote 226, Seite 7 f.

235 Für Mecklenburg-Vorpommern liegt ein Gesetzentwurf zur Erhöhung zum 1. Juli 2012 vor, vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drucksache 6/299, Artikel 3. Der Steuersatz ist in Bayern, Hessen und Sachsen unverändert geblieben.

236 Vgl. Beitrag Nr. 3, Abschnitte 3.2.1 und 3.2.4.

237 Vgl. Ministerium der Finanzen, Die Einführung der Schuldenbremse in Hessen, Hintergründe und Fakten, September 2010, Seite 11.

238 Vgl. Bemerkungen 2010, Seite 168.

Nach einer aktualisierten Planung vom 25. Januar 2012²³⁹ wird als Ausgangsbasis für den Abbau nunmehr das Ist-Defizit des Jahres 2010 gewählt (2 526 Mio. Euro). Damit kam das Ministerium der Empfehlung des Rechnungshofs nach, für den im Jahr 2011 beginnenden Abbau den Ist-Wert des Abschlusses 2010 anstelle des Soll-Werts zugrunde zulegen. Dieser Ausgangswert wird in der Grafik linear bis auf null im Jahr 2020 verringert (siehe obere, blaue Linie in Abbildung 6-7).

239 Vgl. Ministerium der Finanzen, Pressemitteilung vom 25. Januar 2012 zum Haushaltsabschluss 2011, Präsentation, Seite 8.

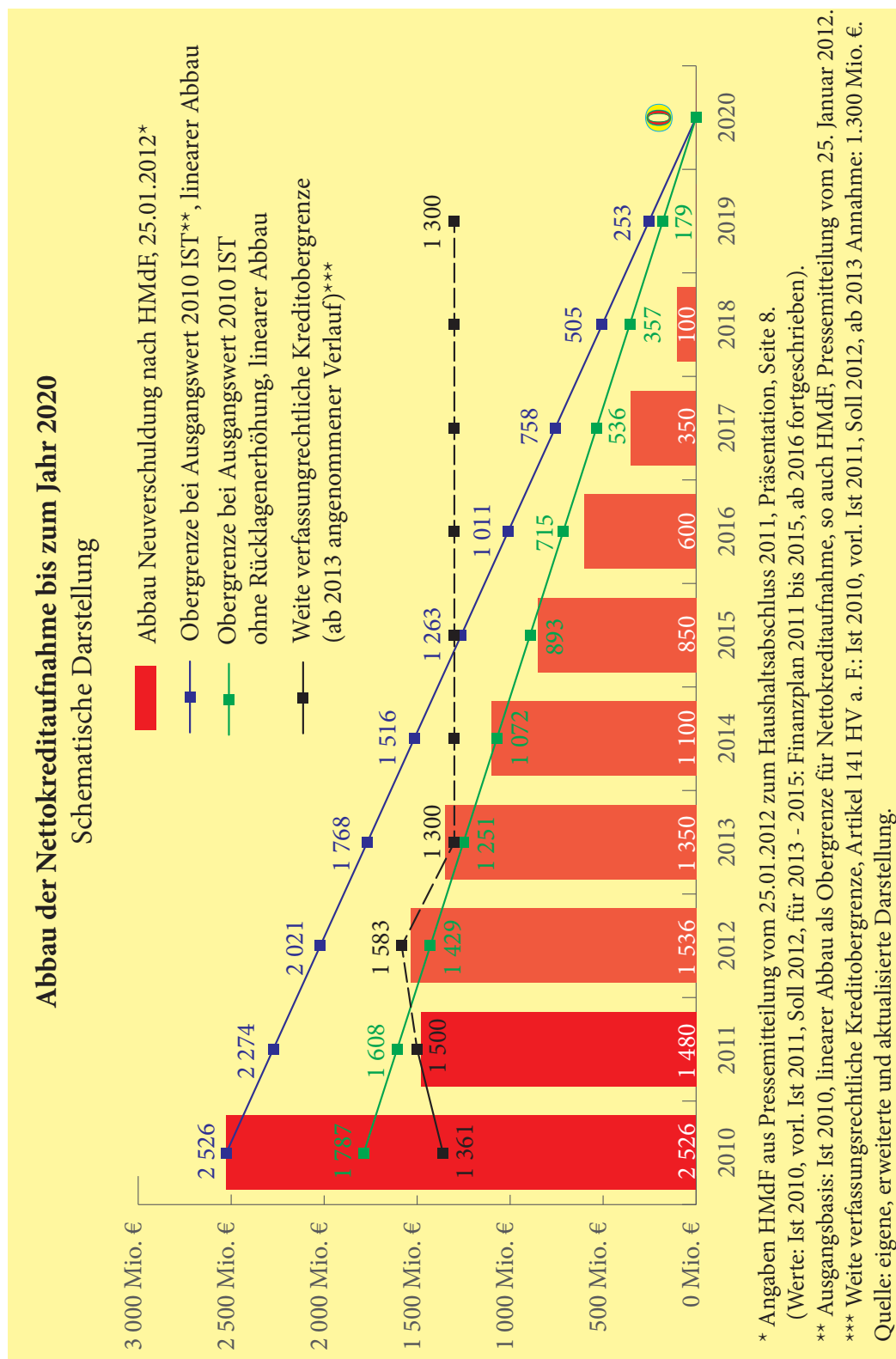


Abbildung 6-7: Abbau der Nettokreditaufnahme bis zum Jahr 2020 – Schematische Darstellung

Das Ministerium stellt diesem „linearen Abbaupfad“ (obere, blaue Linie) den geplanten Abbau der Nettokreditaufnahme gegenüber (rote Säulen in Abbildung 6-7). Die Werte des geplanten Abbaus sind: Nettokreditaufnahme im Ist für 2010 und 2011, Soll-Wert für 2012 sowie die Werte des Finanzplans 2011 bis 2015 einschließlich einer Fortschreibung für 2016 bis 2020.

Ohne die gegenüber den Vorjahren ungewöhnlich hohe Rücklagenerhöhung von 740 Mio. Euro hätte im Jahr 2010 eine Nettokreditaufnahme von 1 787 Mio. Euro zur Finanzierung der Ausgaben ausgereicht.²⁴⁰ Bildete dieser niedrigere Wert das Ausgangsdefizit, das jährlich linear bis auf null im Jahr 2020 abgebaut wird, ergäbe sich eine engere Obergrenze für die Nettokreditaufnahme im Übergangszeitraum (grüne Linie in Abbildung 6-7).

Der Abbaupfad hat sich in einem verfassungsrechtlich zulässigen Rahmen zu bewegen. Da in der Übergangsphase bis zum Jahr 2019 auch weiterhin die Regel des Artikels 141 HV a. F. gilt und damit die Kreditobergrenze an den eigenfinanzierten Investitionen zu bemessen ist, zeigt die in der Abbildung dargestellte schwarze Linie die auf dem Abbaupfad zu beachtende Leitplanke für die zulässige Nettokreditaufnahme.²⁴¹ Der Darstellung liegt die weite Grenze der Nettokreditaufnahme (vgl. Abschnitt 6.3) zugrunde. Die schwarze Linie verliefte niedriger, wenn die enge Grenze als Obergrenze für die Nettokreditaufnahme den Rahmen nach Artikels 141 HV a. F. bildete. Der durch die blaue oder grüne Linie markierte Abbaupfad darf die schwarze Linie der Kreditobergrenze nur dann überschreiten, wenn eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder eine außerordentlich schlechte Finanzlage bzw. eine extreme finanzielle Zwangslage einen außerordentlichen Bedarf im Sinne des Artikels 141 Absatz 1 HV a. F. begründen kann.²⁴²

240 Sofern ein Teil der ungewöhnlich hohen Rücklagenzuführungen auf eine gesetzlich begründete Zahlungsverpflichtung des Landes im Jahr 2010 zurückgeht, die auch in den Folgejahren fortbesteht, könnte der Wert von 1 787 Mio. Euro um den gesetzlich begründeten Teil höher gewählt werden.

241 Dies ist eine vereinfachende Darstellung für die weite Kreditobergrenze nach Artikel 141 HV a. F., die nach den eigenfinanzierten Investitionen bemessen wird. Es liegen folgende Beträge (in Mio. Euro) zugrunde: 1 361 (Ist 2010), 1 500 (vorl. Ist 2011), 1 583 (Soll 2012) und 1 300 Mio. Euro ab 2013 (Annahme).

242 Präzisiert im Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs vom 12. Dezember 2005.

Der „lineare Abbaupfad“ wurde vom Ministerium als „fiktiver Abbaupfad“ betrachtet.²⁴³ Die roten Säulen in Abbildung 6-7 zeigen den „vorgesehene[n] Abbaupfad für die Nettokreditaufnahme“, wobei die Realisierung des Abbaus nach Darstellung der Landesregierung „unter dem Vorbehalt dauerhaft stabiler gesamt- und finanzwirtschaftlicher Rahmenbedingungen“ steht. Hierzu werden konjunkturelle Effekte sowie Änderungen der bundesstaatlichen Rahmenbedingungen wie Belastungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite durch bundesgesetzliche Änderungen, aber auch Tarif- und Besoldungsanpassungen gezählt.

Zwar bleibt die wirtschaftliche Entwicklung für das Erreichen des Haushaltsausgleichs von großer Bedeutung. Maßgeblich ist ab dem Jahr 2020 aber allein die Regelung der Schuldenbremse der HV. Lediglich im Rahmen der verfassungsrechtlichen Ausnahmetatbestände ist ein Abweichen vom Grundsatz des Haushaltsausgleichs zulässig. Der Rechnungshof weist erneut darauf hin, dass hohe strukturelle Defizite vorliegen.²⁴⁴ Nach einer Untersuchung des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung beläuft sich das konjunkturelle Defizit in Hessen auf 168 Mio. Euro und das strukturelle Defizit, das bis zum Jahr 2020 abzubauen ist, auf 2 051 Mio. Euro.²⁴⁵ Dies zeigt, dass das Defizit in Hessen überwiegend strukturell bedingt ist.

Die für den strukturellen Haushaltsausgleich im Übergangszeitraum notwendigen Konsolidierungsschritte könnten in einzelne Maßnahmenbündel zerlegt werden (z. B. Entwicklung der Personalausgaben, der Sachausgaben, der Investitionen, der Zuschüsse und der Einnahmen sowie Veränderungen bei den Finanzhilfen oder bei der wirtschaftlichen Betätigung). Auf dieser Grundlage wären schließlich konkrete jährliche Umsetzungsschritte in die Haushaltsgesetze aufzunehmen.

243 Vgl. z. B. Ministerium der Finanzen, Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2011 bis 2015, Landtagsdrucksache 18/4421, Seite 23.

244 Vgl. Bemerkungen 2010, Seite 167.

245 Den Berechnungen wurden die Ist-Daten für das Haushaltsjahr 2010, die Soll-Daten für das Jahr 2011 sowie die im Mai 2011 von der EU-Kommission veröffentlichten Daten der Produktionslücke zugrundegelegt. Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Sprengsatz Länderhaushalte – Wege zu einer nachhaltigen Haushaltspolitik: Was taugt der Stabilitätsrat? Taugt er als Vorbild für Europa, Endbericht – November 2011, Seite 17 f.

Die Entwicklung des Schuldenstandes bis zum Inkrafttreten der Schuldenbremse im Jahr 2020 lässt sich mit den vorliegenden Ergebnissen für die Haushaltsjahre 2010 und 2011 (vorläufiges Ist) sowie mit den Werten der Finanzplanung und den Angaben des Ministeriums für die anschließenden Jahre darstellen. Demnach erhöhen sich die Schulden²⁴⁶ des Landes bis zum Inkrafttreten der Schuldenbremse von 38 479 Mio. Euro (zum Ende des Jahres 2010) auf rund 45 291 Mio. Euro (Abbildung 6-8).

Die dargestellte Entwicklung zeigt, dass trotz des vorgesehenen Abbaus der Nettokreditaufnahme bis auf null im Jahr 2019 durch den erreichten Schuldenstand aufgrund des damit einhergehenden Anstiegs der Zinsbelastung ein erheblicher finanzwirtschaftlicher Handlungsbedarf besteht. Hierbei sind noch nicht die Belastungen aus Pensionszahlungen²⁴⁷ oder demografische Veränderungen berücksichtigt.

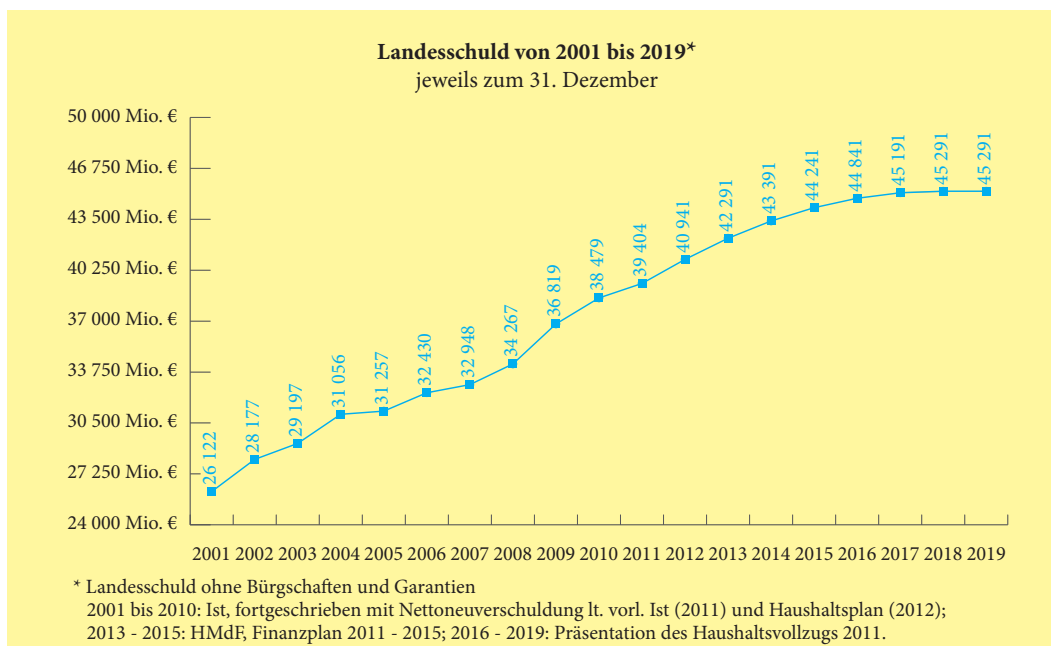


Abbildung 6-8: Landesschuld bis zum Inkrafttreten der Schuldenbremse

246 Landesschuld ohne Bürgschaften und Garantien.

247 Zu den Pensionsverpflichtungen vgl. Beitrag Nr. 8.

Dem Haushaltsjahr 2020 und den Folgejahren läge ein Schuldensockel von 45 291 Mio. Euro²⁴⁸ zugrunde, der lange Zeit erhebliche Mittel dieser Haushalte zu Lasten anderer Aufgaben für Zinsen und eventuelle Tilgungen binden würde. Selbst bei einem unverändert günstigen Zinsniveau kämen auf den Haushalt entsprechend höhere Zinszahlungen zu. Möglichst spürbare Defizit-Abbauschritte dienen nicht nur der Einhaltung der Schuldenbremse im Jahr 2020, sondern tragen auch zu einer Begrenzung des Anstiegs des Schuldensockels und der künftigen Zinsbelastungen bei. Die Haushaltsbelastungen werden damit zwar eingedämmt, aber noch nicht abgebaut. Bei aktuellen haushaltspolitischen Entscheidungen sollte bedacht werden, dass ein weiter ansteigender Schuldensockel bei Einhaltung der Schuldenbremse die Handlungsspielräume nachhaltig einschränkt.

248 Es handelt sich hierbei um eine Projektion, die Risiken und Unsicherheiten unterliegt. Ausgehend von der Landesschuld zum 31. Dezember 2010 wird der Schuldenstand fortgeschrieben mit den Nettokreditaufnahmen des Jahres 2011 (vorläufiges Ist) und des Jahres 2012 (Soll), mit Angaben aus dem Finanzplan 2011 bis 2015 für die Jahre 2013 bis 2015 und aus der Präsentation zum Haushaltsvollzug 2011, Seite 8, für die Jahre 2016 bis 2019.

7 Die Entwicklung des Landesvermögens

Das Landesvermögen aus Darlehensforderungen und Beteiligungen verringerte sich zum 31. Dezember 2010 um 16 Mio. Euro auf 2 094 Mio. Euro. Die größte Landesbeteiligung war erneut mit einem Nennwert von rund 290 Mio. Euro die Fraport AG.

Die Übersicht über Veränderungen im Grundbesitzbestand im Haushaltsjahr 2010 konnte bis zum Tag der Beschlussfassung des Kollegiums nicht vorgelegt werden.

Die Haushaltsrechnung enthielt noch im Jahr 2006 eine Anlage zum Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“. Anders als das ebenfalls seit dem Jahr 2007 von der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen verwaltete Sondervermögen „Hessischer Investitionsfonds“ fehlte auch im Jahr 2010 eine Anlage zum Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“ in der Haushaltsrechnung.

Der Bestand an Rücklagen, Fonds und Stöcken stieg von 682 Mio. Euro um 588 Mio. Euro auf 1 270 Mio. Euro zum 31. Dezember 2010. Der Anstieg war insbesondere auf den Ausweis einer neuen „Allgemeinen Rücklage Epl. 17“ in Höhe von 520 Mio. Euro zurückzuführen. Diese wurde mit Verweis auf den „Kommunalen Schutzschirm“ eingerichtet.

7.1 Berichtslegung über das Landesvermögen

Nach der Landeshaushaltsordnung hat die Landesregierung über das Vermögen Buch zu führen oder einen anderen Nachweis zu erbringen (§ 73 Absatz 1 Satz 1 LHO). Über die Veränderungen im Grundbesitzbestand des Landes ist dem Landtag und dem Rechnungshof eine zusammengefasste Übersicht vorzulegen (§ 86 Absatz 1 LHO). Das Land hat in sinngemäßer Anwendung der Vorschriften des Handelsgesetzbuchs den Gesamtabschluss auf den 31. Dezem-

ber 2010²⁴⁹ aufgestellt. Nach dem Jahr 2009 liegt nun im zweiten Jahr in Folge eine vollständige Erfassung und wertmäßige Bemessung des Vermögens vor.

Wie in den Vorjahren zieht der Rechnungshof für die Prüfung des Vermögens in diesem Kapitel die von der Landesregierung vorgelegten kameralen Unterlagen und Nachweise heran. Dabei wird deutlich, dass die nach der Landeshaushaltsordnung vorgelegten Vermögensnachweise im Vergleich zu den Angaben einer doppischen Vermögensrechnung²⁵⁰ weniger aussagekräftig sind.

7.2 Struktur des Landesvermögens

Zum Vermögen des Landes gehören Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapiere, Liegenschaftsvermögen, Sondervermögen sowie Rücklagen, Fonds und Stöcke (Tabelle 7-1). Die Entwicklung der einzelnen Vermögensarten wird in den nachfolgenden Abschnitten dargestellt.

Landesvermögen*	31.12.2009 Mio. Euro	31.12.2010 Mio. Euro	Veränderung ggü. Vorjahr Mio. Euro
Darlehensforderungen, Beteiligungen (Nennbetrag)** Wertpapiere***	2 109,8	2 093,5	– 16,3
Sondervermögen****	2 019,9	2 190,2	170,3
Rücklagen, Fonds und Stöcke	682,3	1 270,0	587,7
Summe	4 811,9	5 553,6	741,7

* Ohne Liegenschaftsvermögen, da die Mitteilung der Landesregierung (§ 86 LHO) nicht vorlag; in den vergangenen Jahren enthielt sie lediglich flächenmäßige Angaben.

** Unmittelbare Beteiligungen.

*** Ohne Wertpapiere des Sondervermögens „Versorgungsrücklage“, ohne zweckgebundenes Wertpapiervermögen.

**** Ohne Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“. Seit dem Jahr 2007 wird hierüber nicht mehr in einer Anlage zur Haushaltsrechnung berichtet (Bestand zum 31. Dezember 2006: 3 759,5 Mio. Euro).

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 7-1: Landesvermögen

249 Vgl. Geschäftsbericht 2010 zum Gesamtabchluss des Landes Hessen auf den 31. Dezember 2010 vgl. auch Beitrag Nr. 8.

250 Vgl. Beitrag Nr. 8.

7.3 Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren

Das Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren sank nach dem Bestandsnachweis des Landes²⁵¹ gegenüber dem Vorjahr um 16,3 Mio. Euro auf 2 093,5 Mio. Euro im Jahr 2010 (Tabelle 7-2). Die Darlehensforderungen verringerten sich um 16,6 Mio. Euro auf 1 518,3 Mio. Euro (näheres in Abschnitt 7.3.1), der Nennbetrag des Beteiligungsvermögens erhöhte sich um 0,2 Mio. Euro auf 575,1 Mio. Euro (näheres in Abschnitt 7.3.2). Das im Bestandsnachweis erfasste Wertpapiervermögen wurde mit null ausgewiesen (näheres im Abschnitt 7.3.3).

Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren	31.12.2009 Mio. Euro	31.12.2010 Mio. Euro	Veränderung ggü. Vorjahr Mio. Euro
Darlehensforderungen	1 534,9	1 518,3	– 16,6
Beteiligungen (Nennbetrag)*	574,9	575,1	0,2
Wertpapiere**	0,0	0,0	0,0
Summe	2 109,8	2 093,5	– 16,3

* Unmittelbare Beteiligungen.

** Ohne Wertpapiere des Sondervermögens „Versorgungsrücklage“, ohne zweckgebundenes Wertpapiervermögen.

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 7-2: Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren

7.3.1 Vermögen aus Darlehensforderungen

Das Vermögen aus Darlehensforderungen betrug 1 518,3 Mio. Euro zum Jahresende 2010. Davon entfiel der überwiegende Teil auf Darlehen des Hessischen Investitionsfonds²⁵² an Kommunen: 1 030,0 Mio. Euro (67,8 v. H.) wurden als Darlehen mit Ansparverpflichtungen und 155,1 Mio. Euro (10,2 v. H.) als Schulbaudarlehen vergeben (Tabelle 7-3).

251 Bestandsnachweis der vom Land Hessen gewährten Darlehen, Wertpapiere und Beteiligungen zum Stichtag 31.12.2010, Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 29. November 2011.

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

Weiteres Vermögen bestand aus Darlehen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz in Höhe von 246,0 Mio. Euro (16,2 v. H.), aus Darlehen für die Siedlungen von 48,3 Mio. Euro (3,2 v. H.) und für die Landwirtschaft von 12,4 Mio. Euro (0,8 v. H.) sowie aus sonstigen Darlehen für gewerbliche Zwecke von 12,3 Mio. Euro (0,8 v. H.).

Darlehensforderungen	31.12.2009 Mio. Euro	31.12.2010 Mio. Euro	Veränderung ggü. Vorjahr Mio. Euro
Darlehen aus dem Landesstock für Wohnungs- und Siedlungswesen	3,6	3,9	0,3
Darlehen an die Hessische Landesbahn (Liquiditätshilfe)	7,8	7,8	0,0
Sonstige Darlehen für gewerbliche Zwecke	12,3	12,3	0,0
Darlehen für die Landwirtschaft	12,9	12,4	– 0,5
Darlehen für die Siedlungen	54,1	48,3	– 5,8
Darlehen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz	231,6	246,0	14,4
Darlehen an die studentische Darlehenskasse	0,9	0,9	0,0
Kredite (Alternative Betriebe)	0,1	0,1	0,0
Schulbaudarlehen an Kommunen, § 6 Investitionsfondsgesetz	153,7	155,1	1,4
Darlehen mit Ansparverpflichtungen an Kommunen, §§ 11 bis 13 Investitionsfondsgesetz	1 056,4	1 030,0	– 26,4
Sonstige Darlehen	1,5	1,4	– 0,1
Summe	1 534,9	1 518,3	– 16,6

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 7-3: Vermögen aus Darlehensforderungen

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

7.3.2 Vermögen aus Beteiligungen

7.3.2.1 Berichte über die Beteiligungen

Das Ministerium der Finanzen berichtet über die Beteiligungen des Jahres 2010 mit dem Bestandsnachweis der vom Land gewährten Darlehen, Wertpapiere und Beteiligungen²⁵³, mit dem Beteiligungsverzeichnis²⁵⁴ sowie mit der Aufstellung über den Anteilsbesitz des Landes in Anlage 2 zum Anhang zur Vermögens- und Ergebnisrechnung des Gesamtabchlusses²⁵⁵. Das Land erstellt keinen Beteiligungsbericht.

Der Bestandsnachweis nennt 61 (Vorjahr: 60) unmittelbare Landesbeteiligungen. Diese werden im Nachweis gegliedert nach Unternehmen des öffentlichen und des privaten Rechts ohne Sozialen Wohnungsbau, nach privatrechtlichen Unternehmen des Sozialen Wohnungsbaus und nach den Beteiligungen der Landesbetriebe nach § 26 LHO an privatrechtlichen Unternehmen.

Das Beteiligungsverzeichnis 2010 hält fest, dass zudem Genossenschaftsanteile nicht aufgenommen wurden. Wie im Vorjahr führt es 46 unmittelbare Beteiligungen in alphabetischer Reihenfolge auf. Die Aufstellung über den Anteilsbesitz zum 31. Dezember 2010 bietet eine weitere Übersicht von insgesamt 68 Beteiligungen. Sie ist gegliedert nach verbundenen Unternehmen (24), nach assoziierten Unternehmen (18)²⁵⁶ und nach Sonstigen Finanzanlagen (26). Bestandsnachweis, Beteiligungsnachweis und die Aufstellung

253 Vgl. Bestandsnachweis der vom Land Hessen gewährten Darlehen, Wertpapiere und Beteiligungen zum Stichtag 31. Dezember 2010, Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 29. November 2011. Einen Überblick über die Beteiligungen zu Beginn des Haushaltsjahres (mit Angaben zum Ist 2008) bietet Haushaltsplan 2010, Einzelplan 17, Seite 335 f. (Anlage III).

254 Vgl. Beteiligungen des Landes Hessen an privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Unternehmen und mittelbare Beteiligungen an Unternehmen, deren Kapital zu mehr als einem Viertel von Unternehmen gehalten wird, an denen das Land Hessen unmittelbar mit mehr als einem Viertel beteiligt ist, 2010 (Beteiligungsverzeichnis 2010); Schreiben des Ministeriums der Finanzen an den Präsidenten des Landtags vom 25. Oktober 2011 und an den Rechnungshof vom 8. November 2011, Ausschussvorlage des Unterausschusses für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung UFV/18/42.

255 Vgl. Gesamtabchluss des Landes Hessen auf den 31. Dezember 2010, in: Geschäftsbericht 2010, Seite 100 bis 104.

256 Die verbundenen und die assoziierten Unternehmen sind jeweils weiter untergliedert nach der angewendeten Konsolidierungsmethode (at equity und Anschaffungskosten).

zum Anteilsbesitz enthalten Angaben zum Stamm- oder Grundkapital und zum Anteil des Landes.²⁵⁷

Die Angaben über die Beteiligungen des Bestandsnachweises (61), des Beteiligungsverzeichnisses (46) und der Aufstellung über den Anteilsbesitz (68) unterscheiden sich wie folgt: Allein der Bestandsnachweis enthält unter verschiedenen Vermögensgruppen 13 Positionen für zehn Genossenschaften sowie unter zwei verschiedenen Vermögensgruppen eine Beteiligung Hessens an der Süddeutschen Zucker AG, Mannheim.²⁵⁸ Die Aufstellung über den Anteilsbesitz enthält zusätzlich 22 weitere Beteiligungen, überwiegend aus dem Bereich der Hochschulen.

Angaben über mittelbare Unternehmensbeteiligungen²⁵⁹ enthält allein das Beteiligungsverzeichnis. Weder der Bestandsnachweis noch das Beteiligungsverzeichnis berücksichtigen aus „Eigenmitteln finanzierte Beteiligungen“ der Hochschulen an Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts, da sie eine „Selbstverwaltungsangelegenheit der Hochschulen“ darstellten.

7.3.2.2 Überblick über die Beteiligungen

Der Wert des Vermögens aus Beteiligungen des Landes wird sowohl im Bestandsnachweis als auch im Beteiligungsverzeichnis in Höhe des Kapitalanteils²⁶⁰ des Landes am Unternehmen (Nennbetrag) ausgewiesen. Das ausgewiesene Vermögen ändert sich lediglich dann, wenn das Land seinen Anteil am Unternehmen verändert oder seine Kapitaleinlage anpasst. Der Nennbetrag aller Beteiligungen des Landes nahm aufgrund einer Änderung bei den

257 Gleiches gilt für die Aufstellung der Beteiligungen im Haushaltsplan, vgl. Haushaltsplan 2010, Einzelplan 17, Seite 335 f. (Anlage III).

258 Nach Auskunft des Ministeriums der Finanzen sind die Anteile des Landes an Genossenschaften und an der Süddeutschen Zucker AG „aufgrund ihrer geringen Bedeutung sowie aus Gründen der Übersichtlichkeit“ erstmals im Beteiligungsverzeichnis zum 31. Dezember 1999 nicht mehr aufgeführt worden. Die Süddeutsche Zucker AG ist neben der Fraport AG die einzige Aktiengesellschaft im Beteiligungsportfolio des Landes. Vgl. Bemerkungen 2010, Seite 179, Fußnote 227.

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

260 Im Sinne von Grund-, Stamm- oder Kommanditkapital.

Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts zum 31. Dezember 2010 auf 575,1 Mio. Euro zu (Tabelle 7-4).²⁶¹

Beteiligungen* (Nennbetrag)	31.12.2009 Mio. Euro	31.12.2010 Mio. Euro	Veränderung ggü. Vorjahr Mio. Euro
Beteiligungen an Unternehmen des öffentlichen Rechts	108,0	108,0	0,0
Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts (ohne Sozialer Wohnungsbau)	404,4	404,7	0,3
Beteiligungen an Unternehmen des Sozialen Wohnungsbaus	61,5	61,5	0,0
Beteiligungen kaufmännisch eingerichteter Betriebe nach § 26 LHO an Unternehmen des privaten Rechts	0,9	1,0	0,1
Summe	574,9	575,1	0,2

* Unmittelbare Beteiligungen.

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 7-4: Vermögen aus Beteiligungen

7.3.2.3 Beteiligungen an Unternehmen des öffentlichen Rechts

Wie im Vorjahr betrug das Vermögen an Beteiligungen an Unternehmen des öffentlichen Rechts gemessen an den Nennbeträgen 108,0 Mio. Euro zum 31. Dezember 2010. Der Bestandsnachweis weist aus:

- Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main, Nennbetrag von 60,2 Mio. Euro bei einem Anteil des Landes von 1,6 v. H.,
- Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale, Frankfurt am Main, Nennbetrag von 47,7 Mio. Euro bei einem Anteil von 10,0 v. H.,
- Süddeutsche Klassenlotterie, München, Nennbetrag von rund 76 700 Euro bei einem Anteil von 15,0 v. H.

7.3.2.4 Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts

Der Bestandsnachweis nennt 48 unmittelbare Beteiligungen des Landes an Unternehmen des privaten Rechts (ohne Sozialer Wohnungsbau, siehe Ab-

²⁶¹ Gegliedert nach den im Bestandsnachweis ausgewiesenen Vermögensgruppen.

schnitt 7.3.2.5 und ohne Beteiligungen der Landesbetriebe, siehe Abschnitt 7.3.2.6) und benennt in den Hinweisen Änderungen. Unverändert ist das Land an sieben Genossenschaften beteiligt. Die Nennbeträge der unmittelbaren Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts zeigten einen gegenüber dem Vorjahr gestiegenen Vermögenswert von 404,7 Mio. Euro. Dabei entfielen 97,7 v. H. des Vermögenswerts auf folgende sechs Unternehmen (Tabelle 7-5).

Unmittelbare Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts*	Nennbetrag Mio. Euro	Anteile an allen Beteiligungen	Anteil des Landes am Stammkapital
Fraport AG, Frankfurt am Main	289,5	71,5 v. H.	31,50 v. H.
Messe Frankfurt GmbH, Frankfurt am Main	72,0	17,8 v. H.	40,00 v. H.
Hessische Landesbahn GmbH, Frankfurt am Main	13,7	3,4 v. H.	100,00 v. H.
Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH, Lautzenhausen	8,8	2,2 v. H.	17,50 v. H.
TÜV Technische Überwachung Hessen GmbH, Darmstadt	6,9	1,7 v. H.	45,00 v. H.
Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH Hessen, Wiesbaden	4,6	1,1 v. H.	100,00 v. H.
Andere Unternehmen	9,1	2,3 v. H.	
Summe	404,7	100,0 v. H.	

* Ohne privatrechtliche Unternehmen des Sozialen Wohnungsbaus und ohne Beteiligungen der Landesbetriebe. Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 7-5: Unmittelbare Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts

Die meisten mittelbaren Beteiligungen²⁶² halten die Fraport AG (42 mittelbare Beteiligungen, Nennbeträge von insgesamt 67,7 Mio. Euro²⁶³), die Hessische

262 Einen Überblick über die mittelbaren Beteiligungen bietet das Beteiligungsverzeichnis.

263 Darunter sind u. a. die zu 100 v. H. gehaltenen Unternehmen Air-Transport IT Services Inc., Orlando (USA) (umgerechnet 6,5 Mio. Euro) und Fraport Ground Services Austria, Schwechat (4,4 Mio. Euro). Beteiligungen bestehen zudem mit einem Anteil von 30 v. H. an der Philippine International Air Terminals Co. Inc. (PIATCO), Manila (umgerechnet 20,1 Mio. Euro) und Flughafen Hannover Langenhagen GmbH, Hannover (9,2 Mio. Euro) sowie mit 51 v. H. am Unternehmen Fraport IC Ictas Havalimani Isletme A.S., Antalya (8,3 Mio. Euro).

Landesbahn GmbH (acht, insgesamt 5,4 Mio. Euro²⁶⁴) und die Messe Frankfurt GmbH (vier, insgesamt 177,5 Mio. Euro²⁶⁵).

7.3.2.5 Beteiligungen an Unternehmen des Sozialen Wohnungsbaus

Das Land ist unverändert an einem privatrechtlichen Unternehmen beteiligt, das die Förderung des sozialen Wohnungsbaus zum Ziel hat. Der Nennbetrag der Beteiligung an der Nassauischen Heimstätte Wohnungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH, Frankfurt am Main, betrug 61,5 Mio. Euro. Das entsprach 56,02 v. H. des Stammkapitals. Über die Nassauische Heimstätte hat das Land fünf mittelbare Beteiligungen, darunter die Wohnstadt Stadtentwicklungs- und Wohnungsbaugesellschaft Hessen mbH, Kassel, mit 32,7 Mio. Euro (Anteil von 88,94 v. H.) und die Wohnungsgesellschaft Dietzenbach mbH, Dietzenbach, mit 1,7 Mio. Euro (33,33 v. H.).²⁶⁶

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

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

Das Bestandverzeichnis führt für das Jahresende 2010 Beteiligungen an neun privatrechtlichen Unternehmen mit Nennbeträgen von insgesamt rund

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

265 Die vier mittelbaren Landesbeteiligungen der Messe Frankfurt GmbH sind in ihrem alleinigen Besitz: Messe Frankfurt Venue GmbH & Co. KG, Frankfurt am Main (Nennbetrag von 150,0 Mio. Euro), Messe Frankfurt Exhibition GmbH, Frankfurt am Main (25,0 Mio. Euro), Messe Frankfurt Grundbesitz GmbH & Co. KG, Frankfurt am Main (2,5 Mio. Euro) und Messe Frankfurt Grundbesitz Verwaltung GmbH, Frankfurt am Main (0,025 Mio. Euro).

266 Vgl. Bestandsnachweis der vom Land Hessen gewährten Darlehen, Wertpapiere und Beteiligungen zum Stichtag 31.12.2010, Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 29. November 2011.

967 000 Euro, darunter sechs Genossenschaften auf. Das Land war demnach Alleineigentümer an der Freilichtmuseum Hessenpark GmbH, Neu-Anspach/Taunus mit einem Nennbetrag von 328 000 Euro und beteiligt u. a. an der Süddeutschen Zuckerrübenverwertungsgenossenschaft e. G., Stuttgart, mit rund 354 000 Euro und an der Süddeutschen Zucker AG, Mannheim, mit rund 148 000 Euro.

7.3.3 Vermögen aus Wertpapieren²⁶⁷

Der Bestandsnachweis weist zum Stichtag 31. Dezember 2010 für die „verwalteten Wertpapiere“ einen Wert von null aus. Darin wird erwähnt, dass der Bestandsnachweis nicht die Wertpapiere des Sondervermögens „Versorgungsrücklage“²⁶⁸ und das zweckgebundene Wertpapiervermögen erfasse. Für die Wertpapiere des Sondervermögens „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“ wird mit 934,1 Mio. Euro der Kurswert zum 31. Dezember 2010 genannt.

7.4 Liegenschaftsvermögen

Dem Landtag und dem Rechnungshof ist eine zusammengefasste Übersicht über die Veränderungen im Grundbesitzbestand vorzulegen (§ 86 LHO Nr. 1).²⁶⁹ Dieser Teil der „Vermögensrechnungslegung“²⁷⁰ (§ 86 LHO) wird vom HI im Auftrag des Ministeriums der Finanzen erstellt. Der Grundbesitzbestand wird anhand von Veränderungsmitteilungen der grundstücksverwaltenden Dienststellen fortgeschrieben.

Wie in den Bemerkungen 2010 dargelegt, enthielt die Übersicht über die Veränderungen im Grundbesitzbestand im Haushaltsjahr 2009 erstmals Anga-

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

268 Vgl. hierzu die Ausführungen in Beitrag Nr. 7, Abschnitt 7.5.

269 Das Ministerium der Finanzen stellte ein Grundbesitzverzeichnis zum 1. Januar 1956 auf und berichtete erstmals mit einer Vorlage gemäß § 82 RHO am 11. September 1959 über Veränderungen im Grundbesitzbestand (Landtagsdrucksache IV/316).

270 Der zweite Teil der „Vermögensrechnungslegung“ ist nach § 86 Nr. 2 LHO eine Übersicht der Staatsschulden nach Art. 144 Satz 2 HV, die dem Landtag und dem Rechnungshof als Anlage 9 zur Haushaltsrechnung vorgelegt wird.

ben über Erbbaurechtsgrundstücke.²⁷¹ Nach der Beschlussfassung des Kollegiums über die Bemerkungen 2010 erhielt der Rechnungshof mit Schreiben vom 9. Mai 2011 eine korrigierte Übersicht, die auch Grundlage der parlamentarischen Beratungen im Haushaltsausschuss am 1. Juni 2011 war.

Anlässlich der Erörterung der Bemerkungen 2009 bat der Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung in seiner 9. Sitzung am 22. September 2010 das Ministerium, den Aufwand für die Aufnahme von monetären Aspekten in die Mitteilung über den Grundbesitzbestand zu prüfen. In der Begründung der Landtagsdrucksache zur Mitteilung für das Jahr 2009 wird berichtet, dass künftig bei der jährlichen Meldung zum Grundbesitzbestand eine monetäre Bewertung vorgenommen werden solle. Hierfür sei eine Änderung des Meldesystems der Ressorts gegenüber dem HI vorzunehmen, die kurzfristig veranlasst werde.

Mit Schreiben vom 2. November 2011 bat das Ministerium die Ressorts, dem HI bis zum 10. Dezember 2011 ihre Meldungen zum Grundbesitzbestand 2010 ergänzt um die Bilanzwerte für die Grundstücke und die aufstehenden Gebäude zu übermitteln. Nach Angaben des Ministeriums der Finanzen vom 9. Februar 2012 fehlten Meldungen von drei Ressorts. Die Meldungen der übrigen Ressorts weisen nach Angaben des Ministeriums zum Teil hinsichtlich der Grundstücksflächen ganz erhebliche Differenzen zwischen den bisherigen Angaben in der Übersicht zum Grundbesitzbestand und in der SAP-gestützten Buchführung auf. Diese Differenzen konnten bisher noch nicht geklärt werden. Daher habe die Übersicht über die Veränderungen im Grundbesitzbestand im Haushaltsjahr 2010 bis zum Tag der Beschlussfassung des Kollegiums über die Bemerkungen 2011 nicht vorgelegt werden können.²⁷²

7.5 Sondervermögen

Die Haushaltsrechnung weist in ihren Anlagen 12 und 13 die Sondervermögen des Landes aus. Dabei werden für das Sondervermögen „Hessischer Investi-

271 Vgl. Bemerkungen 2010, Seite 184 bis 186.

272 Auch für die Jahre 2001, 2002, 2003, 2006 wurde die Übersicht nicht rechtzeitig bis zum Tag der Beschlussfassung des Kollegiums vorgelegt. Vgl. Bemerkungen 2002, Seite 130, Bemerkungen 2003, Seite 128, Bemerkungen 2004, Seite 128; Bemerkungen 2007, Seite 135.

tionsfonds“ Einnahmen, Ausgaben und Bestand zum Jahresende und für die „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“²⁷³ Verwaltungs- und Finanz- sowie Gesamtergebnis, Zu- und Abgänge und Bestand zum Jahresende angegeben.

Das noch im Jahr 2006 ausgewiesene Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“ wird – wie das Sondervermögen „Hessischer Investitionsfonds“ – seit dem Jahr 2007 von der Landestreuhandstelle Hessen verwaltet.²⁷⁴ Beginnend mit der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2007 enthält die Haushaltsrechnung keine Anlage zum Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“. Zu diesem Sondervermögen wird lediglich im Haushaltsplan (Anlage I zum Einzelplan 07) der Wirtschaftsplan abgebildet.²⁷⁵ Die Einlage des Sondervermögens „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“ wird – ebenso wie die Einlage des Sondervermögens „Hessischer Investitionsfonds“ – im Gesamtabchluss des Landes unter Sonstigen Ausleihungen ausgewiesen.²⁷⁶ Die unterschiedliche Abbildung in der Haushaltsrechnung ist vor diesem Hintergrund zu hinterfragen. Gespräche zur Wiederaufnahme dieses Sondervermögens in die Haushaltsrechnung wurden zwischen Ministerium der Finanzen und Rechnungshof aufgenommen.

Die Anlagen zur Haushaltsrechnung geben den Bestand der Sondervermögen zu Anschaffungskosten an. Demnach stieg das Sondervermögen Hessens von 2019,9 Mio. Euro auf 2 190,2 Mio. Euro zum 31. Dezember 2010 (Tabelle 7-6). Dabei sank der Bestand des „Hessischen Investitionsfonds“ um 8,5 Mio. Euro auf 1 272,1 Mio. Euro und der Bestand der „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“ stieg um 178,7 Mio. Euro auf 918,1 Mio. Euro.

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

274 Vgl. § 2 Absatz 8 „LTH-Bank für Infrastruktur“-Gesetz vom 18. Dezember 2006 (GVBl. I Seite 732, 733). Seit dem 1. September 2009 wird das Sondervermögen von der WI-Bank verwaltet (vgl. Artikel 2 des Gesetzes zur Neuordnung der monetären Förderung in Hessen vom 16. Juli 2009, GVBl. I Seite 256, 257).

275 Vgl. z. B. Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2010.

276 Vgl. Geschäftsbericht 2010 zum Gesamtabchluss des Landes Hessen auf den 31.12.2010, Seite 83. Im Geschäftsbericht 2009 wurde diese Position als „Sonstige Ausleihungen/Sonstige Finanzanlagen“ bezeichnet.

Sondervermögen*	31.12.2009 Mio. Euro	31.12.2010 Mio. Euro	Veränderung ggü. Vorjahr Mio. Euro
Hessischer Investitionsfonds	1 280,6	1 272,1	– 8,5
Versorgungsrücklage	739,3	918,1	178,7
Summe	2 019,9	2 190,2	170,3

* Seit dem Jahr 2007 wird über das von der WI-Bank verwaltete Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“ nicht mehr in einer Anlage zur Haushaltsrechnung berichtet. Zum 31. Dezember 2006 hatte es einen Vermögensbestand von 3 759,5 Mio. Euro. Vgl. Bemerkungen 2009, Seite 160 f. Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

Tabelle 7-6: Sondervermögen

Sondervermögen können als Darlehensforderungen ausgebracht oder als Geldanlage auf dem Kapitalmarkt oder in Wertpapieren investiert werden und Erträge erwirtschaften. Der „Hessische Investitionsfonds“ bestand zu 93,4 v. H. (1 188,1 Mio. Euro) aus Forderungen ausgegebener Darlehen und zu 6,6 v. H. (84,0 Mio. Euro) aus Geldbeständen.

Der Bestand des Sondervermögens „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“ setzte sich zu 79,5 v. H. (729,4 Mio. Euro) aus festverzinslichen Wertpapieren, zu 20,1 v. H. (184,7 Mio. Euro) aus Aktien und zu 0,4 v. H. (4,0 Mio. Euro) aus Geldmarktmitteln zusammen. Die Ende 2006 geschaffene Möglichkeit, Aktien zu erwerben, wurde im Jahr 2007 erstmals und in den Folgejahren weiter genutzt. Der Aktienbestand lag zum Ultimo der Vorjahre bei 29,4 Mio. Euro (2007), 72,5 Mio. Euro (2008) und 121,7 Mio. Euro (2009). Der Aktienanteil darf 30 v. H. des Sondervermögens nicht überschreiten.²⁷⁷

Nach der Haushaltsrechnung lag der Wert der „Versorgungsrücklage“ zu Anschaffungskosten bei 918,1 Mio. Euro. Der Bilanzwert, der laut Geschäftsbericht 919,0 Mio. Euro zum 31. Dezember 2010 betrug²⁷⁸, wurde nach Angaben

277 Vgl. Anlagerichtlinien vom 6. November 2006 (Schreiben des Ministeriums der Finanzen, Ausschussdrucksache HHA 16/116). Der Haushaltsausschuss hatte den Anlagerichtlinien zugestimmt und sprach sich dafür aus, die Mittel nach ethischen Mindeststandards anzulegen (Beschluss HHA/16/48 vom 6. Dezember 2006). Hierfür stimmte er zu, Aktienkäufe nach dem Nachhaltigkeits-Index „Euro-Stoxx-40-Sustainability-Index“ vorzunehmen (Beschluss HHA/16/61 vom 7. November 2007). Die Anlagerichtlinien sind bis zum 30. Juni 2012 befristet.

278 Vgl. Geschäftsbericht 2010 zum Gesamtabschluss des Landes Hessen, Seite 82. Der Bilanzwert des Vorjahres betrug 728,6 Mio. Euro. Der Bilanzwert wird ermittelt zu Anschaffungskosten und ggf. korrigiert um dauerhaft niedrigere Kurs- oder Marktwerte.

des Ministeriums der Finanzen aufgrund eines Formelfehlers zu hoch ausgewiesen und mit einer Abschreibung von ca. 5 Mio. Euro zum 1. Januar 2011 korrigiert.²⁷⁹ Der Kurswert zum 31. Dezember 2010 betrug einschließlich Kassenbestand 938,1 Mio. Euro.²⁸⁰

7.6 Vermögen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken

Der Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung fasst unter Ziffer 7 (Seite 7) den Stand der Rücklagen, Fonds und Stöcke zusammen.²⁸¹ Einzelheiten enthält Anlage 2 zur Haushaltsrechnung mit der „Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand an Sondervermögen und Rücklagen (§ 85 Nr. 2 LHO)“. Die Anlage enthält keine Informationen zu den Sondervermögen des Landes; diese werden – wie dargestellt – in getrennten Anlagen ausgewiesen (siehe Abschnitt 7.5).

Der Bestand an Rücklagen, Fonds und Stöcken stieg von 682,3 Mio. Euro zum 31. Dezember 2009 um 587,7 Mio. Euro (Vorjahr: – 30,3 Mio. Euro) auf 1 270,0 Mio. Euro zum 31. Dezember 2010 (Tabelle 7-7). Dabei stiegen die „Rücklagen der budgetierten Bereiche“ um 13,9 Mio. Euro auf 118,5 Mio. Euro und die Sonstigen Rücklagen um 573,8 Mio. Euro auf 1 151,5 Mio. Euro. Bei den budgetierten Bereichen stiegen die Investitionsrücklagen um 11,2 Mio. Euro und deren Allgemeine Rücklagen um 2,7 Mio. Euro (Tabelle 7-7).

Unter den Sonstigen Rücklagen wurde im Jahr 2010 eine neue „Allgemeine Rücklage Epl. 17“ in Höhe von 520,0 Mio. Euro ausgewiesen. Diese wurde insbesondere eingerichtet, um „künftige Belastungen aus dem Kommunalen Schutzschirm abzufedern“.²⁸² Die im Vorjahr gebildete Rücklage „Hessisches Sonderinvestitionsprogramm“ blieb unverändert bei 17,4 Mio. Euro. Für den

279 Zum Verhältnis des Sondervermögens „Versorgungsrücklage“ zu den Pensionsrückstellungen vgl. Beitrag Nr. 8, Abschnitt 8.6.2.5.

280 Der Kassenbestand lag bei 4,0 Mio. Euro. Die Deutsche Bundesbank weist in ihrem Bericht über die Versorgungsrücklage des Landes Hessen Jahr 2010 (Seite 13) einen Marktwert von 956,6 Mio. Euro aus, der zusätzlich die bis zum Stichtag 31. Dezember 2010 angefallenen Stückzinsen berücksichtigt.

281 Die Angaben zu den Rücklagen in Tabelle 7-7 weichen teilweise rundungsbedingt im Nachkommabereich von den Angaben unter Ziffer 7.1 des Abschlussberichts zur Haushaltsrechnung 2010 ab.

282 Ministerium der Finanzen, Pressemitteilung vom 3. Februar 2011.

Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) wurde neben einer Erhöhung der bestehenden „Allgemeinen Rücklage“ auf 23,4 Mio. Euro und der „Investitionsrücklage“ auf 13,3 Mio. Euro eine neue Rücklage „Digitalfunk BOS“ in Höhe von 7,2 Mio. Euro angelegt. Des Weiteren wurde eine neue zweckgebundene Rücklage „Kassel-Calden“ in Höhe von 22,6 Mio. Euro ausgewiesen.

Rücklagen werden aus Haushaltsmitteln finanziert. Sie stellen zumeist Liquiditätsreserven dar, deren Anlageverzinsung gering ist. Da sie allerdings auch aus neuen Kreditaufnahmen zu finanzieren sind, sollte die Erhöhung oder Anlage von Rücklagen stets unter sorgfältiger Abwägung der Erfordernisse des Wirtschaftlichkeitsgebots (§ 7 LHO) geschehen.²⁸³ Die Nettokreditaufnahme sollte soweit wie möglich begrenzt werden.

283 Zur Thematik der kreditfinanzierten Rücklagen siehe auch die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 15. März 2011, VerfGH 20/10, www.vgh.nrw.de vom 16. März 2011; vgl. des Weiteren Beitrag Nr. 6, Abschnitt 6.3.3.

Rücklagen, Fonds und Stöcke	Bestand am 31.12.2009 Mio. Euro	Einnahmen Mio. Euro	Ausgaben Mio. Euro	Bestand am 31.12.2010 Mio. Euro	Veränderung ggü. Vorj. Mio. Euro
Rücklagen der budgetierten Bereiche	104,6	20,1	6,2	118,5	13,9
<i>davon:</i>					
Allgemeine Rücklage	66,2	6,8	4,1	68,9	2,7
Investitionsrücklage	38,4	13,3	2,1	49,6	11,2
Sonstige Rücklagen	577,7	577,8	4,0	1 151,5	573,8
<i>davon:</i>					
Digitalfunk BOS	0,0	7,2	0,0	7,2	7,2
Bekleidungsrücklage (Allgemein)	5,9	0,0	0,0	5,9	0,0
„Allgemeine Rücklage“ Digitalfunk BOS	16,2	7,2	0,0	23,4	7,2
„Investitionsrücklage“ Digitalfunk BOS	8,4	4,9	0,0	13,3	4,9
Vertretungsmittel der Schulen	14,4	7,2	0,0	21,6	7,2
Flughafenrücklage	5,6	0,0	0,0	5,6	0,0
Kassel-Calden	0,0	22,6	0,0	22,6	22,6
Wohnungsbau	478,1	0,0	0,0	478,1	0,0
Rücklage nach § 6 Hessisches Grundwasser- abgabengesetz	13,1	0,0	1,5	11,7	– 1,4
Allgemeine Rücklage Epl. 17	0,0	520,0	0,0	520,0	520,0
Zukunftsoffensive Hessen	10,0	0,0	0,3	9,7	– 0,3
„Hessisches Sonder- investitionsprogramm“	17,4	0,0	0,0	17,4	0,0
Weitere Sonstige Rücklagen	8,5	8,8	2,2	15,1	6,6
Fonds und Stöcke*	0,0	5,3	5,3	0,0	0,0
Summe	682,3	603,2	15,5	1 270,0	587,7

* Der Bestand der Fonds und Stöcke sank von 779,45 Euro auf 408,19 Euro zum 31. Dezember 2010.
Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

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

8 Gesamtabschluss des Landes Hessen zum 31. Dezember 2010

Die Landesregierung stellte am 9. November 2011 den nach kaufmännischen Grundsätzen erstellten, durch Wirtschaftsprüfer testierten und vom Rechnungshof festgestellten Gesamtabschluss des Landes Hessen zum 31. Dezember 2010 vor. Die verbliebene Einschränkung des Testats bezog sich auf die mengen- und wertmäßige Bestandsaufnahme der Kunst- und Sammlungsgegenstände. Sie hat sich im Vergleich zum Gesamtabschluss des Vorjahres von 5,1 Mrd. Euro auf 3,4 Mrd. Euro verringert.

Die Bilanzsumme im Gesamtabschluss belief sich auf 102 939 Mio. Euro gegenüber 100 443 Mio. Euro im Vorjahr. Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag erhöhte sich von 64 870 Mio. Euro auf 66 753 Mio. Euro am Abschlussstichtag. Als Jahresergebnis wurde ein Fehlbetrag von – 2 150 Mio. Euro gegenüber – 6 991 Mio. Euro im Vorjahr ausgewiesen. Bedeutende Entlastungen des Jahresergebnisses ergaben sich aus der Auflösung von Rückstellungen infolge des Ersten Dienstrechtsmodernisierungsgesetzes (993 Mio. Euro), höheren Steuererträgen (712 Mio. Euro) und den geringeren Belastungen aus dem kommunalen Finanzausgleich (333 Mio. Euro).

Die (Teilkonzern-)Abschlüsse der obersten Landesbehörden wurden in zwölf von dreizehn Fällen uneingeschränkt testiert und festgestellt.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Inventarisierung und Bewertung der Kunst- und Sammlungsgegenstände im Bereich des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst sowie die Bestrebungen zur Anpassung der Landeshaushaltsordnung an das neue Rechnungswesen konsequent fortzuführen.

8.1 Vorbemerkung

Am 9. November 2011 stellte die Landesregierung im Rahmen des Geschäftsberichts 2010 den von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft testierten und durch den Rechnungshof festgestellten Gesamtabschluss des Landes Hessen

zum 31. Dezember 2010 der Öffentlichkeit vor (siehe Abschnitt 8.4).²⁸⁴ Des Weiteren stellte der Rechnungshof – seiner gesetzlichen Aufgabe entsprechend – die in den Gesamtabchluss 2010 einbezogenen (Teilkonzern-)Abschlüsse der obersten Landesbehörden zum 31. Dezember 2010 fest. Der Gesamtabchluss 2010 wurde noch parallel zur kameralen Rechnungslegung aufgestellt (siehe die Beiträge Nr. 1 ff.).

8.2 Fortentwicklung des Regelungsrahmens für das doppelte Rechnungswesen

Die Regelungen zur Bilanzierung und Bewertung sowie für die Erstellung doppelter Jahresabschlüsse wurden vom Ministerium der Finanzen (Ministerium) auch im Berichtszeitraum kontinuierlich fortentwickelt. Sie sind gemäß § 71a LHO mit dem Rechnungshof zwecks Erteilung des Einvernehmens abzustimmen.

8.2.1 Kontierungshandbuch und Jahresabschlusserlass

Auch nach der Anpassung an die Vorschriften des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes (BilMoG) hat das Ministerium das Kontierungshandbuch weiter vervollständigt (7.1 Auflage, Stand: Dezember 2011). Neben redaktionellen Anpassungen wurden in der Neuauflage insbesondere Regelungen für solche Sachverhalte aufgenommen, für deren bilanzielle Abbildung sich in der Praxis ein zusätzlicher Regelungsbedarf herausgestellt hat (z. B. Bilanzierung bestimmter Fördermaßnahmen in Anlage 20). Schließlich wurden die Regelungen zur Bilanzierung und Bewertung des Straßeninfrastrukturvermögens aktualisiert (Anlage 9). Nach fachlicher Abstimmung mit dem Ministerium erteilte der Rechnungshof sein Einvernehmen zu der vorgenannten Neuauflage des Kontierungshandbuchs.

Im November 2011 legte das Ministerium dem Rechnungshof den Entwurf des doppelten Jahresabschlusserlasses 2011 vor. Der Erlass regelt insbesondere den zeitlichen Ablauf von Erstellung und Prüfung der doppelten Ab-

284 Der Geschäftsbericht 2010 ist im Internet abrufbar unter <http://www.bilanz.hessen.de>.

schlüsse sowohl auf Ebene der Einzelabschlüsse (Buchungskreise) als auch auf Ebene der (Teilkonzern-)Abschlüsse (oberste Landesbehörden) und des Gesamtabchlusses (Land Hessen). Er hat damit eine wesentliche Koordinierungsfunktion für die termingerechte Vorlage des Geschäftsberichts 2011. Mit dem Jahresabschlusserlass 2011 wird das Zusammenspiel von Abschlusserstellung und Abschlussprüfung – unter Wahrung der Prüfungstiefe – optimiert. Im Ergebnis soll dies eine im Vergleich zum Vorjahr deutlich frühere Vorlage des Geschäftsberichts – gegebenenfalls noch vor den Herbstferien 2012 – ermöglichen. Das Ministerium stimmte den Jahresabschlusserlass 2011 mit dem Rechnungshof fachlich ab, der im November 2011 sein Einvernehmen erteilte.

8.2.2 Regelungen zur Bilanzierung von Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts

Ergänzend zum Kontierungshandbuch erarbeitete das Ministerium ein Konzept zur Bilanzierung von Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts. Danach ist das finanzielle Engagement des Landes im Zuge der Errichtung von Stiftungen bzw. Anstalten des öffentlichen Rechts mangels beteiligungsähnlicher Vermögensrechte in der Vermögensrechnung grundsätzlich nicht aktivierungsfähig. Ausnahmen hiervon sind die beiden Sonderfälle der Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale (Anstalt des öffentlichen Rechts) und der Kreditanstalt für Wiederaufbau, in denen das Land seinen Kapitalanteilen entsprechende Beteiligungsrechte innehat.

Des Weiteren regelt das Konzept auf Basis der handelsrechtlichen Vorschriften die Einbeziehung der Stiftungen bzw. Anstalten des öffentlichen Rechts in die (Teilkonzern-)Abschlüsse und in den Gesamtabschluss. Handelsrechtlich bestehende Einbeziehungswahlrechte werden, soweit anwendbar, ausgeübt. Die Konzeption fand erstmalig im Gesamtabschluss 2010 Anwendung. Sie hat dazu geführt, dass von den Stiftungen des Landes nur die Goethe-Universität Frankfurt am Main in den Gesamtabchluss einbezogen wurde. Der Rechnungshof hielt die Regelungen des Konzepts mit den Kriterien des Handelsgesetzbuches (HGB) und der Bilanzrechtsprechung für vereinbar und erteilte im Mai 2011 zu der Konzeption sein Einvernehmen.

8.2.3 Konzept zur Behandlung von Geschäften mit nahe stehenden Personen und Unternehmen in den Abschlüssen des Landes Hessen

Das Ministerium legte dem Rechnungshof im Dezember 2011 ein „Konzept zur Behandlung von Geschäften mit nahe stehenden Personen und Unternehmen in den Abschlüssen des Landes Hessen“ vor. Das Konzept regelt Art und Umfang der gegebenenfalls im Anhang angabepflichtigen Geschäfte zwischen dem Land und diesen nahe stehenden Personen und Unternehmen. Derartige Geschäfte sind – sofern marktunüblich und wesentlich in Bezug auf die Finanzlage – seit Inkrafttreten des BilMoG im Anhang angabepflichtig (§ 285 Nr. 21 und § 314 Absatz 1 Nr. 13 HGB). In dem Konzept werden – unter Berücksichtigung der besonderen Organisationsstruktur des Landes – der Kreis der dem Land nahe stehenden Personen und Unternehmen sowie der Umfang der gegebenenfalls angabepflichtigen Geschäfte definiert. Schließlich werden in dem Konzept die erforderlichen Dokumentationspflichten seitens der Abschlussersteller geregelt. Das Ministerium stimmte das Konzept mit dem Rechnungshof fachlich ab und legte es anschließend der Landesregierung zur Genehmigung vor.

8.3 Prüfung und Feststellung der (Teilkonzern-)Abschlüsse der obersten Landesbehörden

8.3.1 Vorbemerkung

Die obersten Landesbehörden werden entsprechend ihrer Ressortzuständigkeit gemäß Art. 102 Satz 2 HV als Teilkonzerne angesehen. (Teilkonzern-)Abschlüsse²⁸⁵ sind solche der obersten operativen Einheiten des Landes. Durch die Einbeziehung des nachgeordneten Behördenbereichs (sofern vorhanden) ist sichergestellt, dass die Geschäftsvorfälle im Zuständigkeitsbereich der obersten Landesbehörden vollständig abgebildet und ihre Auswirkungen auf die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage betragsmäßig dargestellt werden. Die

285 Oberste Landesbehörden, denen keine Behörden (Buchungskreise) nachgeordnet sind, erstellen keinen Teilkonzernabschluss, sondern einen Jahresabschluss. Daher wird im Folgenden bezüglich der obersten Landesbehörden die Bezeichnung „(Teilkonzern-)Abschlüsse“ gewählt.

(Teilkonzern-)Abschlüsse sind somit als zielgerichtetes Informationsinstrument für die Unterstützung der Entscheidungs- und Steuerungsprozesse auf Ebene der Ressortleitung konzipiert.

Die Bedeutung der obersten Landesbehörden als eigenständige bilanzierungspflichtige Einheiten wird auch in § 1 Absatz 1 Satz 2 des Gesetzes über den Hessischen Rechnungshof hervorgehoben, indem deren Abschlüsse durch den Rechnungshof – nach entsprechender Prüfung – festzustellen sind. Die gegenwärtige Praxis einer jährlichen Prüfung der (Teilkonzern-)Abschlüsse einschließlich Testat gewährleistet allen obersten Landesbehörden die hohe Qualität ihrer Rechnungslegung. Die Verlässlichkeit der Daten auf Teilkonzernebene wiederum ist wegen deren Einbeziehung in den Gesamtabschluss des Landes von wesentlicher Bedeutung für dessen Qualität und Aussagekraft.

8.3.2 Prüfung und Feststellung der (Teilkonzern-)Abschlüsse

Die obersten Landesbehörden legten dem Rechnungshof ihre (Teilkonzern-)Abschlüsse zum 31. Dezember 2010 bis zum Mai 2011 zur Prüfung vor. Der Rechnungshof zog zur Prüfung der zwölf (Teilkonzern-)Abschlüsse jeweils Wirtschaftsprüfungsgesellschaften als Sachverständige hinzu.

Die Prüfungen führten bis auf den Teilkonzernabschluss des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst zu uneingeschränkten Bestätigungsvermerken. Damit hat sich die Zahl der (Teilkonzern-)Abschlüsse mit einem eingeschränkten Bestätigungsvermerk von zwei auf einen reduziert. Diese Entwicklung zeigt, dass die obersten Landesbehörden einen weiteren Schritt zur Verbesserung der Qualität ihrer (Teilkonzern-)Abschlüsse zurückgelegt haben.

Der Teilkonzernabschluss 2010 des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst wurde wegen der nicht ausreichend und angemessen dokumentierten Inventur in verschiedenen Buchungskreisen eingeschränkt. Dies betraf die in den Buchungskreisen „Historisches Erbe“ (in Höhe von 3 210 Mio. Euro) und „Information und Dokumentation“ (in Höhe von 22 Mio. Euro) ausgewiesenen Kunst- und Sammlungsgegenstände. Weitere Einschränkungen bezogen sich auf die nicht ordnungsgemäß dokumentierte Bewertung solcher Gegenstände

in den Buchungskreisen „Ministerium für Wissenschaft und Kunst“ (in Höhe von 45 Mio. Euro), „Historisches Erbe“ (in Höhe von 3 210 Mio. Euro) und „Information und Dokumentation“ (in Höhe von 81 Mio. Euro). Die Einschränkungsgründe waren zusammengenommen wertmäßig so bedeutsam, dass sie auch im Gesamtabschluss zu einer Einschränkung geführt haben (siehe Abschnitt 8.4).

Der Rechnungshof begleitete die Erarbeitung der konzeptionellen Grundlagen für die Beseitigung der Einschränkungsgründe zusammen mit Vertretern der von ihm beauftragten Wirtschaftsprüfungsgesellschaften von Beginn an. Er äußerte sich zu Fragen der Inventarisierung und Bewertung der Kunst- und Sammlungsgegenstände insbesondere im Hinblick auf die Vereinbarkeit der erarbeiteten Regelungen mit den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung (GoB). Er wird die praktische Durchführung von Inventur und Dokumentation der Bewertung weiterhin beratend begleiten.

Der Rechnungshof gab im Rahmen seiner Prüfungen auf Teilkonzernebene der Landesregierung weitere Hinweise und Empfehlungen zur Verbesserung der Verlässlichkeit und Aussagekraft der Rechnungslegung in den Ressorts. So hat er empfohlen, bei voraussichtlich dauernden Wertminderungen im Anlagevermögen die handelsrechtlichen Bewertungsgrundsätze durchgängig und konsequent anzuwenden und die betroffenen Objekte entsprechend außerplanmäßig abzuschreiben. Im Falle der Rückstellungen für Lebensarbeitszeitkonten regte er Verbesserungen bei dem Bewertungsverfahren an, um die dem Land entstandenen Verpflichtungen den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend personenindividuell abzubilden. Bezüglich der Erläuterungen im Anhang gab er Hinweise zu einer aussagekräftigeren Untergliederung des Anlagenspiegels.

Hinsichtlich des zusammenfassenden Prüfungsurteils im Bestätigungsvermerk machte sich der Rechnungshof die Feststellungen der Abschlussprüfer nach eingehender Befassung zu eigen und stellte am 21. September 2011 alle von ihm geprüften (Teilkonzern-)Abschlüsse der obersten Landesbehörden fest. Bei dem Teilkonzernabschluss 2010 des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst versah der Rechnungshof seine Feststellung ebenfalls mit Einschrän-

kungen. Er empfiehlt, die Arbeiten zur Inventarisierung und Bewertung der Kunst- und Sammlungsgegenstände konsequent fortzuführen.

8.4 Prüfung und Feststellung des Gesamtabchlusses

Das Ministerium erstellte den Gesamtabschluss des Landes Hessen zum 31. Dezember 2010 erstmals unter Beachtung der Vorschriften des HGB in der Fassung des BilMoG. Im Juni 2011 legte es den Gesamtabschluss dem Rechnungshof zur Prüfung vor. Der Rechnungshof prüfte den Gesamtabschluss unter Hinzuziehung einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft als Sachverständige. Die Prüfung führte zu dem Ergebnis, dass der Gesamtabschluss (inklusive Lagebericht) mit Ausnahme des nachfolgend genannten Prüfungshemmnisses entsprechend dem § 71a LHO i. V. m. den Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung (§§ 70 bis 72 und 74 bis 80 LHO) des Ministeriums sowie den Regelungen des Kontierungshandbuchs erstellt wurde. Er vermittelt mit der o. g. Einschränkung unter Beachtung der GoB ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Landes.

Die Einschränkung des Bestätigungsvermerks rührte aus dem mit einem eingeschränkten Testat versehenen Teilkonzernabschluss des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst her. Sie bezog sich auf die Inventarisierung und Bewertung der ausgewiesenen Kunst- und Sammlungsgegenstände (siehe Abschnitt 8.3.2).

Der Rechnungshof machte sich die Feststellungen des Abschlussprüfers nach eingehender Befassung zu eigen und stellte den Gesamtabschluss mit der oben genannten Einschränkung am 21. September 2011 fest. Der Minister der Finanzen unterrichtete am 9. November 2011 den Haushaltsausschuss vor Bekanntmachung in der Öffentlichkeit über den Geschäftsbericht 2010 mit dem Gesamtabschluss. Der Haushaltsausschuss befasste sich damit in seiner Sitzung vom 25. Januar 2012.

8.5 Projekt zur Beseitigung des Einschränkunggrundes

Der verbliebene Mangel bei der Dokumentation von Inventur und Bewertung führte bereits in der Gesamteröffnungsbilanz zum 1. Januar 2009 zu einer Einschränkung und konnte auch im Laufe des Jahres 2010 nicht gänzlich behoben werden. Im Vergleich zum Gesamtabchluss 2009 verringerte sich der Einschränkunggrund aber im Gesamtabchluss 2010 der Höhe nach von 5,1 Mrd. Euro auf 3,4 Mrd. Euro. Die Verringerung wurde möglich, da in einem ersten Schritt die Kunstgegenstände mit hohen Einzelwerten (sog. A-Objekte) in den Sammlungen der Museumslandschaft Hessen Kassel ordnungsgemäß nacherfasst wurden.

Eine im Ministerium für Wissenschaft und Kunst eingerichtete Projektgruppe hat zwischenzeitlich unter Hinzuziehung eines externen Beraters einen praktischen Leitfaden für die Inventarisierung und Bewertung des Kunst- und Sammlungsvermögens erarbeitet. Er soll allen betroffenen Dienststellen Kriterien für eine ordnungsgemäße Inventarisierung und Dokumentation der Bewertung geben. Der Leitfaden berücksichtigt sammlungsspezifische Besonderheiten (z. B. die in externen Depots verpackten Kunst- und Sammlungsobjekte des Landesmuseums Darmstadt). Er wurde den Abschlussprüfern und Vertretern des Rechnungshofs vorgelegt und mit ihnen erörtert.

Nach Auskunft des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst wurden die Bewertungsdokumentationen aller in seinem Teilkonzernabschluss ausgewiesenen, besonders werthaltigen Kunstgegenstände fertiggestellt. Die Beurteilung dieser Bewertungsdokumentationen wird Gegenstand der Prüfung des Teilkonzernabschlusses 2011 sein.

8.6 Bilanzanalytische Anmerkungen zum Gesamtabchluss

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

Das Geschäftsjahr 2010 war trotz einer deutlichen gesamtwirtschaftlichen Erholung noch von den Auswirkungen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise

geprägt. Zur Bewältigung der Krise reagierte neben dem Bund auch das Land Hessen bereits im Jahr 2009 mit einem investitionsfördernden Konjunkturprogramm, welche mit einer erhöhten Kreditaufnahme verbunden waren. Im Jahr 2010 belasteten entsprechend höhere Zinszahlungen sowie eine zusätzliche Neuverschuldung die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Landes. Die konjunkturelle Erholung führte jedoch auch zu einem Anstieg der Steuereinnahmen, der sich nach Berücksichtigung des Länderfinanzausgleichs positiv auf die Ertragslage des Landes im Jahr 2010 auswirkte.

Neben dem Einfluss der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung prägten zwei Gesetzesänderungen die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Landes im Jahr 2010. Der Gesamtabschluss des Landes wurde zum 31. Dezember 2010 erstmals unter Anwendung der durch das BilMoG geänderten Bilanzierungs- und Bewertungsvorschriften des HGB aufgestellt. Daneben wurde mit der Einführung des Ersten Gesetzes zur Modernisierung des Dienstrechts in Hessen (1. DRModG) das Pensionseintrittsalter schrittweise von 65 auf 67 Jahre angehoben, was sich auf die Entwicklung einzelner bilanzieller Schuldposten positiv auswirkte.

Die Vermögensrechnungen zum 31. Dezember 2009 bzw. 2010 und die Ergebnisrechnungen für die Jahre 2009 und 2010 sind in Tabelle 8-1 und 8-2 dargestellt.²⁸⁶

²⁸⁶ Abweichungen in den Summen der Abbildungen und Tabellen dieses Abschnitts sind rundungsbedingt.

Vermögensrechnung (Kurzbilanz)		
AKTIVA	31.12.2010	31.12.2009
	Mio. Euro	Mio. Euro
A. Anlagevermögen		
I. Immaterielle Vermögensgegenstände	72,9	82,4
II. Sachanlagen	19 389,8	18 940,3
davon Immobilienvermögen	5 906,9	5 760,6
davon Kulturgüter und Sammlungen	5 282,8	5 106,2
davon Verkehrsinfrastrukturvermögen	4 109,5	4 085,9
davon Waldvermögen	2 370,9	2 368,6
III. Finanzanlagen	5 175,9	5 092,6
davon Beteiligungsvermögen	1 008,5	1 259,1
davon stille Einlagen	1 920,0	1 920,0
B. Umlaufvermögen		
I. Vorräte	215,3	264,4
II. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	9 650,9	10 480,3
davon aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	6 056,2	6 514,9
davon gegen Gebietskörperschaften aufgrund steuerbedingter Ausgleichsansprüche	2 139,6	2 411,7
III. Wertpapiere des Umlaufvermögens	9,7	7,1
IV. Flüssige Mittel	1 346,4	388,7
C. Rechnungsabgrenzungsposten	325,3	316,7
D. Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	66 753,0	64 870,3
BILANZSUMME:	102 939,2	100 442,9
PASSIVA		
A. Sonderposten für Investitionen	346,6	219,6
B. Rückstellungen	51 895,6	52 069,5
davon für Pensionen ²⁸⁷	40 347,0	40 111,9
davon für Beihilfen	4 864,7	4 479,5
davon für Altersteilzeit	777,5	913,1
davon für Steuererstattungen	3 345,7	3 625,8
davon für Investitionsprogramme	368,5	1 235,4
C. Verbindlichkeiten	50 685,3	48 142,4
davon Anleihen	25 583,4	21 550,8
davon gegenüber Kreditinstituten	6 675,5	8 502,7
davon aus Zuweisungen und Zuschüssen	3 207,4	2 517,5
davon aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	2 918,3	3 500,6
davon gegenüber Gebietskörperschaften aufgrund steuerbedingter Ausgleichsansprüche	4 927,9	5 477,6
D. Rechnungsabgrenzungsposten	11,7	11,4
BILANZSUMME	102 939,2	100 442,9

Tabelle 8-1: Vermögensrechnung

287 In diesem Abschnitt werden unter den Rückstellungen für Pensionen auch die Rückstellungen für Versorgungsleistungen ausgewiesen.

Ergebnisrechnung		
	2010	2009
	Mio. Euro	Mio. Euro
Erträge	23 989,0	22 003,0
Steuern und steuerähnliche Erträge	16 995,0	15 797,7
Erträge aus Transferleistungen	2 811,8	3 144,6
Erträge aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse	1 749,0	1 792,6
Übrige Erträge	2 433,2	1 268,1
Aufwendungen	21 701,8	28 059,2
Bezogene Waren und Leistungen	1 808,9	1 730,9
Personalaufwand	8 492,7	11 574,3
Abschreibungen	579,3	516,1
Steuern und steuerähnliche Aufwendungen	3 379,4	3 550,4
Aufwendungen aus Transferleistungen	6 079,5	7 939,3
Sonstige Aufwendungen	1 362,0	2 748,2
Verwaltungsergebnis	2 287,2	– 6 056,2
Finanzergebnis	– 3 768,3	– 1 058,9
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	– 1 481,1	– 7 115,1
Außerordentliches Ergebnis und Steuern	– 669,3	124,0
JAHRESERGEBNIS	– 2 150,4	– 6 991,1

Tabelle 8-2: Ergebnisrechnung

8.6.2 Vermögenslage

8.6.2.1 Überblick

Die Bilanzsumme erhöhte sich zum 31. Dezember 2010 auf 102 939,2 Mio. Euro (Vorjahr: 100 442,9 Mio. Euro), wobei einerseits das Aktivvermögen um 613,6 Mio. Euro anstieg und andererseits die Schulden um 2 496,3 Mio. Euro zunahmen. Auch im Jahr 2010 führte der im Vergleich stärkere Anstieg der Schulden zu einer Erhöhung des „Nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags“ um 1 882,7 Mio. Euro auf 66 753,0 Mio. Euro (Vorjahr: 64 870,3 Mio. Euro).

Wesentlicher Bestandteil des Landesvermögens war das Anlagevermögen in Höhe von 24 638,6 Mio. Euro (Vorjahr: 24 115,4 Mio. Euro). Es setzt sich überwiegend aus Immobilienvermögen (5 906,8 Mio. Euro, Vorjahr: 5 760,6 Mio. Euro), Waldvermögen (2 370,9 Mio. Euro, Vorjahr: 2 368,6 Mio. Euro), Verkehrsinfra-

strukturvermögen (4 109,5 Mio. Euro, Vorjahr: 4 085,9 Mio. Euro), den Kulturgütern und Sammlungen (5 282,8 Mio. Euro, Vorjahr: 5 106,2 Mio. Euro) sowie den Beteiligungen und Ausleihungen (3 940,2 Mio. Euro, Vorjahr: 4 010,2 Mio. Euro) zusammen.

Wesentlicher Bestandteil der Schulden des Landes waren die Rückstellungen aus Altersversorgungsverpflichtungen (Pensionen und Beihilfen) in Höhe von 45 211,7 Mio. Euro (Vorjahr: 44 591,4 Mio. Euro), die Verbindlichkeiten aus Anleihen in Höhe von 25 583,4 Mio. Euro (Vorjahr: 21 550,8 Mio. Euro) sowie die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten in Höhe von 6 675,5 Mio. Euro (Vorjahr: 8 502,7 Mio. Euro).

Auch im Jahr 2010 konnte das Ziel, das Reinvermögen (= Vermögen abzüglich Schulden) zu erhalten, nicht erreicht werden. Die Entwicklung des Reinvermögens zeigt die Abbildung 8-1:

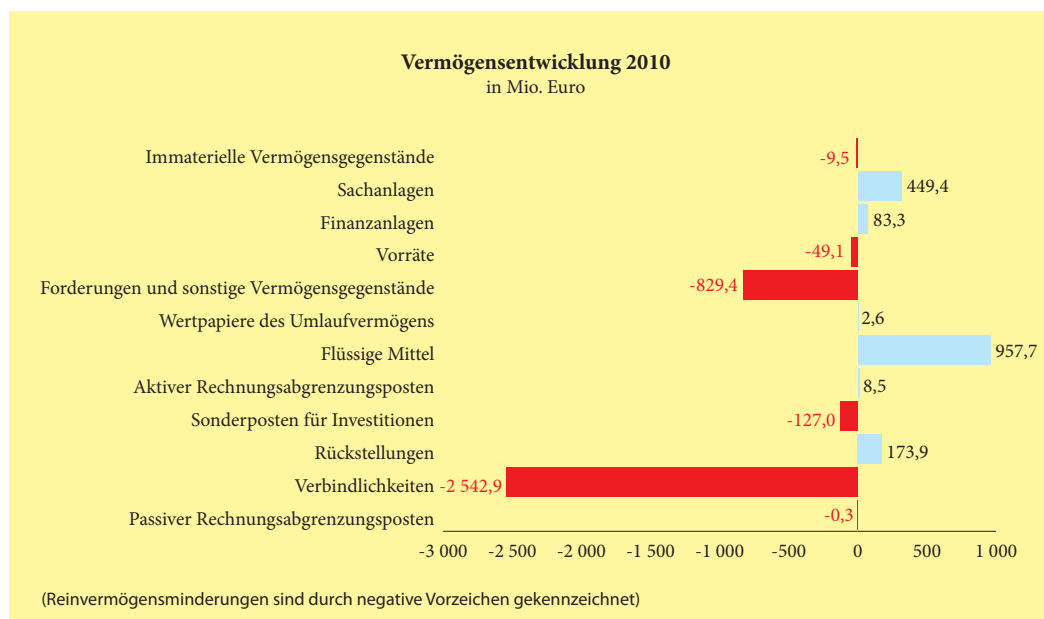


Abbildung 8-1: Entwicklung des Reinvermögens

8.6.2.2 Anlagevermögen

Das Anlagevermögen erhöhte sich im Vergleich zum Vorjahr um 523,3 Mio. Euro auf 24 638,6 Mio. Euro. Maßgeblich für die Veränderung war die Erhöhung des

Sachanlagevermögens um 449,5 Mio. Euro, welche im Wesentlichen auf eine Werterhöhung der Grundstücke, Gebäude und Bauten um 146,3 Mio. Euro sowie der Kunstgegenstände um 176,6 Mio. Euro zurückzuführen war. Letztere resultierte unter anderem aus der erstmaligen Bilanzierung einer druckgrafischen Sammlung in Höhe von 256,8 Mio. Euro sowie aus der Überprüfung der Bewertung von Kunstgegenständen mit hohem Einzelwert der Museumslandschaft Hessen Kassel, die zu einer Wertminderung von 41,7 Mio. Euro führte.

Ebenfalls maßgeblichen Einfluss hatte die Erhöhung des Finanzanlagevermögens um 83,3 Mio. Euro, die vorwiegend auf der Aufstockung des Sondervermögens zur Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben um 190,4 Mio. Euro beruhte. Dem steht eine um 124,5 Mio. Euro verringerte Darlehensforderung an den Bund aus anteiligen Mitteln zur Mitfinanzierung von Programmen zum Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“ gegenüber.

Eine Aussage über den Vermögensaufbau des Landes liefert die Anlagenintensität²⁸⁸, die den Anteil des Anlagevermögens am Gesamtkapital verdeutlicht (vgl. Tabelle 8-3). Eine hohe Anlagenintensität deutet in der Regel auf künftige Belastungen durch hohe Fixkosten (z. B. Abschreibungen) hin. Korrespondierend zu der im Vergleich zum Umlaufvermögen stärkeren Erhöhung des Anlagevermögens ist die Anlagenintensität zum 31. Dezember 2010 leicht angestiegen.

Anlagenintensität in v. H.		=	$\frac{\text{Anlagevermögen in Mio. Euro}}{\text{Aktivvermögen in Mio. Euro}}$
31. Dezember 2010	68,1		24 638,6 / 36 186,2
31. Dezember 2009	67,8		24 115,4 / 35 572,6

Tabelle 8-3: Kennzahl Anlagenintensität

²⁸⁸ Aufgrund des „Nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags“ wurde für die Kennzahlenbildung das Gesamtvermögen nicht mit der Bilanzsumme gleichgesetzt. Bezugsgröße ist das Aktivvermögen.

8.6.2.3 Umlaufvermögen

Das Umlaufvermögen erhöhte sich insgesamt um 81,8 Mio. Euro auf 11 222,3 Mio. Euro. Die Veränderung war maßgeblich beeinflusst durch die Verringerung der Forderungen und sonstigen Vermögensgegenstände um 829,4 Mio. Euro sowie die Erhöhung der flüssigen Mittel um 957,7 Mio. Euro.

Die *Forderungen aus Zuweisungen und Zuschüssen* reduzierten sich um 164,6 Mio. Euro auf 791,7 Mio. Euro. Sie beinhalten hauptsächlich Ansprüche aus Transferleistungen gegenüber anderen Gebietskörperschaften sowie gegen die Europäische Union. Der Rückgang der Position resultierte im Wesentlichen aus der Reduktion von Forderungen gegen den Bund um 107,7 Mio. Euro aufgrund von Abrufen aus dem Konjunkturpaket II.

Die *Forderungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben* gegen steuerpflichtige natürliche und juristische Personen aus Steuerschuldverhältnissen reduzierten sich im Vergleich zum Vorjahr um 458,7 Mio. Euro auf 6 056,2 Mio. Euro. Die Minderung der Position war im Wesentlichen auf einen Rückgang der Lohnsteuerforderungen, der nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, der Abgeltungssteuer sowie auf die Saldierung offener Steuerforderungen und -verbindlichkeiten je Steuerkonto zurückzuführen.

Die Bilanzierung von Steuersachverhalten im Land trennt zwischen dem Rechtsverhältnis des Landes gegenüber den Steuerpflichtigen einerseits (Forderungen bzw. Verbindlichkeiten aus Steuern) und den auf der Finanzverfassung beruhenden Ausgleichsansprüchen der steuerertragsberechtigten Körperschaften andererseits (Forderungen bzw. Verbindlichkeiten gegenüber Gebietskörperschaften).

Daraus resultierend waren beispielsweise 56,3 v. H. der Einnahmen aus den Forderungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben aufgrund mangelnder Ertragshoheit des Landes an Bund, Kommunen oder Kirchen abzuführen (vgl. hierzu auch Abbildung 8-2). Der abzuführende Betrag wird in gleicher Höhe unter den Verbindlichkeiten gegenüber Gebietskörperschaften und sonstigen öffentlichen Bereichen abgebildet. Eine Saldierung der korrespondierenden Positionen findet den GoB entsprechend nicht statt.

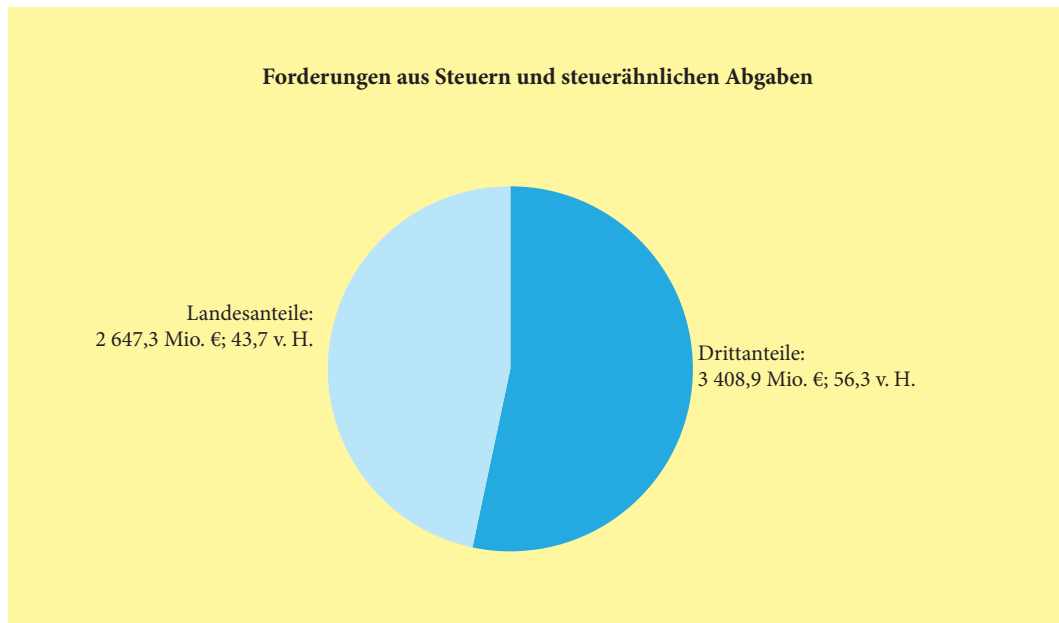


Abbildung 8-2: Forderungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben

Die *Forderungen gegen Gebietskörperschaften und sonstige öffentliche Bereiche* verringerten sich um 265,8 Mio. Euro auf 2 189,0 Mio. Euro. Es handelt sich hierbei im Wesentlichen um den auf Gemeinschaftssteuern entfallenden Anteil des Bundes und der Kommunen an den zum Bilanzstichtag ausgewiesenen Steuerverbindlichkeiten (2 139,5 Mio. Euro). Innerhalb der Forderungen gegen Gebietskörperschaften werden drei unterschiedliche Sachverhaltskomplexe erfasst: Forderungen auf Erstattung von Drittanteilen, die entstehen, wenn das Land gegenüber dem Steuerpflichtigen verpflichtet ist, Steuern zu erstatten oder zu vergüten, aber nicht die alleinige Ertragshoheit besitzt (1 533,6 Mio. Euro, Vorjahr: 1 827,5 Mio. Euro), Forderungen aus Steuererlegung und Länderfinanzausgleich (591,4 Mio. Euro, Vorjahr: 577,0 Mio. Euro) sowie Forderungen für Steuern, die dem Land zwar ertragshoheitlich zustehen, aber durch andere Gebietskörperschaften verwaltet werden (14,5 Mio. Euro, Vorjahr: 7,2 Mio. Euro).

Die *flüssigen Mittel* erhöhten sich um 957,7 Mio. Euro auf 1 346,4 Mio. Euro. Der im Vergleich zum Vorjahr hohe Bestand war auf eine unmittelbar nach dem Bilanzstichtag zu bedienenden Kreditrate zurückzuführen.

8.6.2.4 Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag

Der „Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ (– 66 753,0 Mio. Euro, Vorjahr: – 64 870,3 Mio. Euro) wurde im Jahr 2010 u. a. durch die Bildung einer Rücklage nach BilMoG in Höhe von 267,8 Mio. Euro beeinflusst.

Diese umfasst Auflösungsbeträge von Rückstellungen, die aus der geänderten Bewertung nach den Regelungen des HGB in der Fassung des BilMoG resultieren und unter Anwendung des Art. 67 Absatz 1 Satz 3 EGHGB ergebnisneutral in eine Rücklage einzustellen sind. Sie wirkt sich mindernd auf den „Nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag“ aus.

8.6.2.5 Pensions- und Beihilferückstellungen

Die *Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen* umfassten im Jahr 2010 erstmalig auch die Rückstellungen für Beihilfe, die im Vorjahr noch unter den sonstigen Rückstellungen ausgewiesen wurden.

Durch die Anwendung der geänderten Bilanzierungs- und Bewertungsvorschriften des HGB nach BilMoG sowie durch das erhöhte Finanzierungsendalter nach dem 1. DRModG entwickelten sich die beiden Rückstellungsarten wie in Tabelle 8-4 dargestellt:

in Mio. Euro	Rückstellungen für		Gesamt
	Pensionen	Beihilfen	
Stand 31. Dezember 2009	40 111,9	4 479,5	44 591,4
BilMoG-Anpassungen zum 1. Januar 2010	+ 551,2	+ 145,4	+ 696,6
Inanspruchnahme	– 1 972,6	– 260,8	– 2 233,4
Auflösung	– 1 399,4	– 170,2	– 1 569,6
Zuführung	+ 945,8	+ 370,4	+ 1 316,2
Aufzinsung	+ 2 110,3	+ 292,1	+ 2 402,4
Umbuchungen	– 0,2	+ 8,3	+ 8,1
Stand 31. Dezember 2010	40 347,0	4 864,7	45 211,7
Veränderung im Vergleich zum Vorjahr	+ 235,1	+ 385,2	+ 620,3

Tabelle 8-4: Entwicklung der Rückstellungen für Pensionen und Beihilfen

Die nach BilMoG geänderte Bewertung der Rückstellungen für Pensionen und Beihilfen berücksichtigt erstmals auch Bezüge- und Rententrends für den Zeitraum bis zum Eintritt in den Ruhestand. Rechnerisch führte dies zum 1. Januar 2010, dem erstmaligen Zeitpunkt der Anwendung des BilMoG, zu einer Erhöhung der Rückstellungen für Pensionen um 8 263,4 Mio. Euro sowie der Rückstellungen für Beihilfen um 2 184,2 Mio. Euro. Unter Anwendung einer Übergangsvorschrift des EGHGB wird die bilanzielle Erhöhung der Rückstellungen jedoch nicht in einem Betrag, sondern in jedem Geschäftsjahr ab 2010 zu je einem Fünfzehntel zugeführt. Der noch nicht bilanzierte Teil der Rückstellungen für Pensionen beträgt zum Bilanzstichtag 7 712,5 Mio. Euro, für die Rückstellungen für Beihilfe 2 038,6 Mio. Euro. Bis zum Jahr 2024 ist daher mit einer zusätzlichen Ergebnisbelastung in Höhe der zurückzustellenden Beträge zu rechnen.

Des Weiteren ist in die Bewertung von Rückstellungen mit einer Restlaufzeit von mehr als einem Jahr nach BilMoG eine Aufzinsung des Verpflichtungsbetrages mit einem fristadäquaten Zinssatz einzubeziehen. Zum 31. Dezember 2010 führte diese Änderung zu einer Erhöhung der Pensionsrückstellungen um 2 110,3 Mio. Euro sowie der Beihilferückstellungen um 292,1 Mio. Euro.

Mit dem 1. DRModG wurde die Regelaltersgrenze für den Pensionseintritt im Rahmen einer Übergangsregelung stufenweise von 65 auf 67 Jahre angehoben. Für die Bewertung der Rückstellungen ergab sich daraus zum 31. Dezember 2010 ein Einmaleffekt, der sich mit einer Auflösung der Pensionsrückstellungen um 896,3 Mio. Euro und der Beihilferückstellungen um 96,9 Mio. Euro positiv auf das Ergebnis auswirkte.

Zur teilweisen Finanzierung der künftigen Versorgungsausgaben für Pensionen baut das Land sukzessive ein Sondervermögen „Versorgungsrücklage“²⁸⁹ auf, welches auf der Aktivseite der Vermögensrechnung ausgewiesen wird. Da das Sondervermögen nicht die Kriterien eines Deckungsvermögens erfüllt, wird es nicht mit den Pensionsrückstellungen saldiert. Das Verhältnis

289 Zu dem Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ im Einzelnen siehe auch Abschnitt 7.5 im Beitrag Nr. 7. Das Sondervermögen wurde zum 31. Dezember 2010 aufgrund eines Formelfehlers in der Berechnung um ca. 5 Mio. Euro zu hoch ausgewiesen. Die Korrektur des Bilanzwertes wurde zum 1. Januar 2011 in Form einer Abschreibung vorgenommen.

von Sondervermögen zu den Pensionsrückstellungen zum 31. Dezember 2010 zeigt Abbildung 8-3:

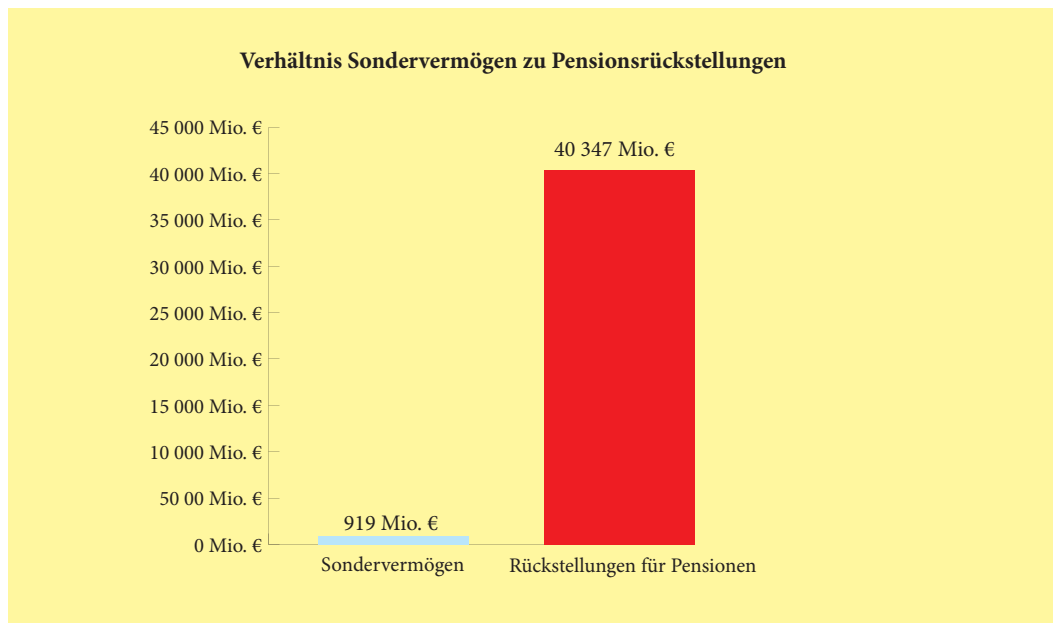


Abbildung 8-3: Verhältnis Sondervermögen zu Pensionsrückstellungen

8.6.2.6 Andere Rückstellungen

Die übrigen Personalrückstellungen stiegen um 164,7 Mio. Euro auf 1 785,1 Mio. Euro. Sie beinhalten die Rückstellungen für Altersteilzeit (777,5 Mio. Euro, Vorjahr: 913,1 Mio. Euro), für nicht genommenen Urlaub (262,7 Mio. Euro, Vorjahr: 240,5 Mio. Euro), für Überstunden (262,6 Mio. Euro, Vorjahr: 342,6 Mio. Euro), für Lebensarbeitszeitkonten (268,4 Mio. Euro, Vorjahr: 124,1 Mio. Euro) und sonstige personenbezogene Rückstellungen (213,9 Mio. Euro, erstmals gesondert ausgewiesen).

Die *sonstigen Rückstellungen* (ohne Personalrückstellungen) sanken im Vergleich zum Vorjahr um 958,9 Mio. Euro auf 4 898,8 Mio. Euro. Wesentlicher Bestandteil waren die Rückstellungen für Steuererstattungen in Höhe von 3 345,7 Mio. Euro (Vorjahr: 3 625,9 Mio. Euro). Diese bilden das Risiko ab, bereits ertragswirksam erfasste Steuern aufgrund zu hoher Steuerfestsetzungen bzw. -vorauszahlungen dem Steuerpflichtigen zurückzahlen zu müssen. Ferner waren Rückstellungen für Investitionsprogramme in Höhe von 368,5 Mio. Euro

(Vorjahr: 1 235,4 Mio. Euro) ausgewiesen. Diese berücksichtigen die Verpflichtungen des Landes, die sich aus dem Hessischen Sonderinvestitionsprogramm bzw. dem Zukunftsinvestitionsprogramm des Bundes zur Förderung kommunaler Einrichtungen ergeben. Durch Abrufe der Investitionsmittel im Jahr 2010 verminderte sich die Rückstellung um 866,9 Mio. Euro.

8.6.2.7 Verbindlichkeiten

Die Verbindlichkeiten aus begebenen *Anleihen* erhöhten sich um 4 032,6 Mio. Euro auf 25 583,4 Mio. Euro. Die Veränderung der Position ist im Wesentlichen auf den gestiegenen Kapitalbedarf des Landes im Zusammenhang mit der Bewältigung der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise zurückzuführen.

Gegenläufig hierzu verringerten sich die *Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten* um 1 827,2 Mio. Euro auf 6 675,5 Mio. Euro. Im Gegensatz zum Vorjahr wurden zum 31. Dezember 2010 keine kurzfristigen Kassenkredite aufgenommen, was in Höhe von 830,0 Mio. Euro wesentlich zu der Reduktion der Position beitrug.

Die *Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen* stiegen um 689,9 Mio. Euro auf 3 207,4 Mio. Euro. Sie bilden Verpflichtungen des Landes aus erteilten Bewilligungen ab, bei denen die bewilligten Mittel erst nach dem Bilanzstichtag ausgezahlt werden sollen.

Die *Verbindlichkeiten aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben* bestanden gegenüber Steuerpflichtigen aus Steuerschuldverhältnissen und nahmen gegenüber dem Vorjahr um 582,3 Mio. Euro auf 2 918,3 Mio. Euro ab.

Die *Verbindlichkeiten gegenüber Gebietskörperschaften und sonstigen öffentlichen Bereichen* verringerten sich um 535,2 Mio. Euro auf 5 549,2 Mio. Euro. Sie standen in Höhe von 4 927,9 Mio. Euro im Zusammenhang mit der Abbildung von Steuersachverhalten. Der überwiegende Teil entfiel mit 3 408,9 Mio. Euro auf Verbindlichkeiten des Landes aus der Abführung von Drittanteilen bei Gemeinschaftsteuern (vgl. Abbildung 8-2). Weitere 1 489,8 Mio. Euro resultierten aus Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit der Steuererlegung

und dem Länderfinanzausgleich. Ein Betrag in Höhe von 29,2 Mio. Euro entfiel auf Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit Steuern, für die das Land keine Verwaltungshoheit besitzt.

Die *sonstigen Verbindlichkeiten* stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 728,8 Mio. Euro auf 6 520,0 Mio. Euro an. Sie enthalten u. a. Darlehensverbindlichkeiten in Höhe von 4 819,2 Mio. Euro, die im Wesentlichen aus Schuld-scheindarlehen gegenüber inländischen Versicherungsunternehmen und öffentlichen Zusatzversorgungseinrichtungen bestehen. Der Anstieg der Position resultierte ebenfalls aus dem erhöhten Kreditbedarf im Zusammenhang mit der Bewältigung der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise.

8.6.3 Ertragslage

8.6.3.1 Jahresergebnis

Im Jahr 2010 wurde das Jahresergebnis wesentlich durch die erstmalige Anwendung der durch das BilMoG geänderten Bilanzierungs- und Bewertungsvorschriften des HGB sowie die Einführung des 1. DRModG geprägt. Zusätzlich entfielen Sondereffekte aus der verfeinerten Erfassung der Steuersachverhalte sowie der Einführung der Konjunkturprogramme, die im Vorjahr maßgeblich das Jahresergebnis belasteten. Das Jahr 2010 schloss mit einem Jahresergebnis von – 2 150,4 Mio. Euro (Vorjahr: – 6 991,1 Mio. Euro). Die Entwicklung des Jahresergebnisses wird in Tabelle 8-5 dargestellt:

Jahresergebnis 2009	– 6 991,1 Mio. Euro
– Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz	– 875,6 Mio. Euro
+ Erstes Dienstrechtsmodernisierungsgesetz	+ 993,2 Mio. Euro
+ Höhere Einnahmen aus Steuern nach Länderfinanzausgleich	+ 711,6 Mio. Euro
+ Wegfall Sondereffekt verfeinerte Erfassung der Steuersachverhalte 2009	+ 2 645,0 Mio. Euro
+ Wegfall Sondereffekt Konjunkturprogramme 2009	+ 1 033,9 Mio. Euro
+ Geringere Belastung aus Kommunalem Finanzausgleich	+ 332,6 Mio. Euro
Jahresergebnis 2010	– 2 150,4 Mio. Euro

Tabelle 8-5: Entwicklung des Jahresergebnisses

Das Jahresergebnis setzt sich wie folgt zusammen (vgl. Abbildung 8-4): Die laufenden Erträge und Aufwendungen aus dem Verwaltungs- und Finanzergebnis bilden das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit in Höhe von – 1 481,1 Mio. Euro (Vorjahr: – 7 115,1 Mio. Euro). Dieses wird mit den außerordentlichen Erträgen und Aufwendungen (außerordentliches Ergebnis) sowie den Steuern²⁹⁰ in Höhe von – 669,3 Mio. Euro (Vorjahr: 124,0 Mio. Euro) zum Jahresergebnis saldiert.

Erstmalig ergab sich ein positives Verwaltungsergebnis in Höhe von 2 287,2 Mio. Euro (Vorjahr: – 6 056,2 Mio. Euro). Hierbei ist zu berücksichtigen, dass unter Anwendung des HGB in der Fassung des BilMoG Aufwendungen aus der jährlichen Aufzinsung der Pensions- und Beihilferückstellungen in Höhe von 2 402,4 Mio. Euro nicht mehr im Verwaltungsergebnis unter den Personalaufwendungen, sondern im Finanzergebnis unter den Zinsen und ähnlichen Aufwendungen ausgewiesen werden. Bezieht man die Aufwendungen aus der Aufzinsung der Pensions- und Beihilferückstellungen zur Vergleichbarkeit mit dem Vorjahr in das Verwaltungsergebnis ein, beträgt das Verwaltungsergebnis – 115,2 Mio. Euro.

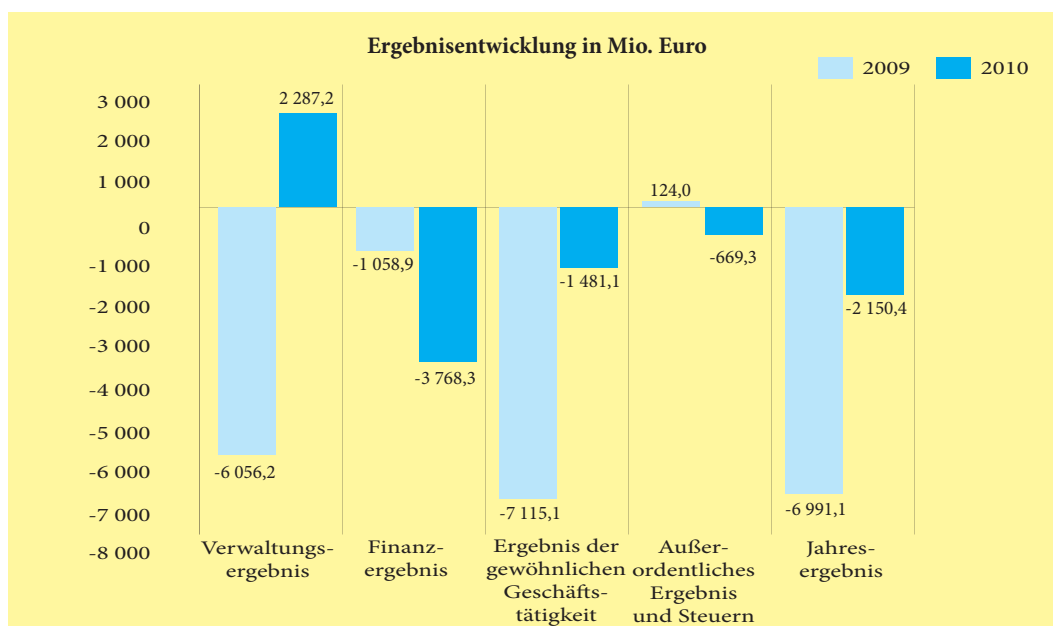


Abbildung 8-4: Bestandteile des Jahresergebnisses

290 Erfasst ist der Steuerertrag bzw. -aufwand, der dadurch entsteht, dass das Land selbst Steuerpflichtiger ist (z. B. bei Betrieben gewerblicher Art). Er wird aus Wesentlichkeitsgründen nicht konsolidiert und in der Ergebnisrechnung nach dem a. o. Ergebnis ausgewiesen.

8.6.3.2 Verwaltungsergebnis

Die Zusammensetzung der Erträge und Aufwendungen des Verwaltungsergebnisses zeigt Abbildung 8-5:

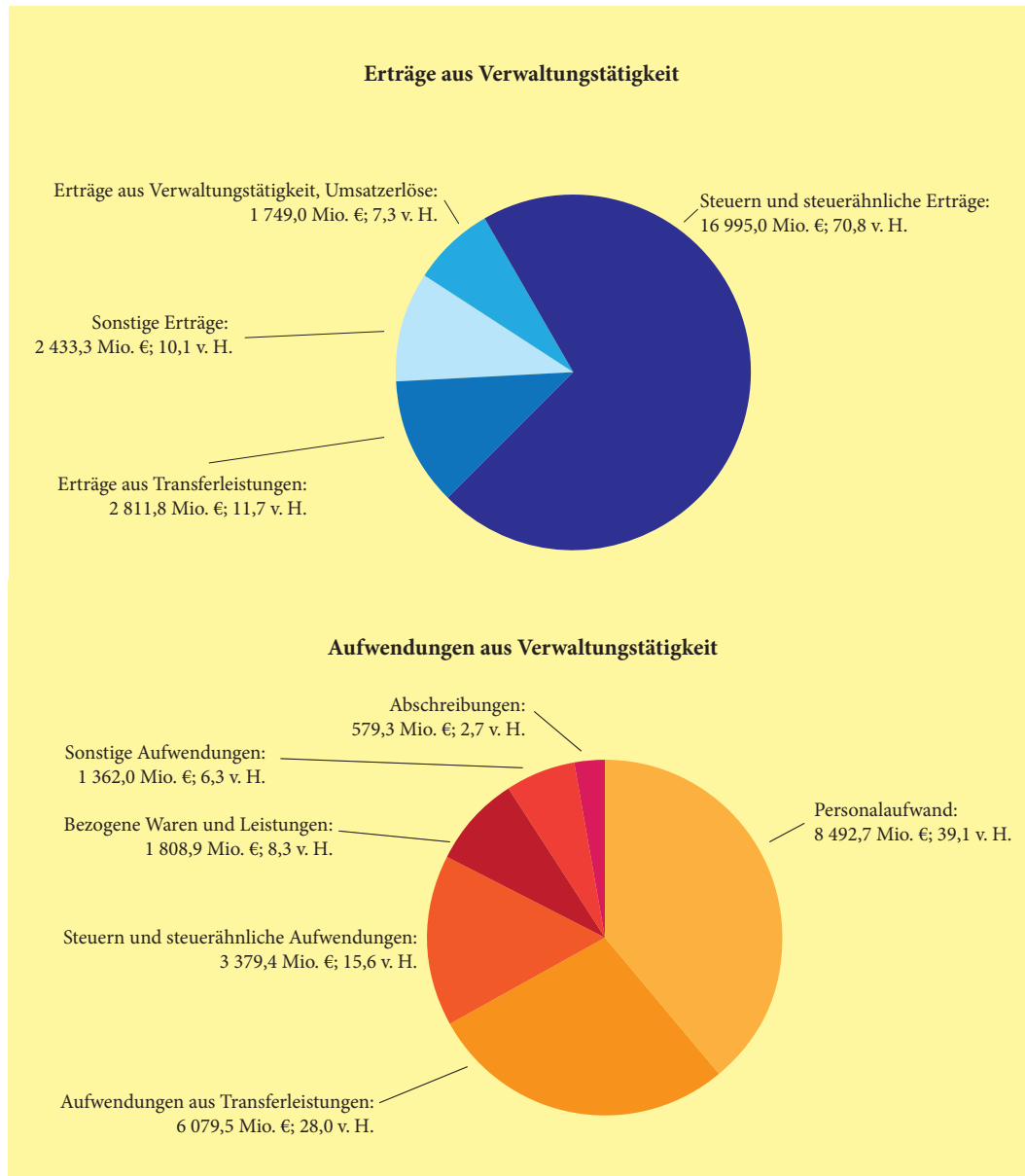


Abbildung 8-5: Erträge und Aufwendungen aus Verwaltungstätigkeit

Mit 70,8 v. H. (Vorjahr: 71,8 v. H.) war die Ertragsseite maßgeblich von den Steuern und steuerähnlichen Erträgen (16 995,0 Mio. Euro, Vorjahr: 15 797,7 Mio. Euro) geprägt. Diese werden ohne Gegenleistungsverpflichtung

erzielt und unterliegen keiner Zweckbindung. Sie können daher zur Deckung des allgemeinen Finanzierungsbedarfs der Gebietskörperschaft herangezogen werden. Dies unterscheidet sie zum einen von den Erträgen aus Transferleistungen (2 811,8 Mio. Euro, Vorjahr: 3 144,6 Mio. Euro), die zweckgebunden der Deckung bestimmter Ausgaben dienen, und zum anderen von den Erträgen aus Verwaltungstätigkeit und den Umsatzerlösen (1 749,0 Mio. Euro, Vorjahr: 1 792,6 Mio. Euro), denen eine konkrete Gegenleistung zugrunde liegt.²⁹¹

8.6.3.3 Steuerergebnis

Das Steuerergebnis zeigt das effektiv dem Land zustehende Steueraufkommen des Jahres. Die Ermittlung erfolgt über eine Saldierung der Erträge aus Steuern und steuerähnlichen Erträgen mit den Aufwendungen aus Steuern und steuerähnlichen Aufwendungen (vgl. Tabelle 8-6). Die Aufwendungen aus Steuern umfassten im Wesentlichen den Länderfinanzausgleich (1 659,9 Mio. Euro, Vorjahr: 1 947,2 Mio. Euro) und die Steuervergütungen (1 352,0 Mio. Euro, Vorjahr: 1 282,9 Mio. Euro). Steuererstattungen wurden als Minderungen der Erträge aus Steuern und steuerähnlichen Erträgen erfasst.

	2010	2009
Erträge aus Steuern und steuerähnliche Erträge	16 995,0 Mio. Euro	15 797,7 Mio. Euro
abzgl. Aufwendungen aus Steuern und steuerähnliche Aufwendungen	– 3 379,4 Mio. Euro	– 3 550,4 Mio. Euro
Steuerergebnis:	13 615,6 Mio. Euro	12 247,3 Mio. Euro

Tabelle 8-6: Ermittlung des Steuerergebnisses

Im Vorjahr wurden unter den Steuern und steuerähnlichen Erträgen Ertragsminderungen aus der Verfeinerung der Steuerbilanzierung in Höhe von 800,0 Mio. Euro berücksichtigt. Neben dem Entfall dieses Einmaleffektes be-

²⁹¹ Die Erträge aus Verwaltungstätigkeit umfassen Gebühren und Beiträge, wie z. B. Spieleinnahmen und Spielscheingebühren der Hessischen Lotterieverwaltung; als Umsatzerlöse werden insbesondere Erlöse aus dem Verkauf von Waren und Dienstleistungen, wie z. B. Erlöse aus dem Holzverkauf, erfasst.

gründet sich die Erhöhung des Steuerergebnisses in einem gestiegenen Steueraufkommen aufgrund der gesamtwirtschaftlichen Erholung.

8.6.3.4 Transferergebnis

Das Transferergebnis stellt den effektiv auf das Land entfallenden Aufwand aus Transferleistungen dar, der nicht durch Zuweisungen und Zuschüsse Dritter abgedeckt ist. Die Erträge aus Transferleistungen umfassten mit 2 811,8 Mio. Euro (Vorjahr: 3 144,6 Mio. Euro) 11,7 v.H. (Vorjahr: 14,1 v.H.) der Erträge aus dem Verwaltungsergebnis und beruhten überwiegend auf Zuweisungen und Zuschüssen des Bundes und der Europäischen Union. Die Erträge können entweder das Land begünstigen (z. B. Kompensationszahlungen des Bundes für die Kfz-Steuer) oder der Förderung Dritter dienen (Kofinanzierung). In letzterem Fall stehen den Erträgen entsprechende Aufwendungen aus Transferleistungen gegenüber. Die Aufwendungen aus Transferleistungen beliefen sich im Jahr 2010 insgesamt auf 6 079,5 Mio. Euro (Vorjahr: 7 939,3 Mio. Euro). Neben den im Rahmen der Kofinanzierung durchgereichten Mitteln beinhalten sie insbesondere den durch das Land finanzierten Eigenanteil an bewilligten Zuweisungen und Zuschüssen sowie Aufwendungen, die für das Land durch den Kommunalen Finanzausgleich und das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz anfallen (3 272,5 Mio. Euro, Vorjahr: 3 559,9 Mio. Euro). Im Vergleich zum Vorjahr entfielen Aufwendungen für Konjunkturpakete in Höhe von 1 586,9 Mio. Euro, was sich positiv auf das Transferergebnis auswirkte. Die Ermittlung des Transferergebnisses stellt Tabelle 8-7 dar:

	2010	2009
Erträge aus Transferleistungen	2 811,8 Mio. Euro	3 144,6 Mio. Euro
abzgl. Aufwendungen aus Transferleistungen	– 6 079,5 Mio. Euro	– 7 939,3 Mio. Euro
Transferergebnis:	– 3 267,7 Mio. Euro	– 4 794,7 Mio. Euro

Tabelle 8-7: Ermittlung des Transferergebnisses

8.6.3.5 Personalaufwandsquote

Die Personalaufwendungen bildeten mit 8 492,7 Mio. Euro (Vorjahr: 11 574,3 Mio. Euro) den höchsten Aufwandsposten des Landes. Die durchschnittliche Beschäftigtenzahl stieg im Jahr 2010 um 2 491 auf 151 633 Mitarbeiter. Die durchschnittliche Zahl der Versorgungsempfänger nahm um 1 506 auf 62 542 Personen zu. Im Jahr 2010 entfielen 15,4 v. H. des Personalaufwands auf Aufwendungen für die Zuführung zu Pensions- und Beihilferückstellungen (1 316,2 Mio. Euro, Vorjahr: 4 182,2 Mio. Euro).

Der Rückgang der Personalaufwendungen resultierte maßgeblich aus dem veränderten Ausweis der Aufwendungen für die Aufzinsung der Pensions- und Beihilferückstellungen (2 402,4 Mio. Euro). Diese werden unter Anwendung des HGB in der Fassung des BilMoG nicht mehr unter den Aufwendungen für Altersversorgung, sondern unter der Position Zinsen und ähnliche Aufwendungen im Finanzergebnis ausgewiesen. Zusätzlich wirkte sich der Entfall des Einmaleffekts von Besoldungsanpassungen aus 2009 aufwandsmindernd aus.

Personalaufwandsquote in v. H.		Personalaufwand in Mio. Euro
		Bereinigte Verwaltungserträge in Mio. Euro
2010	61,2	10 895,1 / 17 797,8
2009	71,9	11 574,3 / 16 108,0

Tabelle 8-8: Ermittlung der Personalaufwandsquote

Die in Tabelle 8-8 dargestellte Personalaufwandsquote (Personalintensität) ermittelt sich als Verhältnis der Personalaufwendungen zu den Erträgen aus Verwaltungstätigkeit. Da jedoch ein Teil der mit den Erträgen aus Verwaltungstätigkeit verbundenen Einnahmen zweckgebunden ist, können nicht sämtliche Erträge zur Deckung des Personalaufwands herangezogen werden. Für die Ermittlung der Personalaufwandsquote wurden die Erträge aus Verwaltungstätigkeit (23 989,0 Mio. Euro, Vorjahr: 22 003,0 Mio. Euro) um die Erträge aus Transferleistungen (2 811,8 Mio. Euro, Vorjahr: 3 144,6 Mio. Euro) und die Aufwendungen aus Steuern und steuerähnlichen Aufwendungen (3 379,4 Mio. Euro,

Vorjahr: 3 550,4 Mio. Euro) bereinigt. Um einen Vergleich mit dem Vorjahr zu ermöglichen, wurden die Aufwendungen für die Aufzinsung der Pensions- und Beihilferückstellungen in die Personalaufwendungen im Jahr 2010 mit einbezogen. Unter Berücksichtigung dieser bereinigten Größen beträgt die Personalaufwandsquote 61,2 v. H.

Die Personalaufwandsquote ist aufgrund einer unterschiedlichen Datenbasis nicht mit der in Abschnitt 2.6.2 berechneten Personal-Steuer-Quote gleichzusetzen. Die bei der Berechnung der Personalaufwandsquote im Zähler berücksichtigten Personalaufwendungen umfassen nicht nur die tatsächlichen Auszahlungen für das Personal (die bei der Personal-Steuer-Quote in die Berechnung einfließen), sondern z. B. auch Aufwendungen für die Zuführung zu Pensionsrückstellungen. Des Weiteren wird bei der Berechnung der Personalaufwandsquote mit den Verwaltungserträgen im Nenner eine deutlich breitere Datenbasis zugrunde gelegt. Neben den auch bei der Personal-Steuer-Quote berücksichtigten Steuern umfassen die Verwaltungserträge u. a. auch steuerähnliche Erträge und Umsatzerlöse.

Die Veränderung der Personalaufwandsquote resultiert im Wesentlichen aus den gestiegenen Steuern und steuerähnlichen Erträgen, den positiven Auswirkungen der Einführung des 1. DRModG sowie dem Entfall der Sondereffekte aus 2009. Betrachtet man den hohen Fixkostenanteil der übrigen Aufwandspositionen (u. a. für Zinszahlungen, Gebäudekosten und Aufwendungen für bezogene Waren), verdeutlicht die weiterhin hohe Personalintensität einmal mehr den sehr eingeschränkten finanziellen Handlungsspielraum des Landes.

8.6.3.6 Sonstige Erträge

Die sonstigen Erträge erhöhten sich im Vergleich zum Vorjahr um 1 138,9 Mio. Euro. Maßgeblichen Einfluss auf die Veränderung der Position hatte die Einführung des 1. DRModG im Jahr 2010 und die damit verbundene Anhebung des Renteneintrittsalters, die zu einer Auflösung der Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeverpflichtungen in Höhe von 993,2 Mio. Euro führte.

8.6.3.7 Abschreibungsquote

Die Abschreibungen für das Anlagevermögen beliefen sich auf 709,1 Mio. Euro (Vorjahr: 631,4 Mio. Euro). Darin enthalten waren Abschreibungen auf das Immaterielle Vermögen sowie das Sachanlagevermögen in Höhe von 579,3 Mio. Euro (Vorjahr: 516,1 Mio. Euro). Davon entfielen 537,6 Mio. Euro (Vorjahr: 514,3 Mio. Euro) auf planmäßige Abschreibungen. Die Abschreibungen auf das Finanzanlagevermögen in Höhe von 129,8 Mio. Euro (Vorjahr: 115,3 Mio. Euro) wurden hiervon getrennt im Finanzergebnis ausgewiesen.

Abschreibungsquote in v. H.		=	Abschreibungen in Mio. Euro Anlagevermögen in Mio. Euro
2010	2,9		709,1 / 24 638,6
2009	2,6		631,4 / 24 115,4

Tabelle 8-9: Ermittlung der Abschreibungsquote

Die in Tabelle 8-9 dargestellte Abschreibungsquote beschreibt die prozentuale Höhe der Abschreibungen bezogen auf das Anlagevermögen und beträgt in 2010 2,9 v. H. (Vorjahr: 2,6 v. H.). Ihr niedriger Wert erklärt sich dadurch, dass weite Teile des Sachanlagevermögens (z. B. Kunst- und Sammlungsgegenstände, Waldvermögen und Grundstücke) sowie das Finanzanlagevermögen nicht abnutzbar sind und daher keiner planmäßigen Abschreibung unterliegen. Für das Infrastrukturvermögen sowie die Gebäude, Gebäudeeinrichtungen und Bauten bestehen lange Nutzungsdauern (über 30 Jahre).

8.6.3.8 Finanzergebnis

Das Finanzergebnis verschlechterte sich um 2 709,4 Mio. Euro auf – 3 768,3 Mio. Euro (vgl. Tabelle 8-10). Maßgebliche Ursache war der unter Anwendung des HGB in der Fassung des BilMoG erstmalige Ausweis der Aufwendungen aus der Aufzinsung der langfristigen Rückstellungen (2 530,5 Mio. Euro) unter den Zinsen und ähnlichen Aufwendungen. Zusätz-

lich stiegen, korrespondierend zu dem Anstieg der langfristigen Verbindlichkeiten (Landesschatzanweisungen und Schuldscheindarlehen), auch die zugehörigen Zinsaufwendungen um 395,7 Mio. Euro auf 1 711,4 Mio. Euro an. Unter den Finanzerträgen sind im Wesentlichen Zinserträge aus Steuerforderungen (265,9 Mio. Euro, Vorjahr: 338,6 Mio. Euro) ausgewiesen.

	2010	2009
Erträge aus Beteiligungen und anderen Wertpapieren und Ausleihungen des Finanzanlagevermögens	123,2 Mio. Euro	72,2 Mio. Euro
Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	480,4 Mio. Euro	539,4 Mio. Euro
abzgl. Abschreibungen auf Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens und Verluste aus entsprechenden Abgängen	– 129,8 Mio. Euro	– 115,3 Mio. Euro
abzgl. Zinsen und ähnliche Aufwendungen	– 4 242,1 Mio. Euro	– 1 555,2 Mio. Euro
Finanzergebnis:	– 3 768,3 Mio. Euro	– 1 058,9 Mio. Euro

Tabelle 8-10: Ermittlung des Finanzergebnisses

8.6.3.9 Zinslastquote

Die zusätzliche Belastung aus der Inanspruchnahme von Krediten wird durch die Zinslastquote verdeutlicht. Diese Kennzahl ermittelt sich aus der Gegenüberstellung von Zinsaufwendungen aus der externen Finanzierung und den Aufwendungen aus Verwaltungsleistungen (vgl. Tabelle 8-11). Der Anstieg im Vergleich zum Vorjahr resultiert im Wesentlichen aus der gestiegenen Zinslast aus den zur Bewältigung der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise aufgenommenen Finanzmitteln.

Zinslastquote in v. H. =		Zinsaufwand aus der externen Finanzierung in Mio. Euro
		Bereinigter Verwaltungsaufwand in Mio. Euro
2010	11,7	1 711,4 / 14 645,3
2009	9,3	1 547,9 / 16 569,5

Tabelle 8-11: Ermittlung der Zinslastquote

Die Verwaltungsaufwendungen (21 701,8 Mio. Euro, Vorjahr: 28 059,2 Mio. Euro) wurden um die Aufwendungen aus Transferleistungen (6 079,5 Mio. Euro, Vorjahr: 7 939,3 Mio. Euro) und um die Aufwendungen aus Steuern und steuerähnlichen Aufwendungen (3 379,4 Mio. Euro, Vorjahr: 3 550,4 Mio. Euro) bereinigt. Zur Herstellung der Vergleichbarkeit mit dem Vorjahr wurden die im Jahr 2010 nach BilMoG erstmals unter den Zinsen und ähnlichen Aufwendungen ausgewiesenen Aufwendungen für die Aufzinsung der Pensions- und Beihilferückstellungen in die bereinigten Verwaltungsaufwendungen einbezogen.

Die Zinslastquote kann aufgrund einer unterschiedlichen Datenbasis nicht mit der in Abschnitt 2.6.2 berechneten kameralen Zinsausgabenquote gleichgesetzt werden. Die kamurale Zinsausgabenquote stellt die tatsächlichen Zinszahlungen den Ausgaben gegenüber. Bei der Berechnung der Zinslastquote werden nicht nur die tatsächlichen Zinszahlungen, sondern z. B. auch die bereits in der Periode verursachten, aber noch nicht zahlungswirksam gewordenen Zinsaufwendungen für Steuererstattungen berücksichtigt. Durch die Erfassung nicht zahlungswirksamer Komponenten fließt mit den Verwaltungsaufwendungen ebenfalls die deutlich breitere Datenbasis in die Berechnung der Zinslastquote ein.

8.6.3.10 Außerordentliches Ergebnis

Das außerordentliche Ergebnis beträgt – 655,0 Mio. Euro (Vorjahr: 137,1 Mio. Euro). Es setzt sich aus Erträgen und Aufwendungen zusammen, die außerhalb der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit anfallen, d. h. ungewöhnlich und

unregelmäßig (selten) sind. Die Veränderung der Position ist im Wesentlichen auf die zum 1. Januar 2010 vorgenommenen Anpassungen an das BilMoG aufgrund der bei den langfristigen Rückstellungen zu berücksichtigenden Preis- und Kostensteigerungen zurückzuführen, die mit 875,6 Mio. Euro zu einer starken Erhöhung der außerordentlichen Aufwendungen geführt haben. Unter den außerordentlichen Erträgen sind unter anderem Erträge aus der erstmaligen Aktivierung der druckgrafischen Sammlung des Landesmuseums Darmstadt in Höhe von 256,8 Mio. Euro enthalten. Die Ermittlung des außerordentlichen Ergebnisses zeigt Tabelle 8-12:

	2010	2009
Außerordentliche Erträge	395,4 Mio. Euro	190,1 Mio. Euro
abzgl. Außerordentliche Aufwendungen	– 1 050,4 Mio. Euro	– 53,0 Mio. Euro
Außerordentliches Ergebnis:	– 655,0 Mio. Euro	137,1 Mio. Euro

Tabelle 8-12: Ermittlung des Außerordentlichen Ergebnisses

8.6.4 Finanzlage

Die Finanzrechnung zeigt die Ursache, die Zusammensetzung und die Verwendung von Zahlungsströmen (Cashflows) und die daraus resultierende Veränderung des Finanzmittelfonds²⁹² auf. Es wird zwischen Zahlungsströmen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit sowie aus Investitions- und aus Finanzierungstätigkeit unterschieden.

Die zusammengefasste Finanzrechnung des Landes wird in Tabelle 8-13 dargestellt:

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

	2010	2009
Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit	– 1 139,8 Mio. Euro	– 1 755,1 Mio. Euro
Cashflow aus Investitionstätigkeit	– 770,1 Mio. Euro	– 980,9 Mio. Euro
Cashflow aus Finanzierungstätigkeit	3 697,6 Mio. Euro	2 858,9 Mio. Euro
Zahlungswirksame Veränderungen des Finanzmittelfonds	1 787,7 Mio. Euro	122,9 Mio. Euro
Finanzmittelfonds am Anfang der Periode	– 441,3 Mio. Euro	– 564,2 Mio. Euro
Finanzmittelfonds am Ende der Periode	1 346,4 Mio. Euro	– 441,3 Mio. Euro

Tabelle 8-13: Finanzrechnung in aggregierter Form

Eine wichtige Größe in der Finanzrechnung ist der *Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit*. Er umfasst alle Zahlungsströme im Zusammenhang mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, sofern sie nicht der Investitions- oder Finanzierungstätigkeit zuzuordnen sind. Wie im Vorjahr war der Cashflow im Jahr 2010 negativ. Dies zeigt, dass die Auszahlungen im Rahmen der Verwaltungstätigkeit (z. B. für Personal, Sachmittel und Transferleistungen) nicht durch entsprechende Einzahlungen (im Wesentlichen Steuern) gedeckt werden konnten und insoweit ein Fremdfinanzierungsbedarf besteht.

Die Veränderung des Cashflows im Vergleich zum Vorjahr war maßgeblich durch das erhöhte Steueraufkommen aufgrund der gesamtwirtschaftlichen Erholung beeinflusst, was sich positiv auf die Höhe der Einzahlungen ausgewirkt hat.

Der *Cashflow aus Investitionstätigkeit* setzt sich aus dem Saldo aller zu langfristigen Investitionszwecken bestimmten Ein- und Auszahlungen in das Anlagevermögen zusammen. Die Veränderung der Position resultiert im Wesentlichen aus der Berücksichtigung von erhaltenen Investitionszuschüssen, die Investitionstätigkeit des Landes war nahezu unverändert.

Der *Cashflow aus Finanzierungstätigkeit* umfasst die Ein- und Auszahlungen, die das Eigenkapital und die Finanzschulden betreffen. Die Höhe dieses Cashflows war insbesondere beeinflusst durch Zuflüsse aus der Kreditaufnahme zur Bewältigung der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise und weist auf eine hohe Fremdfinanzierung hin. Zwar wurden auch im Jahr 2010 Finanzschulden getilgt, jedoch überwiegen die Zuflüsse aus der Neuaufnahme von Krediten. Der Finanzierungsbedarf des Landes konnte auch im Jahr 2010 nicht durch die Verwaltungs- und Investitionstätigkeit des Landes gedeckt werden.

Der negative Ausweis des *Finanzmittelfonds* im Jahr 2009 ist auf einen hohen Bestand an kurzfristigen Kassenkrediten zurückzuführen. Der hohe Fondsbestand im Jahr 2010 steht in Zusammenhang mit einer unmittelbar nach dem Bilanzstichtag zu bedienenden Kreditrate und dem daraus resultierenden Bedarf an kurzfristig verfügbaren Zahlungsmitteln.

8.7 Transparenzvorteile eines doppelischen Jahresabschlusses

Die in Hessen nach wie vor bestehende Zweigleisigkeit der Rechnungslegung in Gestalt einer kameralen Haushaltsrechnung und eines doppelischen Gesamtabschlusses lässt bei einer vergleichenden Betrachtung den unterschiedlichen Informationsgehalt beider Abschlüsse deutlich werden.

8.7.1 Vermögensausweis

So erfassen das kamerale und das doppelische Rechnungswesen das Vermögen des Landes in einem sehr unterschiedlichen Umfang. Während das im kameralen Haushalt 2010 dargestellte Landesvermögen 5 553,6 Mio. Euro²⁹³ betrug, wurden im doppelischen Rechnungswesen 36 186,2 Mio. Euro²⁹⁴ ausgewiesen. Vergleicht man den Vermögensausweis der beiden Buchführungssysteme, so zeigt sich, dass das kamerale Rechnungswesen nur einen punktuellen Einblick in bestimmte Vermögenspositionen, wie etwa Liegenschaften, Beteili-

293 Vgl. Beitrag 7 Abschnitt 7.2 – Abbildung „Struktur des Landesvermögens“.

294 Der Betrag setzt sich zum 31. Dezember 2010 aus dem Anlagevermögen 24 638,6 Mio. Euro, dem Umlaufvermögen 11 222,3 Mio. Euro und dem Rechnungsabgrenzungsposten 325,3 Mio. Euro zusammen.

gungen, Wertpapiere, Sondervermögen und Rücklagen gewährt. Ein vollständiger Vermögensausweis ist dem kameralen Rechnungswesen fremd, ebenso wie eine monetäre Bewertung des Sachanlagevermögens (z. B. Grundstücke).

Des Weiteren existiert im kameralen Rechnungswesen kein den (fortgeführten) Anschaffungs- oder Herstellungskosten in der Doppik vergleichbarer, einheitlicher Bewertungsmaßstab. Insoweit vermittelt erst das doppische Rechnungswesen ein vollständiges, den tatsächlichen Stichtagsverhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage des Landes.

Anhand der bilanziellen Position „Sachanlagen“ wird der Unterschied besonders deutlich. In der kameralen Rechnungslegung wird das Liegenschaftsvermögen in m² angezeigt (3 610,3 Mio. m², Stand 31. Dezember 2009).²⁹⁵ Hingegen werden im doppischen Rechnungswesen neben den Grundstücken auch die Gebäude, einschließlich der Gebäude auf fremden Grundstücken und grundstücksgleiche Rechte, monetär bewertet (5 906,9 Mio. Euro).

Große Unterschiede bei der Bewertung im kameralen und im doppischen Rechnungswesen treten auch bei den Beteiligungen auf. Sie werden kameral mit dem jeweiligen Nennbetrag, das heißt mit dem nominellen Landesanteil am Stamm- bzw. Grundkapital des jeweiligen Unternehmens ohne Berücksichtigung der Wertentwicklungen bis zum Abschlussstichtag in Höhe von 575 Mio. Euro erfasst. Im doppischen Rechnungswesen werden diese Beteiligungen zum einen unter den „Anteilen an verbundenen Unternehmen“ (1 009 Mio. Euro) und zum anderen unter den „Beteiligungen“ (243 Mio. Euro) ausgewiesen. Zum jeweiligen Abschlussstichtag findet eine Fortschreibung der Beteiligungswerte statt. Der höhere Wertansatz in der Doppik resultiert aus der Berücksichtigung der während des Beteiligungsverhältnisses erzielten Jahresüberschüsse im Rahmen der Einbeziehung (Konsolidierung) der Unternehmen in den Gesamtabschluss des Landes.

Die in der Kameralistik erfassten Darlehen betrugen im Haushaltsjahr 2010 1 518,3 Mio. Euro. Eine Bewertung im Sinne einer Werthaltigkeit erfolgt in der Haushaltsrechnung nicht. In der doppischen Darstellung werden diese Darlehen unter dem Begriff „Ausleihungen“ ausgewiesen und nach dem Einzelbewer-

²⁹⁵ Vgl. hierzu Beitrag 7 Abschnitt Nr. 7.4 „Liegenschaftsvermögen“ der Bemerkungen 2010.

tungsprinzip zum Bilanzstichtag bewertet. Im Gesamtabchluss des Landes werden die „Ausleihungen“ unterteilt in „Ausleihungen an verbundene Unternehmen“ und „sonstige Ausleihungen“. Die ersteren betrugen 18 Mio. Euro. Darin enthalten sind u. a. Ausleihungen an die Hessische Landesbahn und an die Hessischen Staatsweingüter. Die „sonstigen Ausleihungen“ beliefen sich auf 2 931,7 Mio. Euro.

8.7.2 Schuldenausweis

Besonders stark zeigt sich der Unterschied zwischen der kameralen Haushaltsrechnung und dem doppelischen Jahresabschluss beim Schuldenausweis (vgl. Tabelle 8-14). Während im kameralen Rechnungswesen lediglich die Kreditmarktschulden erfasst werden, weist das doppelische Rechnungswesen in der Vermögensrechnung (Bilanz) in erheblich größerem Umfang die Verbindlichkeiten gegenüber Dritten aus. Die Differenz zum 31. Dezember 2010 betrug 64 102,3 Mio. Euro.

Die Kreditmarktschulden des Landes zum 31. Dezember 2010 in Höhe von 38 478,6 Mio. Euro wurden im kameralen und im doppelischen Rechnungswesen in gleicher Höhe erfasst und grundsätzlich nach Kreditgebern unterschieden. Dabei handelt es sich neben den begebenen Anleihen des Landes um Darlehen, die das Land bei Kreditinstituten, inländischen Versicherungsunternehmen, öffentlichen Zusatzversorgungseinrichtungen oder bei öffentlichen Kreditgebern aufgenommen hat.

Neben den Kreditmarktschulden werden weitere Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten (z. B. Kassenkredite, sofern vorhanden) ausgewiesen. Außerdem werden Verbindlichkeiten gegenüber anderen Dritten, wie etwa den steuerpflichtigen Bürgern des Landes, Lieferanten oder anderen Gebietskörperschaften bilanziell erfasst.

Der wesentliche Transparenzvorteil des doppelischen Schuldenausweises gegenüber der kameralen Darstellung zeigt sich im Ausweis der sog. impliziten Schulden. Hierunter werden insbesondere die Rückstellungen verstanden. Diese betrugen zum Bilanzstichtag 51 895,6 Mio. Euro. Insgesamt summier-

ten sich die Verbindlichkeiten und Rückstellungen in der Vermögensrechnung des Landes zum 31. Dezember 2010 auf 102 580,9 Mio. Euro.

Die Differenz zwischen dem kameralen und doppelischen Schuldenausweis würde noch höher ausfallen, wenn die Restkreditaufnahme in Höhe von 784,4 Mio. Euro im Jahr 2011 zum Ausgleich des Haushalts 2010 nicht in die kamerale Haushaltsrechnung einbezogen würde. Nach der konsequenten Periodisierung im doppelischen Rechnungswesen stellen diese Kredite Schulden des folgenden Haushaltsjahres 2011 dar.

Kameraler und doppischer Schuldenausweis	Kreditschulden in Mio. Euro	Bilanzielle Schulden in Mio. Euro
Anleihen	25 583,4	25 583,4
Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten		
Kreditmarktmittel	6 489,5	6 489,5
Übrige Verbindlichkeiten (insb. Zinsverbindlichkeiten)	–	186,0
Erhaltene Anzahlungen auf Bestellungen/Leistungen	–	104,0
Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen	–	3 207,4*
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	–	123,6
Verbindlichkeiten aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	–	2 918,3*
Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	–	3,9
Verbindlichkeiten gegenüber Gebietskörperschaften		
Mittel bei öffentlichen Haushalten	554,2	554,2
Erstattung Drittanteile Steuern	–	3 320,2*
Zerlegung und Länderfinanzausgleich	–	1 489,8
Übrige Verbindlichkeiten	–	185,0
Sonstige Verbindlichkeiten		
Kreditmarktmittel	5 067,2	5 067,2
Zinsverbindlichkeiten	–	749,4
Übrige Verbindlichkeiten	–	703,4
SUMME DER VERBINDLICHKEITEN	= 37 694,3	50 685,3
Rückstellungen für Pensionen und Beihilfen	–	45 211,7
Steuerrückstellungen	–	0,0
Sonstige Rückstellungen	–	6 683,9*
SUMME DER RÜCKSTELLUNGEN	= –	51 895,6
Für das Haushaltjahr 2010 aufgenommene Schulden	784,4	–
SUMME DER SCHULDEN	= 38 478,6	102 580,9*

* Bruttoausweis ohne Verrechnung mit korrespondierenden Forderungen.

Tabelle 8-14: Schuldenausweis

8.7.3 Ergebnisausweis

Transparenzvorteile des doppischen Jahresabschlusses gegenüber der kameralen Haushaltsrechnung zeigen sich auch in der Ergebnisrechnung und dem

darin ermittelten Jahresergebnis. Anders als in der kameralen Haushaltsrechnung wird mit dem Jahresergebnis eine Erfolgsgröße ausgewiesen, die entweder den Wertezuwachs (Jahresüberschuss) oder den Werteverzehr (Jahresfehlbetrag) einer Periode offenlegt.

Des Weiteren sind die in der Ergebnisrechnung ausgewiesenen Erträge und Aufwendungen konzeptionell weiter gefasst als die kameralen Einnahmen und Ausgaben. So enthalten sie neben den zahlungswirksamen auch nicht zahlungswirksame, der Periode zuzurechnende Vorgänge. Deutlich wird dies z. B. beim Ausweis der mit dem Personal verbundenen finanziellen Belastungen. Während in der kameralen Haushaltsrechnung nur die ausgezahlten Beträge erfasst werden, enthält der in der Ergebnisrechnung ausgewiesene Personalaufwand z. B. auch die Aufwendungen für die Zuführungen zu Pensionsrückstellungen. Diese bilden die in der abgelaufenen Periode erdienten Pensionsansprüche der Berechtigten ab, die erst in Zukunft zahlungswirksam werden. Die Personalaufwendungen machen damit den aus den Ansprüchen der Pensionsberechtigten resultierenden Werteverzehr in der Periode transparent.

Die Ergebnisrechnung stellt mit dem Jahresergebnis nicht nur die zentrale Kennzahl für den wirtschaftlichen Erfolg des Landes im Jahresverlauf zur Verfügung, sondern bietet auch die Grundlage für weitere aussagekräftige Finanzkennzahlen, wie z. B. die in den Abschnitten 8.6.4.5 und 8.6.4.9 dargestellte Personalaufwands- und Zinslastquote.

8.8 Entwicklung neuer Rechtsgrundlagen für ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen

8.8.1 Geplante Novellierung der Landeshaushaltsordnung

Zu dem vom Ministerium der Finanzen bereits Anfang des Jahres 2011 vorgelegten Referentenentwurf für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Landeshaushaltsordnung und anderer Rechtsvorschriften nahm der Rechnungshof auf fachlicher Ebene ausführlich Stellung. Er begleitet die Novellierung beratend und regt eine konsequente Weiterführung der Bestrebungen an, die Landeshaushaltsordnung an das neue Rechnungswesen anzupassen.

8.8.2 Hinweise der Rechnungshöfe zur Neufassung der Standards staatlicher Doppik

Die von dem Bund-Länder-Gremium nach § 49a HGrG erarbeiteten Standards staatlicher Doppik wurden zuletzt in der 4. Sitzung des Gremiums am 26./27. Oktober 2011 überprüft und mit Stand vom 9. August 2011 beschlossen. Auskunftsgemäß wurden mit der oben genannten Fassung die von den Rechnungshöfen Bremen, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen eingebrachten Änderungsvorschläge abschließend behandelt. Zwar wurden mehrere Hinweise der Rechnungshöfe umgesetzt (z. B. Berücksichtigung der Urlaubs- und Überstundenrückstellungen), die Empfehlung hinsichtlich der zu stark vereinfachenden Immobilienbewertung (Verwendung sog. Friedensneubauwerte) wurde vom Standardisierungsgremium aber nicht berücksichtigt. Nach Auffassung des Rechnungshofs und der von ihm beauftragten Wirtschaftsprüfungsgesellschaften sind die nach den Standards staatlicher Doppik vorgesehenen Vereinfachungen bei der Immobilienbewertung mit den handelsrechtlichen GoB nicht vereinbar.

Der Rechnungshof hatte bereits in seinen Bemerkungen 2009 und 2010 (vgl. jeweils die Abschnitte 8.5.2) darauf hingewiesen, dass Abweichungen von den in § 7a Absatz 2 HGrG aufgeführten handelsrechtlichen Vorschriften und Grundsätzen einer nachvollziehbar dokumentierten gesetzeskonformen Begründung bedürfen, d. h. „aufgrund der Besonderheiten der öffentlichen Haushaltswirtschaft erforderlich“ sein müssen. Die Regelung der Immobilienbewertung in den Standards wird diesen Anforderungen nicht gerecht. Große Immobilienbestände stellen keine Besonderheit der öffentlichen Haushaltswirtschaft dar, sondern treten typischerweise auch bei großen Unternehmen auf. An der im Land Hessen gewählten GoB-konformen Bewertung sollte daher festgehalten werden.

Auch in ihrer jüngst überarbeiteten Fassung enthalten die Standards noch weitere Abweichungen vom Handelsbilanzrecht, die nicht auf Besonderheiten der öffentlichen Haushaltswirtschaft beruhen (z. B. Nichtpassivierung von Rückstellungen für Jahresabschlusskosten und Aufbewahrung von Geschäftunterlagen). Der Rechnungshof sieht – insbesondere im Hinblick auf die für das Land ab dem Haushaltsjahr 2015 vorgesehene Anwendung der Standards staat-

licher Doppik – weiteren Überarbeitungsbedarf. Damit die Standards nicht hinter dem im Land Hessen bereits erreichten Qualitätsniveau zurückbleiben, empfiehlt der Rechnungshof, die Standards staatlicher Doppik – wie vom Gesetzgeber vorgesehen²⁹⁶ – als „Mindeststandards“ zu verstehen, über die im Sinne einer näher am Handelsrecht ausgerichteten Bilanzierung und Bewertung hinausgegangen werden kann.

296 Vgl. z. B. Bundestags-Drucksache 16/12060, S. 13.

Teil II Bemerkungen zu den Einzelplänen

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

9 Aufsicht über die Betätigung der Kommunen als Teil der kommunalen Finanzaufsicht

(Kap. 03 01, Buchungskreis 2200, Produkt Nr. 11)

Die Kommunalaufsicht verwendete für die Prüfung der Voraussetzungen, unter denen Kommunen sich wirtschaftlich betätigen dürfen, kein einheitliches Prüfmuster. Bei der Aufsicht fehlten zudem einheitliche Maßstäbe und Verfahren.

Der Rechnungshof hat empfohlen, eine einheitliche und risikoorientierte Aufsicht sicherzustellen. Prüfmaßstäbe und -verfahren sollten in einer Checkliste festgehalten werden. Außerdem sollte ein systematisches Raster für die Aufsicht über das Betätigungscontrolling der Kommunen erstellt werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass in weiten Teilen ein großes Maß an Übereinstimmung zu verzeichnen sei. So erwäge es, ein systematisches Raster für die Aufsicht über das Betätigungscontrolling der Kommunen zu erarbeiten. Erheblich differierende Sichtweisen bestünden allerdings hinsichtlich der Stellung und damit verbunden der Möglichkeiten und Kompetenzen der Kommunalaufsicht.

Der Rechnungshof hält an seinen Empfehlungen für eine einheitliche und risikoorientierte kommunale Finanzaufsicht fest. Er hält sie für geboten, um den gesetzlichen Auftrag der Kommunalaufsicht zu erfüllen.

9.1 Vorbemerkung

Die gesamte Verwaltungstätigkeit der Städte, Gemeinden und Landkreise unterliegt der staatlichen Aufsicht des Landes. Gemäß § 11 Hessische Gemeindeordnung (HGO) hat sie die Aufgabe, die Kommunen in ihren Rechten zu schützen (Schutzfunktion) und die Erfüllung ihrer Pflichten zu sichern (Überwachungsfunktion). Als Kommunalaufsicht wird die staatliche Aufsicht über die Kommunen in Selbstverwaltungsangelegenheiten bezeichnet. Sie ergänzt die durch Artikel 28 Absatz 2 GG garantierte Selbstverwaltung der Kommunen.

Soweit sich die Aufsicht mit den wirtschaftlichen Selbstverwaltungsangelegenheiten der Kommunen befasst, ist sie als „Kommunale Finanzaufsicht“ tätig. Diese erstreckt sich auf die Haushaltswirtschaft und die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen. Sie soll sicherstellen, dass die finanziellen und wirtschaftlichen Grundlagen für die Funktionsfähigkeit der Kommunen gegeben sind. Die Bedeutung der wirtschaftlichen Betätigung – vor allem der Großstädte – im Verhältnis zu den Kernhaushalten wird an der sogenannten Ausgliederungsquote deutlich. Für Personal betrug diese im Jahr 2007 beispielsweise in Frankfurt am Main 55 v. H. und in Wiesbaden 48 v. H.²⁹⁷

Der Aufsicht unterliegen kommunale Wirtschaftsunternehmen in privatrechtlichen und in öffentlich-rechtlichen Organisationsformen wie z. B. Eigenbetriebe. Sie umfasst sowohl Beginn, Ausweitung und Ende der Betätigung als auch die laufende Geschäftstätigkeit sowie die Wahrnehmung der gesetzlichen Befugnisse der Beteiligungsverwaltung der Kommunen.

Die Kommunalaufsicht in Hessen wird in einem gestuften Behördenaufbau wahrgenommen: Die Aufsicht über die Städte Frankfurt am Main und Wiesbaden führt das Ministerium, das zugleich oberste Kommunalaufsichtsbehörde ist. Für die Aufsicht über die Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern sowie über die Landkreise sind die Regierungspräsidien zuständig; das Ministerium ist, soweit es diese Befugnisse nicht übertragen hat, obere Aufsichtsbehörde. Für die übrigen Gemeinden ist der Landrat Aufsichtsbehörde und das Regierungspräsidium obere Aufsichtsbehörde.

297 Vgl. die Feststellung im 20. Zusammenfassenden Bericht der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften vom 20. Oktober 2010 (Landtagsdrucksache 18/2632), Seite 99 ff.

Der Rechnungshof prüfte gemeinsam mit seinem Prüfungsamt die kommunale Finanzaufsicht über die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen beim Ministerium und den Regierungspräsidien Darmstadt und Kassel.

9.2 Prüfmaßstäbe und -verfahren

9.2.1

Die §§ 121 ff. HGO regeln die Voraussetzungen, unter denen Kommunen sich wirtschaftlich betätigen dürfen. Der Rechnungshof stellte fest, dass die Kommunalaufsicht sowohl bei Aufnahme einer wirtschaftlichen Betätigung als auch bei laufender Geschäftstätigkeit die genannten Voraussetzungen keinem einheitlichen Prüfmuster unterzog. Das Ministerium und die Regierungspräsidien führten die Aufsicht über die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen zudem nicht durchgängig nach einheitlichen Maßstäben und Verfahren. Teilweise ließen sie zentrale Vorschriften des Bundes- und Landesrechts ungeprüft bzw. beaufsichtigten nicht, ob diese eingehalten wurden.

9.2.2

Die Kommunalaufsicht hat wegen der ihr innewohnenden Schutzfunktion den mit einer wirtschaftlichen Betätigung verbundenen Risiken angemessen Rechnung zu tragen. Deshalb hat der Rechnungshof empfohlen, für die Aufsicht über das Betätigungscontrolling der Kommunen ein systematisches Raster zu erstellen, das u. a. eine Berichtspflicht für die Kommunen enthält und eine risikoorientierte Betrachtungsweise vorsieht. Ferner sollte eine Richtlinie zur Beteiligungsverwaltung der Kommunen erlassen werden.

Prüfmaßstäbe und -verfahren sollten in einer Checkliste festgehalten werden, um die Einheitlichkeit der Aufsicht sowie Vollständigkeit und Dokumentation zu gewährleisten.

9.2.3

Das Ministerium hat die Übernahme einiger Empfehlungen und Anregungen des Rechnungshofs zugesagt.

Es erwäge eine Arbeitsgruppe einzuberufen, um ein systematisches Raster für die Aufsicht über das Betätigungscontrolling der Kommunen zu erstellen.

Hinsichtlich der Aufgabenstellung der Kommunalaufsicht hat das Ministerium in einigen grundsätzlichen Fragen eine andere Auffassung vertreten. Es hat darauf verwiesen, dass Beginn, Ausweitung und Ende der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen von Gesetzes wegen keiner Genehmigungspflicht unterlägen, sondern der Kommunalaufsicht nur angezeigt werden müssten. Die Aufsichtsbehörde habe nur die Einhaltung der kommunalrechtlichen Vorgaben und der anderen gesetzlichen Vorschriften, soweit diese hiermit in unmittelbarem Zusammenhang stehen, sicherzustellen, nicht aber die Beachtung aller gesetzlichen Vorschriften des Gesellschaftsrechts. Schließlich sei es nicht Aufgabe der Kommunalaufsicht, die gemeindlichen Beteiligungen zu steuern oder die konkrete Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung zu messen.

9.2.4

Der Rechnungshof begrüßt die Einsetzung einer Arbeitsgruppe, um ein systematisches Aufsichtsraster zu erarbeiten.

Im Übrigen hält er an seinen Empfehlungen für eine einheitliche und risikoorientierte kommunale Finanzaufsicht fest. Er hält sie für geboten, um den gesetzlichen Auftrag der Kommunalaufsicht zu erfüllen. Nach § 135 Satz 1 HGO soll die Kommunalaufsicht sicherstellen, „dass die Gemeinden im Einklang mit den Gesetzen verwaltet“ werden.

Es ist Aufgabe der Kommunen, ihre Beteiligungen zu steuern und die konkrete Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung zu messen. Dies entbindet die Kommunalaufsicht aber nicht davon, im Sinne einer risikoorientierten Betrachtungsweise dieses Betätigungscontrolling zu beaufsichtigen. Das kann

beispielsweise auch beinhalten, dass sie die Einhaltung einschlägiger Vorschriften im Gesellschaftsrecht bei der Betätigung der Kommunen überwacht und dies auch dokumentiert.

9.3 Spekulationsverbot und Konsolidierungsrichtlinie

9.3.1

Die Einhaltung des allgemein für öffentliche Mittel geltenden Spekulationsverbots prüfte die Kommunalaufsicht vor allem hinsichtlich der kommunalen Unternehmen nicht hinreichend bzw. nicht nach einem festen Prüfraster.

Gleiches stellte der Rechnungshof bezüglich der Konsolidierungsrichtlinie fest. Diese regelt u. a., dass leistungsfähige öffentliche Unternehmen einen Beitrag zur Verbesserung der kommunalen Haushalts- und Finanzsituation und zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erbringen sollen.

9.3.2

Der Rechnungshof hat in Anbetracht der möglicherweise hohen finanziellen Risiken empfohlen, auf die Einhaltung des Spekulationsverbots durch kommunale Gesellschaften einschließlich der mittelbaren Beteiligungen hinzuwirken. Auch die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat sich im Jahr 2011 mit dem Einsatz derivativer Finanzinstrumente im kommunalen Bereich befasst und dabei auf die erheblichen Risiken hingewiesen.²⁹⁸

Des Weiteren sollten Möglichkeiten eines Konsolidierungsbeitrages durch die Gesellschaften geprüft und bei einer Haushaltsgenehmigung vorgeschrieben werden.

298 Vgl. Nr. 4 des Beschlusses „Empfehlungen für den Einsatz derivativer Finanzinstrumente bei Ländern und Kommunen“ der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 4. bis 6. Mai 2011 in Wernigerode; abgedruckt in Heuer/Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Band 3, VIII/2.17.

9.3.3

Ministerium und Regierungspräsidien haben die Auffassung vertreten, die Einhaltung des Spekulationsverbots und der Konsolidierungsrichtlinie würden anlass- und einzelfallbezogen durchaus hinreichend überprüft. Das Ministerium hat zugesagt, die Kommunen dazu anzuhalten, Haushaltskonsolidierungsbeiträge durch ihre Gesellschaften einzufordern.

9.3.4

Der Rechnungshof begrüßt die Zusage des Ministeriums im Hinblick auf mögliche Konsolidierungsbeiträge. Er hält die Überwachung des Spekulationsverbots nach einem festen Prüfraster weiterhin für geboten.

9.4 Kommunale Richtlinien zur „Corporate Governance“

9.4.1

Einige kommunale Gebietskörperschaften in Hessen haben einen Kodex zur „Corporate Governance“ etabliert. Mit dessen Hilfe sollen die öffentlichen Unternehmen auf Grundsätze guter Unternehmensführung verpflichtet werden. Rechtsgutachterliche Stellungnahmen und Überprüfungen kommen unter anderem zu dem Ergebnis, dass Einzelschriften gegen Aktienrecht verstoßen oder Regelungen treffen, die redundant sind zu geltenden Bundesgesetzen.

9.4.2

Das Ministerium sollte Richtlinien der Kommunen zur Unternehmensführung („Corporate Governance“) auf Kongruenz zu bundes- und landesgesetzlichen Vorschriften hin überprüfen, soweit dazu Anlass besteht. Auch sollten die kommunalen Gebietskörperschaften auf mögliche Regelungskonflikte sowie auf die Beachtung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer einschlägiger Vorschriften hingewiesen werden.

9.4.3

Das Ministerium hat mitgeteilt, soweit einzelfallbezogen ein Anlass hierzu gesehen werde, werde es die kommunalen Gebietskörperschaften auf künftige Regelungskonflikte hinsichtlich kommunaler Vorschriften zur „Corporate Governance“ hinweisen.

9.4.4

Der Rechnungshof begrüßt, dass seine Empfehlung aufgenommen wird. Er bittet, die Kommunen diesbezüglich nicht nur einzelfallbezogen, sondern auch generell auf mögliche Regelungskonflikte hinzuweisen, soweit sich dazu eine Notwendigkeit ergibt.

10 Externe Beratungen – Schwerpunkt IT – im Polizeibereich (Kap. 03 81)

Das Landespolizeipräsidium verfügte über keine vollständige Aufstellung der mit externen Beratern abgeschlossenen Verträge. In den Akten befanden sich in der Regel keine Unterlagen darüber, wie der Bedarf für einen externen Berater ermittelt wurde. Die Angemessenheit der Vergütung von IT-Beratungsdienstleistungen durch Polizeivollzugsbeamte im Ruhestand war nicht nachvollziehbar. Teilweise wurden Reise- und Nebenkosten erstattet, die nicht den vertraglichen Vereinbarungen entsprachen. Einem Berater wurden Mietkosten für eine „Projektwohnung“ gezahlt. Dem Staatssekretär wurden – entgegen einem Erlass – nur vier von 79 beabsichtigten Beschaffungs- und Dienstleistungsaufträgen mit einem Auftragswert ab 20 000 Euro vorgelegt.

Der Rechnungshof hat empfohlen, ein Vertragscontrolling einzuführen und die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit des Einsatzes externer Berater durch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu belegen. Von der Erstattung der Mietkosten für „Projektwohnungen“ sollte künftig abgesehen und die Umsetzung des Erlasses zur Vorlage von Beschaffungs- und Dienstleistungsaufträgen sichergestellt werden.

Das Ministerium beabsichtigt, die Empfehlungen des Rechnungshofs überwiegend umzusetzen. Bei den Vergütungen für Ruhestandsbeamte habe man sich an Tarifen der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung oder an den Stundensätzen gemäß Personalkostentabelle orientiert.

Der Rechnungshof hält die Vergütung der Beratungsleistungen von Ruhestandsbeamten auch weiterhin für nicht angemessen. Bei den im Landespolizeipräsidium eingesehenen Verträgen orientierten sich die Vergütungen ausschließlich an den Tarifen der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung. Der Rechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

10.1 Vorbemerkungen

Der Rechnungshof hat die Ausgaben für externe Beratungen, Gutachten und Studien mit dem Schwerpunkt IT im Polizeibereich geprüft.²⁹⁹

Erhebungen fanden beim Ministerium – hier beim Landespolizeipräsidium (LPP) – sowie der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) statt. Diese vertritt das Land beim strategischen Beschaffungsmanagement als zentrale Beschaffungsstelle des Landes Hessen für Anlagen, Geräte und Kommunikationseinrichtungen sowie Liefer- und Dienstleistungen der Informationstechnik (IT). Das dem Ministerium nachgeordnete Präsidium für Technik, Logistik und Verwaltung (PTLV) ist für die Beschaffung polizeispezifischen Bedarfs und spezieller Kommunikationstechnik der Polizei zuständig.

10.2 Vertragscontrolling

10.2.1

Weder das LPP noch das PTLV konnten auf erste Anforderung eine vollständige Liste der mit externen Beratern abgeschlossenen Verträge vorlegen. Mehrfache Nachfragen hatten jeweils Erweiterungen der Vertragsübersichten zur Folge. Das LPP benötigte zudem über zwei Monate, um dem Rechnungshof eine erste Liste zu überlassen.

10.2.2

Der Rechnungshof hat empfohlen, ein Vertragscontrolling einzuführen. Damit soll sichergestellt werden, dass dem LPP eine vollständige und aktuelle Vertragsübersicht der extern vergebenen IT-Dienstleistungen zur Verfügung steht.

299 Siehe auch Beitrag Nr. 25 „Externe Dienstleister bei der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung“ (in diesem Bericht).

10.2.3

Das Ministerium hat mitgeteilt, es habe sichergestellt, dass künftig eine vollständige und aktuelle Vertragsübersicht der extern vergebenen IT-Dienstleistungen gewährleistet ist.

10.2.4

Der Rechnungshof begrüßt diese Maßnahme.

10.3 Wirtschaftlichkeit der Beratereinsätze

10.3.1

In den vom LPP vorgelegten Akten befanden sich in der Regel keine Unterlagen, wie der Bedarf an externen Beratern ermittelt wurde, obwohl einige Berater bis zu zehn Jahren als externe Mitarbeiter für die hessische Polizei tätig waren.

Zumeist war nicht dokumentiert, weshalb die Aufgaben nicht von eigenen Beschäftigten wahrgenommen werden konnten. Die geprüften Akten enthielten weder Ausführungen zur Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen noch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

10.3.2

Bevor die Vergabe einer IT-Dienstleistung an externe Berater in die Wege geleitet wird, sollte vorab geprüft werden, ob die Leistung mit eigenem Personal erbracht werden kann. Das Ergebnis sollte begründet und dokumentiert werden. Da externe Berater über Jahre hinweg eingesetzt wurden, hätte auch der Einsatz von Landesbediensteten bzw. der Aufbau eigenen Personals für die Wahrnehmung der entsprechenden Aufgaben in Erwägung gezogen werden können.

Der Rechnungshof erwartet, dass künftig die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit des Einsatzes externer Berater untersucht und dokumentiert wird.

10.3.3

Das Ministerium hat mitgeteilt, den Bedarf für den Einsatz externer Berater künftig noch eingehender durch eine intern eingerichtete Kontrollstelle kritisch zu prüfen und die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit ihres Einsatzes standardisiert zu dokumentieren.

10.3.4

Dem Rechnungshof liegen keine Unterlagen vor, die eine Bedarfsermittlung für den Einsatz externer Berater in der Vergangenheit belegen. Er begrüßt aber die Absicht des Ministeriums, künftig den Einsatz externer Berater eingehender zu prüfen. Dabei sollte auch immer die Möglichkeit des Einsatzes eigenen Personals berücksichtigt werden.

10.4 Berater im Ministerium

10.4.1

Im LPP wird seit dem Jahr 2004 ein externer Controller eingesetzt. Mit einem erstmals im Jahr 2007 beauftragten externen Controller wurden auch in den Folgejahren Beraterverträge mit einem jährlichen Auftragsvolumen in Höhe von durchschnittlich 250 000 Euro geschlossen. Die Aufträge wurden freihändig bzw. im Verhandlungsverfahren vergeben.

Seit dem Jahr 2005 wurde eine „Projektassistenz“ mit einem finanziellen Auftragsvolumen von rund 113 000 Euro jährlich im LPP eingesetzt. Laut Vergabeakte umfasste diese Tätigkeit die Unterstützung bei der Planung, Steuerung, Qualitätssicherung und Administration der Projekte aus dem Polizeiumfeld. Die Aufträge wurden freihändig vergeben und dabei auf das Alleinstellungs-

merkmal sowie eine vergaberechtliche Bestimmung abgestellt, die eine freihändige Vergabe ermöglichte, wenn dies aus Gründen der Geheimhaltung erforderlich war. Profile bzw. Qualifikationsnachweise befanden sich nicht in den vorgelegten Unterlagen.

Auch in den beiden vorgenannten Fällen war weder dokumentiert, weshalb diese Leistungen von Externen erbracht werden mussten, noch ob eine Markterkundung durchgeführt wurde.

10.4.2

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass nicht dokumentiert war, weshalb die Aufgaben nicht von der eigenen Verwaltung wahrgenommen werden konnten. Er hat gebeten, die Notwendigkeit eines fortlaufenden Einsatzes der externen Berater zu überprüfen.

Des Weiteren hat er darauf hingewiesen, dass bei künftigen Vergaben die Ergebnisse von Markterkundungen dokumentiert werden sollten. Die Beratungsleistungen sind – soweit keine gewichtigen Gründe entgegenstehen – im Wettbewerb zu vergeben.

10.4.3

Das Ministerium hat dargelegt, dass die Verträge mit zwei im LPP als Controller bzw. als Projektassistenz eingesetzten Personen im Verlauf des Jahres 2011 geendet haben. Die von diesen Personen wahrgenommenen Geschäftsführungsaufgaben würden in das bayerische Staatsministerium des Innern verlagert, so dass voraussichtlich ab dem 2. Quartal 2012 dafür kein Personal mehr benötigt werde.

Das Ministerium beabsichtigt, die Empfehlungen des Rechnungshofs zur Durchführung und Dokumentation von Markterkundungen sowie zur Vergabe von Beratungsleistungen im Wettbewerb künftig umzusetzen.

10.4.4

Der Rechnungshof begrüßt die ergriffenen Maßnahmen. Er wird das künftige Verfahren bei der Vergabe von Beratungsleistungen weiter beobachten.

10.5 Polizeibeamte im Ruhestand

10.5.1 Einsatz und Bemessung der Stundensätze

Der Rechnungshof hat den Einsatz von drei Polizeibeamten im Ruhestand, die für das LPP bzw. PTLV verpflichtet wurden, untersucht. Die HZD schloss mit diesen Beraterverträge für IT-Dienstleistungen ab. Dabei handelte es sich um Erste Kriminalhauptkommissare (Besoldungsgruppe A 13). Alle Aufträge wurden freihändig vergeben. In einem Fall wurde ein Interessenbekundungsverfahren vorgeschaltet.

Für die im LPP sowie PTLV eingesetzten drei Polizeivollzugsbeamten im Ruhestand wurden die früher gezahlten Dienstbezüge überschritten. Vergütungen für vergleichbare Ruhestandsbeamte im Hessischen Landeskriminalamt (HLKA) waren deutlich niedriger. Nach welchem Verfahren die Stundensätze berechnet wurden, war nicht dokumentiert.

Die nachfolgende Abbildung verdeutlicht dies am Beispiel der Stundensätze für Polizeivollzugsbeamte im Ruhestand der Besoldungsgruppe A 13.

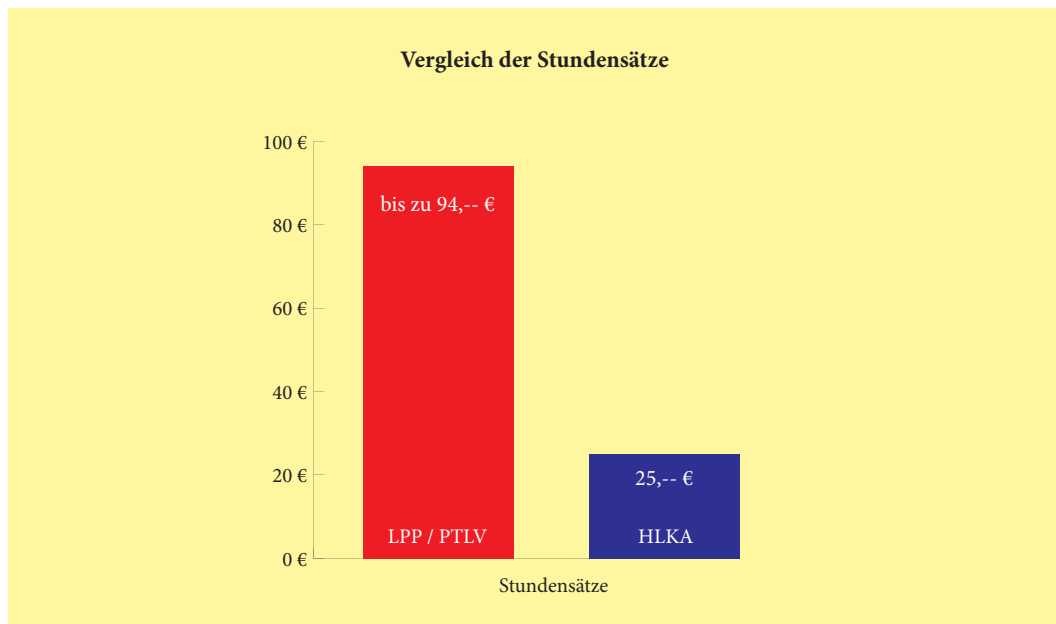


Abbildung 10-1: Vergleich der gezahlten Stundensätze für Polizeivollzugsbeamte im Ruhestand (Besoldungsgruppe A 13)

10.5.2

Der Rechnungshof hat gebeten, das Berechnungsverfahren darzulegen und die Angemessenheit der unterschiedlichen Stundensätze zu begründen.

10.5.3

Das Ministerium hat erklärt, das LPP und das PTLV hätten sich bei Verträgen im IT-Bereich entweder an den Tarifen für Personalleistungen der HZD oder an der früheren Besoldung der eingesetzten, im Ruhestand befindlichen Polizeivollzugsbeamten orientiert. Lediglich in einem Fall seien die Tarife für Personalleistungen der HZD überschritten worden. Dabei habe es sich um ein bedeutendes Projekt gehandelt („Client 2011“), für das weder in der HZD noch im PTLV geeignetes Personal vorhanden gewesen sei. Der beauftragte ehemalige Polizeivollzugsbeamte habe sich in diesem Fall als Gewerbetreibender an einem Interessenbekundungsverfahren beteiligt und den Zuschlag erhalten.

10.5.4

Der Rechnungshof kann auch weiterhin nicht nachvollziehen, warum sich die Vergütung der Ruhestandsbeamten an den Tarifen für Personalleistungen der HZD orientiert bzw. diese in einem Fall sogar noch überschritten hat. Auf die Angemessenheit der verhältnismäßig hohen und unterschiedlichen Stundensätze für Polizeivollzugsbeamte im Ruhestand ist das Ministerium nicht ausdrücklich eingegangen.

10.6 Reisekosten

10.6.1

Hinsichtlich der Zahlung von Reisekosten und der Anrechnung von Reisezeiten wurden unterschiedliche Vereinbarungen getroffen. In etwa 30 v. H. der eingesehenen Vergabeakten wurden Reisezeiten zu 50 v. H. als Leistungszeit angerechnet.

Einem für die hessische Polizei tätigen Berater wurden seit Jahren u. a. Taxikosten, Parkhauskosten am Flughafen Hamburg und Hotelkosten erstattet. Nach Einsicht in die Verträge und Abrechnungen hat der Rechnungshof das LPP darauf hingewiesen, dass die Erstattung der Reise- und Nebenkosten nicht der vertraglichen Vereinbarung entspricht. Nach dessen Mitteilung wurden zwischenzeitlich ca. 10 000 Euro zurückerstattet. Dieser Betrag habe sich aus den seit 2008 vom Land Hessen gezahlten Parkhauskosten am Flughafen Hamburg sowie den Taxikosten errechnet.

10.6.2

Externen Beratern sind nur die vertraglich vereinbarten Reise- und Nebenkosten zu erstatten. Gleiches gilt für die Anrechnung von Reisezeiten als Arbeitszeiten. Auch diese sind nur anzuerkennen, wenn eine entsprechende vertragliche Regelung besteht.

Bei der Erstattung von Reise- und Nebenkosten sollte zukünftig auf eine einheitliche Verfahrensweise hingewirkt werden.

10.6.3

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Verträge mit den verschiedenen Dienstleistern seien sukzessive, anlassbezogen und historisch bedingt gewachsen. Dies habe aufgrund der unterschiedlichen Vertragspartner und Zeiträume sowie den damit zusammenhängenden Rahmenbedingungen zu teilweise unterschiedlichen Regelungen bei Reise- und Nebenkosten geführt.

Für die Erstattung von Reise- und Nebenkosten sei inzwischen eine einheitliche Verfahrensweise eingeführt worden.

10.6.4

Der Rechnungshof begrüßt die angekündigten Maßnahmen.

10.7 Mietkosten für „Projektwohnung“

10.7.1

Seit Oktober 2008 wurden einem Berater – jeweils für drei Monate im Voraus – 2 460 Euro für eine „Projektwohnung“ gezahlt. Die Mietzahlungen beliefen sich für die Monate Oktober 2008 bis August 2011 auf insgesamt 28 700 Euro (monatliche Miete 820 Euro). Vereinbarungen über die Erstattung von Mietkosten für eine „Projektwohnung“ wurden in den eingesehenen Verträgen nicht getroffen. Das durchschnittliche monatliche Auftragsvolumen des externen Beraters belief sich auf rund 21 900 Euro (ohne Umsatzsteuer).

Über die vom Berater zu erbringende Dienstleistung wurden insgesamt vier zeitlich aufeinanderfolgende Verträge auf Grundlage der Ergänzenden Vertragsbedingungen (EVB-IT) abgeschlossen. Diese enthielten in den Regelun-

gen zu den Reisekosten unter anderem die Formulierung: „Alle Preise verstehen sich inklusive Fahrtkosten und Spesen für den Einsatz in Wiesbaden“.

Nur einem Vertrag war ein als Vertragsbestandteil bezeichnetes Vertragsangebot des Auftragnehmers beigelegt, das die Erstattung zusätzlicher Kosten für die Übernachtung und Transport innerhalb des Standortes Wiesbaden vorsah.

10.7.2

Zumindest für den überwiegenden Zeitraum des Vertragsverhältnisses ist für den Rechnungshof keine Rechtsgrundlage für die Zahlung der Mietkosten der „Projektwohnung“ ersichtlich. Er kann auch nicht nachvollziehen, weshalb einem externen Berater die Mietkosten für eine „Projektwohnung“ in Wiesbaden erstattet werden. Diese sollten – nicht zuletzt in Anbetracht der Höhe des Auftragsvolumens – vom externen Berater getragen werden.

Der Rechnungshof hat gebeten, eine Rückforderung der geleisteten Zahlungen zu prüfen. Von der Erstattung der Mietkosten für eine „Projektwohnung“ sollte bei externen Beratern zukünftig abgesehen werden.

10.7.3

Das Ministerium hat dargelegt, mit der HZD habe Einigkeit bestanden, dass der Berater eine angemietete Projektwohnung beziehe und die Mietkosten für diese Wohnung auf Basis der vertraglichen Reisekostenregelungen zu erstatten seien. Es sei versäumt worden, eine ausdrückliche Regelung über die Erstattung von Mietkosten für eine Wohnung vertraglich zu regeln. Da die Anmietung der Wohnung wirtschaftlicher gewesen sei als die Buchung eines Hotelzimmers, seien die Mietkosten als „*unter den Übernachtungskostenbegriff der Verträge fallend*“ verstanden worden.

Von der Erstattung der Mietkosten einer „Projektwohnung“ für externe Berater werde künftig abgesehen.

10.7.4

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass dem Berater nach den schriftlichen Vereinbarungen zumindest für den überwiegenden Zeitraum des Vertragsverhältnisses keine Erstattung der Übernachtungskosten zustand. Er begrüßt die Absicht des Ministeriums, künftig von der Erstattung der Mietkosten einer „Projektwohnung“ für externe Berater abzusehen.

Auf die Bitte des Rechnungshofs, eine Rückforderung der geleisteten Zahlungen zu prüfen, ist das Ministerium nicht eingegangen. Der Rechnungshof wird den weiteren Fortgang der Angelegenheit verfolgen.

10.8 Erlass zur Vorlage von Beschaffungs- und Dienstleistungsaufträgen

10.8.1

Der Staatssekretär hat mit Hauserlass vom 18. Dezember 2009 angeordnet, dass ihm alle beabsichtigten Beschaffungs- und Dienstleistungsaufträge ab 1. Januar 2010 ab einem Auftragswert von 20 000 Euro vorzulegen sind. Auf Grundlage der Vertragsübersicht des LPP wären danach 79 Beraterverträge mit einem Auftragswert über 20 000 Euro vorzulegen gewesen.

Aus dem Polizeibereich wurden drei Anträge für IT-Dienstleistungen und ein weiterer Antrag, der die personelle Unterstützung des PTLV durch die HZD betraf, vorgelegt.

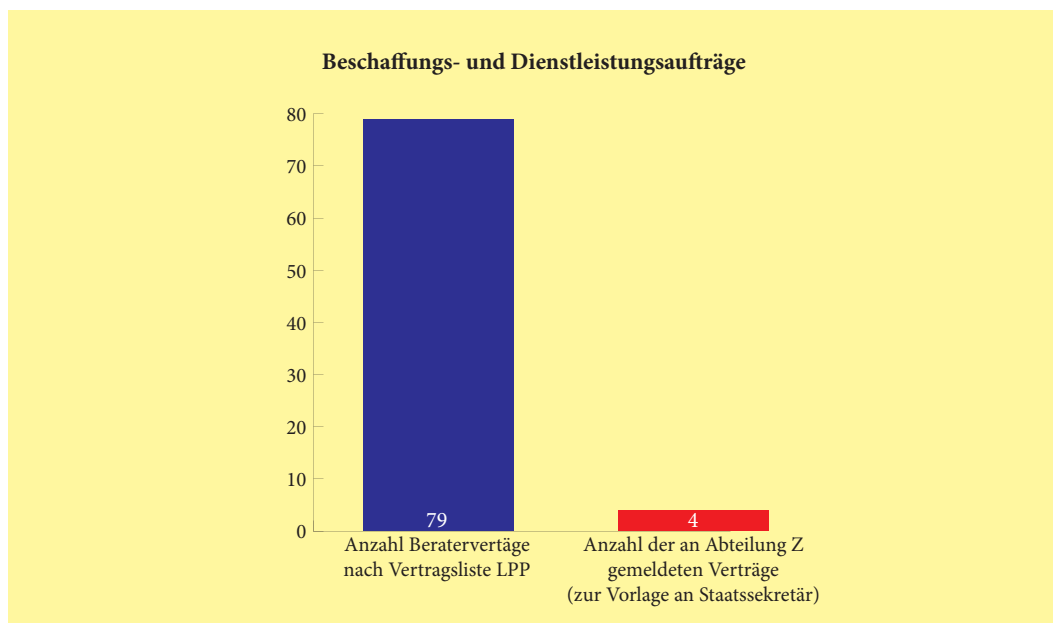


Abbildung 10-2: Vorlage Beschaffungs- und Dienstleistungsaufträge ab 20 000 Euro (Stand: 13. Mai 2011)

10.8.2

Der Erlass ist nur unzureichend umgesetzt worden. Der Rechnungshof erwartet, dass zukünftig die Umsetzung des Erlasses sichergestellt wird.

10.8.3

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Umsetzung des Erlasses künftig sicherzustellen.

10.8.4

Der Rechnungshof begrüßt diese Maßnahme.

Hessisches Kultusministerium (Epl. 04)

11 Schulentwicklungsplanung für Grundschulen

(Kap. 04 59)

Im Schuljahr 2009/10 gab es im ländlichen Raum viele Grundschulen mit bis zu 100 Schülern. Durch die demografische Entwicklung wird die Schülerzahl insbesondere im ländlichen Raum voraussichtlich weiter stark zurückgehen. Die Möglichkeiten des Ministeriums, auf die Schulentwicklungsplanung gestaltend einzuwirken, sind begrenzt und wurden zudem mitunter nicht ausgeschöpft.

Der Rechnungshof hat empfohlen, den Dialog mit den Schulträgern zu intensivieren und die bestehenden Gestaltungsmöglichkeiten umfassend zu nutzen. Er regt an, dass das Ministerium gesetzliche Maßnahmen anstößt, um seinen Einfluss auf die Schulentwicklungsplanung zu erhöhen.

11.1

Nach einer Prognose des Hessischen Statistischen Landesamtes (HSL) aus dem Jahr 2010 wird die Zahl der Schüler, die eine öffentliche Grundschule in Hessen besuchen, von rund 215 000 im Schuljahr 2009/10 um 12 v. H. auf rund 190 000 im Schuljahr 2020/21 sinken. Dieser Rückgang der Schülerzahlen wird vor allem den ländlichen Raum betreffen (vgl. Abbildung 11-1).

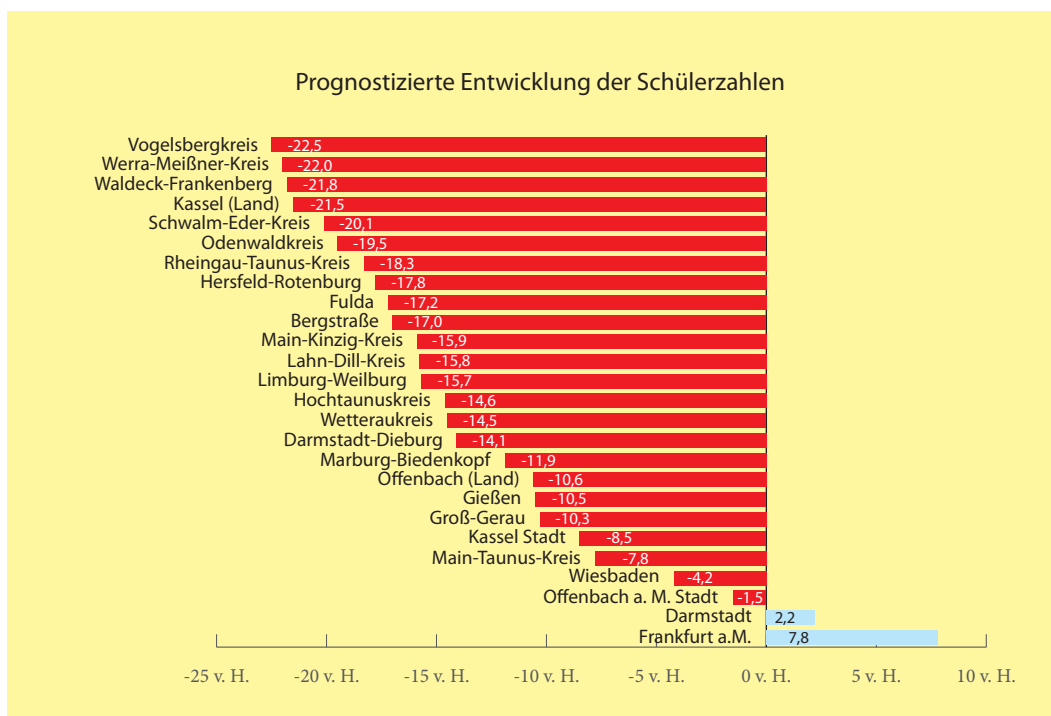


Abbildung 11-1: Prognostizierte Entwicklung der Schülerzahlen in Grundschulen von dem Schuljahr 2009/10 bis zum Schuljahr 2020/21 nach Verwaltungsbezirken;
Quelle: HSL (2010)

11.2

Im Schuljahr 2009/10 gab es in Hessen 1 155 öffentliche Grundschulen. Davon hatten 274 Grundschulen bis zu 100 Schüler. Der Anteil dieser Grundschulen war im ländlichen Raum besonders hoch. Er betrug im Landkreis Marburg-Biedenkopf, im Schwalm-Eder-Kreis und im Main-Kinzig-Kreis über 40 v. H. sowie im Landkreis Fulda über 50 v. H. (vgl. Abbildung 11-2).³⁰⁰ Nach der geltenden Klassengrößenverordnung wurden diese Schulen höchstens einzügig geführt. Bei 72 Grundschulen war dies bereits im Schuljahr 2009/10 nicht mehr möglich, da sie mit einer Gesamtschülerzahl von weniger als 52 Schülern die Mindestklassengröße nicht in jeder Jahrgangsstufe erreichten. Wenn der vom HSL prognostizierte Schülerrückgang bis zum Schuljahr 2020/21 eintritt, ist die Bildung einer Klasse pro Jahrgangsstufe auch an den Schulen mit einer Gesamtschülerzahl von 52 bis 100 Schülern künftig nicht mehr gewährleistet.

300 Im Landkreis Marburg-Biedenkopf 22 von 50 Schulen, im Schwalm-Eder-Kreis 21 von 50 Schulen, im Main-Kinzig-Kreis 31 von 74 Schulen und im Landkreis Fulda 25 von 48 Schulen.

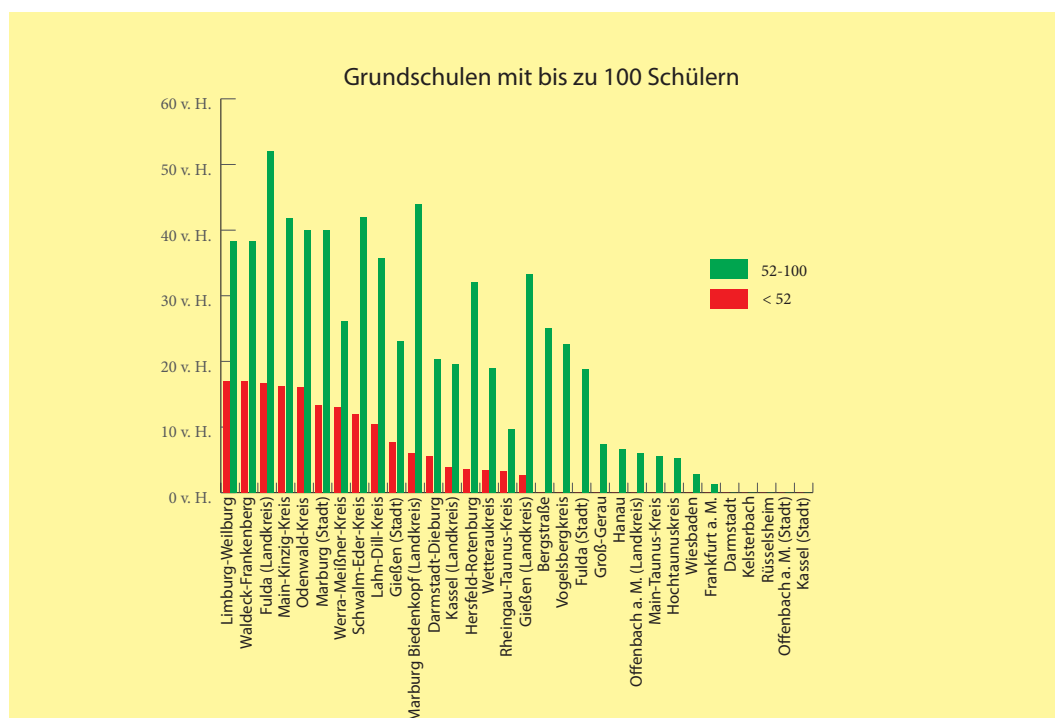


Abbildung 11-2: Anteil der Schulen mit weniger als 52 bzw. bis zu 100 Schülern im Schuljahr 2009/10 nach Schulträgerbezirken³⁰¹

11.3

Der Rechnungshof errechnete exemplarisch für besonders schwach ausgelastete Schulstandorte in zwei Landkreisen die Einsparmöglichkeiten durch die Bildung von Verbundschulen³⁰² oder die Schließung von Schulen. Hierbei berücksichtigte er die Notwendigkeit, im Grundschulbereich ein wohnortnahes Angebot vorzuhalten. Die Schließung von Schulen erwies sich im Fall der Zusammenlegung mehrerer kleiner Schulen (bis 100 Schüler) oder der Zusammenlegung einer kleinen mit einer großen Schule (mehr als 100 Schüler) in der Regel als die wirtschaftlichere Alternative.

301 Ohne Oestrich-Winkel, da die Stadt nur Schulträger der Grundschule Hallgarten ist (Schülerzahl im Schuljahr 2009/10: 69 Schüler).

302 In einer Verbundschule sind mehrere Schulen unter einer gemeinsamen Leitung organisatorisch zusammengefasst.

11.4

Die regionale Schulentwicklung ist Aufgabe der kommunalen Schulträger. Diese stellen für ihr Gebiet Schulentwicklungspläne auf, in denen der gegenwärtige und zukünftige Schulbedarf sowie die Schulstandorte ausgewiesen werden. Schulentwicklungspläne sind innerhalb von fünf Jahren nach der Zustimmung zu ihnen auf die Zweckmäßigkeit der Schulorganisation hin zu überprüfen und, soweit erforderlich, fortzuschreiben (§ 145 Absatz 5 Hessisches Schulgesetz). Die Schulentwicklungspläne und ihre Fortschreibung bedürfen der Zustimmung des Ministeriums. Das Ministerium kann den Schulentwicklungsplänen unter Erteilung von Auflagen (ggf. mit Fristsetzung) oder nur in Teilen zustimmen. Es kann die Zustimmung auch versagen (vgl. § 145 Absatz 6 Hessisches Schulgesetz).

Trotz rückläufiger Schülerzahlen fragte das Ministerium nicht turnusmäßig bei den Schulträgern an, ob diese ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Überprüfung der Schulentwicklungspläne nachkommen. Auflagen, die das Ministerium im Rahmen seiner Zustimmung zu einigen Schulentwicklungsplänen erteilte, wurden in der Regel nicht mit einer Fristsetzung versehen. Sie wurden von den Schulträgern nicht immer zeitnah umgesetzt.

Anders als in Hessen gibt es in einigen Bundesländern³⁰³ gesetzliche Vorschriften, die die Mindestgröße für Grundschulen konkret regeln oder dem Ministerium steuernde Eingriffs- bzw. Gestaltungsrechte bezüglich der Schulentwicklungsplanung einräumen.

Der Rechnungshof hatte in seinem Beitrag „Bildung von Schulklassen und regionale Schulentwicklungsplanung“ zu den Bemerkungen 2002 empfohlen, in die Diskussion über die Änderung der gesetzlichen Vorschriften in Hessen einzutreten. Mit Ausnahme der Ergänzung, dass das Ministerium zur Erfüllung seiner Auflagen eine Frist setzen kann, blieb es für den Grundschulbereich bei der bestehenden Rechtslage.

303 Baden-Württemberg, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein.

11.5

Insbesondere im ländlichen Raum werden ohne steuernde Gegenmaßnahmen zunehmend Schulen entstehen, die weniger als 100 Schüler haben.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die rechtlichen Möglichkeiten der Einflussnahme umfassend zu nutzen. Ferner sollte das Ministerium bei durch den Schülerrückgang besonders betroffenen Gebieten den Dialog mit den Schulträgern über wirtschaftlichere Strukturen für die Grundschulen intensivieren. In diesem Zusammenhang hat der Rechnungshof angeregt, die Aufhebung sehr kleiner Schulstandorte verstärkt in Betracht zu ziehen, insbesondere wenn von vertretbaren Fahrtzeiten zu den nächstgelegenen Schulstandorten ausgegangen werden kann. Diese liegen seines Erachtens z. B. vor, wenn – wie in einigen geprüften Fällen – die Fahrt von einer sehr kleinen Schule zum nächstgelegenen Schulstandort fünf bis zehn Minuten dauert.

Des Weiteren hat der Rechnungshof erneut angeregt, gesetzliche Maßnahmen anzustoßen, die die Einflussmöglichkeiten des Ministeriums auf die Schulentwicklungsplanung erhöhen. So könnte z. B. erwogen werden, die Mindestgröße für Grundschulen in Hessen konkret zu regeln oder dem Land Gestaltungsrechte bei der organisatorischen Änderung oder Auflösung von Schulen einzuräumen.

11.6

Das Ministerium teilt die Ansicht des Rechnungshofs, dass sich die Rückgänge in den Schülerzahlen auf die Schullandschaft auswirken werden. Es hat angekündigt, in Kürze verstärkt in einen Dialog mit den Schulträgern zu treten, um Einsparpotenziale zu sichten, die zum einen zur Bildung von Schulverbünden oder Verbundschulen, zum anderen aber auch zu Schulschließungen führen können. Mit den Schulträgern Wetteraukreis, Main-Kinzig-Kreis, Landkreis Marburg-Biedenkopf, Stadt Marburg und Landkreis Limburg-Weilburg habe es bereits im Jahr 2011 die Frage der Zweckmäßigkeit ihrer Schulorganisation erörtert. Das Ergebnis dieser Erörterungen hat das Ministerium nicht mitgeteilt.

Gesetzliche Maßnahmen, die den Einfluss des Landes auf die Schulentwicklungsplanung erhöhen würden, hat das Ministerium nach eigenen Angaben nicht angestoßen. Hier sieht es vorrangig den Gesetzgeber am Zug.

11.7

Der Rechnungshof empfiehlt, dass das Ministerium innerhalb der Landesregierung initiativ wird und dem Gesetzgeber Vorschläge unterbreitet werden, wie der Einfluss des Landes auf die Schulentwicklungsplanung durch gesetzliche Regelungen erhöht werden kann.

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

12 IT-Verfahren Elektronisches Grundbuch

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das IT-Verfahren Elektronisches Grundbuch kritische Fehler („Critical Errors“) aufwies: So war der Grundbuch-Datenbestand nicht fehlerfrei und es bestand kein Sicherheitskonzept. Die Wirksamkeit der eingerichteten Sicherheitsmechanismen konnte nicht nachgewiesen werden. Der Internetzugriff auf das IT-Verfahren eröffnete eine Sicherheitsschwachstelle.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Ablösung des vorhandenen und die Entwicklung des neuen IT-Verfahrens voranzutreiben. Dabei sollte insbesondere das Projektmanagement verbessert werden. Anderenfalls bestehe das Risiko, dass im geplanten Einführungsjahr 2015 ein nicht zeitgemäßes IT-Verfahren produktiv gesetzt werden könnte. In der Übergangsphase sollte das vorhandene System stabilisiert werden, um weitere Fehler im Datenbestand zu verhindern. Zur systematischen Überprüfung und Bereinigung des Datenbestandes sollte ein Konzept entwickelt und umgesetzt werden. Von einer Vernichtung der eingescannten Papiergrundbücher hat er abgeraten. Zudem hat er angeregt, ein angemessenes und ganzheitliches Sicherheitskonzept zeitnah zu erarbeiten.

Das Ministerium hat zugesichert, die Empfehlungen des Rechnungshofs aufzugreifen. Die Bedenken des Rechnungshofs, dass ein nicht zeitgemäßes IT-Verfahren zum Einsatz kommen könne, teile es aber nicht. In der neuen Projektstruktur seien die Empfehlungen weitgehend berücksichtigt worden, so dass eine professionelle Projektdurchführung garantiert sei. Der Rechnungshof hält seine Bedenken aufrecht.

12.1 Vorbemerkung

Das Land setzt seit dem Jahr 2000 das von anderen Bundesländern entwickelte IT-Verfahren SolumSTAR für die elektronische Grundbuchführung in den Amtsgerichten ein. Bis Ende September 2004 wurden alle hessischen Grundbücher umgestellt. Die Papiergrundbücher wurden eingescannt und standen danach für eine elektronische Bearbeitung zur Verfügung.

Notare, Banken und weitere gesetzlich vorgegebene Nutzergruppen können das Grundbuch seit September 2008 mit der webbasierten Anwendung SolumWEB einsehen.

In der Verordnung zur Durchführung der Grundbuchordnung ist festgelegt, dass für das maschinell geführte Grundbuch nur Anlagen und Programme verwendet werden dürfen, die den bestehenden inländischen oder international anerkannten technischen Anforderungen entsprechen.

Das eingesetzte Datenverarbeitungssystem soll unter anderem gewährleisten, dass die Funktionen des Systems fehlerfrei ablaufen und beim Einsatz öffentlicher Netze sicher ausgetauscht werden können.

12.2 Elektronische Grundbuchführung

12.2.1

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das IT-Verfahren SolumSTAR kritische Fehler („Critical Errors“) aufwies: So war der erzeugte Grundbuchdatenbestand nicht fehlerfrei; gescannte Grundbuchblätter wurden nicht in das Elektronische Grundbuch aufgenommen; ein gescanntes Grundbuchblatt wurde unter einer falschen Nummer gespeichert; in einigen Grundbuchblättern fehlten einzelne Seiten.

Für SolumSTAR wurde in Hessen kein Sicherheitskonzept erstellt. Die Wirksamkeit der eingerichteten Sicherheitsmechanismen konnte nicht nachgewiesen werden.

Der Internetzugriff im automatisierten Abrufverfahren SolumWEB auf den Originaldatenbestand von SolumSTAR eröffnete eine Sicherheitsschwachstelle. Zusätzliche Sicherheitsrisiken für das IT-Verfahren SolumWEB bestanden aufgrund unzureichender Detailkenntnisse zu den internen Sicherheitsmechanismen von SolumSTAR.

12.2.2

Der Rechnungshof hat empfohlen, ein Konzept zur systematischen Überprüfung und Bereinigung des Grundbuch-Datenbestandes zu entwickeln und umzusetzen. Er hat gefordert, die Fehler zu analysieren, die Ursachen dafür zu beseitigen und das Verfahren zur Fehlerbehandlung zu optimieren. Von der Vernichtung der eingescannten Papiergrundbücher hat er zunächst abgeraten, obwohl dies rechtlich zulässig wäre.

Gemäß den Anforderungen der IT-Grundschutz-Kataloge des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) wurde für das IT-Verfahren SolumSTAR ein „sehr hoher Schutzbedarf“ festgelegt. Der Rechnungshof hat deshalb empfohlen, zeitnah ein ganzheitliches Sicherheitskonzept zu erarbeiten. Insbesondere sollte die Architektur des IT-Verfahrens SolumWEB im Rahmen der Neuentwicklung des Elektronischen Grundbuchs hinsichtlich des direkten Internetzugriffs auf den Originaldatenbestand von SolumSTAR überprüft werden. Weiterhin hat der Rechnungshof angeregt, das Sicherheitskonzept für SolumWEB unter Berücksichtigung der Hinweise des BSI weiter zu entwickeln und ein sehr hohes Schutzniveau zu realisieren. Die Einführung eines so genannten „Intrusion Prevention Systems (IPS)“ zur Angriffserkennung und -abwehr hat er für erforderlich erachtet. Die Umsetzung der Sicherheitskonzepte sollte zertifiziert und weiterhin durch regelmäßige Penetrationstests überprüft werden.

12.2.3

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass es die Thematik des fehlenden Sicherheitskonzeptes für SolumSTAR im Entwicklungsverbund der 14 Bundeslän-

der aufgreifen wolle. Weiter hat es zugesichert, das für SolumWEB erstellte Sicherheitskonzept von der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung und dem Hessischen Datenschutzbeauftragten prüfen zu lassen. Die Einführung eines „IPS“ sei in Planung.

12.2.4

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ministerium kurzfristig Maßnahmen ergriffen hat, um das IT-Verfahren in einer Übergangsphase bis zur Ablösung durch ein neues IT-Verfahren zu stabilisieren. Er wird die weitere Entwicklung beobachten.

12.3 Neuentwicklung eines bundesweiten EDV-Grundbuchs

12.3.1

Im Jahr 2001 wurde das Projekt „Datenbankgrundbuch“ zur Neuentwicklung des elektronischen Grundbuchs eingerichtet. Trotz Anpassungen im Projekt und wiederholter Kick-Offs in den Jahren 2002, 2004 und 2008 wurde das Vorhaben, die in Deutschland eingesetzten Softwaresysteme (darunter SolumSTAR) abzulösen, bisher nicht umgesetzt.

Die länderübergreifend verteilte operative Struktur des Projekts, die geringe Entscheidungsbefugnis der Projektleitung und das unzureichende Projektmanagement- und IT-Know-how führten nach Einschätzung des Rechnungshofs neben den Problemen der Auftragnehmer zu diesen langjährigen Projektverzögerungen.

Für die Neuentwicklung des Fachfeinkonzepts eines bundesweiten EDV-Grundbuchs wurde im Mai 2010 ein neues Vergabeverfahren veröffentlicht. Die Projektbeteiligten rechneten mit der Einführung eines funktionstüchtigen Grundbuchs im Frühjahr 2015.

12.3.2

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Ablösung von SolumSTAR voranzutreiben, die Projektleitung zu stärken und das Projektmanagement- und IT-Know-how der Beteiligten zu verbessern. Er hat die Auffassung vertreten, dass aufgrund von Änderungen der rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen im geplanten Einführungsjahr 2015 ein nicht zeitgemäßes IT-Verfahren produktiv gesetzt werden könnte.

12.3.3

Das Ministerium teilte mit, dass es die Schlussfolgerungen nicht nachvollziehen könne. Die dargestellten Empfehlungen seien in der neuen Projektstruktur weitgehend berücksichtigt worden, so dass eine professionelle Projektdurchführung garantiert sei. Das Risiko eines nicht zeitgemäßen IT-Verfahrens bestehe nicht.

Dem Projekt stünden „erfahrene und engagierte Unternehmen sowie Mitarbeiter zur Verfügung“, um die Neuentwicklung eines datenbankgestützten EDV-Grundbuchs umzusetzen. Der Gesamtprojektleiter habe Erfahrungen im Bereich der Grundbuchsoftwareentwicklung und verfüge über das fachliche Weisungsrecht für externe Mitarbeiter und abgeordnete Projektmitglieder der Länder. Die operative Handlungsfähigkeit werde durch die verschlankte Entscheidungsfindung und weitere Regelungen unterstützt. Die geänderte Organisation trage den Erfahrungen aus den bisherigen Projektverläufen Rechnung.

Durch die Neuausschreibungen im Jahr 2010 sei gewährleistet, dass zum Pilotierungszeitpunkt im Jahr 2015 ein auf neue Technologien gestütztes IT-Verfahren zur Verfügung stehe. Es sei ein professionelles Systemhaus gewonnen worden, welches das neue IT-gestützte Grundbuch auf dem derzeitigen Stand der Technik erstelle. Die Qualitätssicherung und das Projektcoaching seien durch die Einbindung einer Unternehmensberatung sichergestellt.

12.3.4

Die vom Rechnungshof dargestellten Risiken auf Seiten der Justizverwaltung bleiben trotz der ergriffenen Maßnahmen weiterhin bestehen. Denn bereits im bisherigen Projektverlauf waren ein professionelles Systemhaus sowie dieselbe Unternehmensberatung eingebunden, ohne dass damit die Mängel behoben wurden. Der Rechnungshof hat deshalb weiterhin Zweifel, dass unter diesen Bedingungen im Jahr 2015 ein zeitgemäßes IT-Verfahren zum Einsatz kommen wird.

Hessisches Sozialministerium (Epl. 08)

13 **Kompetenzzentrum für hochkontagiöse lebensbedrohliche Erkrankungen** (Kap. 08 05)

Das vom Amt für Gesundheit der Stadt Frankfurt am Main koordinierte Kompetenzzentrum für hochkontagiöse lebensbedrohliche Erkrankungen in Frankfurt gewährleistet unter anderem täglich eine 24-stündige Beratung der Gesundheitsämter in Hessen und Rheinland-Pfalz.

Aufsicht, Außenvertretung und Entscheidungskompetenzen waren nicht geregelt, was in der Vergangenheit zu Kompetenzkonflikten bei Einzelfallentscheidungen geführt hatte. Der Rechnungshof hat empfohlen, das Kompetenzzentrum als Institution gesetzlich oder vertraglich zu verankern und unter anderem Aufgabenzuweisung und Organisation festzulegen. Auch aufgrund der schnellen Reaktionsnotwendigkeit hat der Rechnungshof empfohlen, Fach- und Entscheidungskompetenz zusammenzuführen.

Das Ministerium hält eine gesetzliche oder vertragliche Verankerung des Kompetenzzentrums als Institution nicht für geboten. Es habe als oberste Aufsichtsbehörde bei biologischen Gefahrenlagen die Strategie festzulegen und könne im Einzelfall den Gesundheitsämtern Weisungen erteilen. Den verantwortlichen Ärzten im Kompetenzzentrum komme lediglich eine beratende und koordinierende Funktion zu.

Der Rechnungshof hält an seinen Empfehlungen fest.

13.1

Das Kompetenzzentrum und die Isolierstation in Frankfurt am Main wurden vom Land Hessen errichtet, um seinen gesetzlichen Verpflichtungen aus § 30 Infektionsschutzgesetz zur Schaffung von Isolier- und Behandlungseinrich-

tungen für hochkontagiöse lebensbedrohliche Erkrankungen nachzukommen. Das Kompetenzzentrum gewährleistet täglich eine 24-stündige Beratung der Gesundheitsämter in Hessen und Rheinland-Pfalz bezüglich Fragen zu hochkontagiösen lebensbedrohlichen Erkrankungen.

Dem Amt für Gesundheit und der Feuerwehr der Stadt Frankfurt am Main wurden im Zusammenhang mit der Errichtung des Kompetenzzentrums im Jahr 2001 Aufgaben des Landes mittels Erlass übertragen. Weitere gesetzliche oder vertragliche Regelungen bezüglich der Aufgabenübertragung durch das Land Hessen gibt es nicht. Aufgrund einer vertraglichen Regelung wird das Hochsicherheitslabor der Philipps-Universität Marburg für Untersuchungen des Kompetenzzentrums genutzt.

13.2

Der Rechnungshof und sein Prüfungsamt stellten im Rahmen einer gemeinsamen Prüfung des Kompetenzzentrums fest, dass beim Auftreten von hochkontagiösen lebensbedrohlichen Erkrankungen sehr hohe Anforderungen an die behandelnden Personen und Institutionen sowie an die Koordination zwischen diesen bestehen. Daher ist eine zentrale Organisationseinheit erforderlich, die über die erforderliche Kompetenz zur Aufgabenerfüllung verfügt und auf zunächst unerwartete infektiologische Situationen schnell und professionell reagieren kann.

Das Kompetenzzentrum stellte sich in seiner bisherigen Konstruktion als ein Netzwerk dar, welches auf persönlichen Kontakten zwischen den Mitarbeitern verschiedener Institutionen beruht und vom Amt für Gesundheit der Stadt Frankfurt am Main koordiniert wird. Der Rechnungshof stellte fest, dass die Aufsicht über das Kompetenzzentrum in Hessen, die Zuständigkeitsregelung für die Vertretung nach außen und die Abgrenzung der Entscheidungskompetenzen bisher nicht geregelt sind. Letzteres hatte in der Vergangenheit bereits zu Kompetenzkonflikten bei Einzelfallentscheidungen geführt. Beispielsweise hatte es zwischen dem Kompetenzzentrum und dem Ministerium Differenzen darüber gegeben, wem die Entscheidungskompetenz darüber zusteht, ob ein Flugzeug mit einem möglicherweise an der hochkontagiösen lebensbedroh-

lichen Krankheit SARS Erkrankten an Bord auf dem Frankfurter Flughafen festgehalten werden sollte oder nicht.

13.3

Der Rechnungshof hat deswegen die Notwendigkeit einer koordinierenden Stelle als einer zentralen Organisationseinheit gesehen, die über die erforderliche Kompetenz zur Aufgabenerfüllung verfügt und auf zunächst unerwartete infektiologische Situationen schnell und professionell reagieren kann. Die Einrichtung eines Kompetenzzentrums, in dem auf die Expertise aus unterschiedlichen Institutionen zurückgegriffen wird, ermöglicht seiner Auffassung nach prinzipiell die Erfüllung dieser hohen Anforderungen.

Aufgrund fachlicher Anforderungen – insbesondere der schnellen Reaktionsnotwendigkeit – hat der Rechnungshof empfohlen, Fach- und Entscheidungskompetenz zusammenzuführen. Er hat angeregt, das Kompetenzzentrum zu institutionalisieren, seine Konstruktion auf eine eindeutige vertragliche oder gesetzliche Grundlage zu stellen, es ggf. im Hessischen Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst (HGöGD) zu verankern und dabei insbesondere Aufgabenzuweisung, Organisation, Leitung, Außenvertretung und Aufsicht festzulegen.

13.4

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme betont, das Kompetenzzentrum sei keine Institution oder Behörde, sondern eine Bezeichnung für mehrere Einrichtungen oder Behörden, die bei der Versorgung hochkontagiöser und lebensbedrohlicher Erkrankter zusammenarbeiten müssten. Der Empfehlung, das Kompetenzzentrum im HGöGD zu verankern, könne daher nicht gefolgt werden. Auch müsse die Möglichkeit bestehen, die Mitglieder bei Änderung der Sachlage oder der Anforderungen austauschen zu können.

Aufsicht und Entscheidungskompetenz bei biologischen Gefahrenlagen ergäben sich aus der bestehenden Struktur der Gesundheitsverwaltung. Das Ministe-

rium habe die Strategie zur Bekämpfung der Gefahr festzulegen, die Gesundheitsämter hätten diese Maßnahmen umzusetzen. Den im Kompetenzzentrum verantwortlichen Ärzten komme lediglich bei hochkontagiösen lebensbedrohlichen Erkrankungen eine beratende und koordinierende Funktion zu. Eine eigene Entscheidungskompetenz der Leitung des Kompetenzzentrums, die gegenüber der Leitung des eigenen Gesundheitsamtes weisungsgebunden sei, sei nicht gegeben und nach der gesetzlichen Lage auch ausgeschlossen. Bei allen biologischen Gefahrenlagen bestehe grundsätzlich ein besonderes öffentliches Interesse gemäß §§ 3 Absatz 5 und 4 Absatz 4 HGöGD, so dass das Ministerium als oberste Aufsichtsbehörde im Einzelfall den Gesundheitsämtern Weisungen erteilen könne.

13.5

Der Rechnungshof hält an seinen Empfehlungen zur Institutionalisierung des Kompetenzzentrums fest. Er erachtet sie für notwendig und geeignet, um den dem Land aus dem Infektionsschutzgesetz obliegenden gesetzlichen Aufgaben in angemessener Weise gerecht werden zu können.

Dies beruht vor allem darauf, dass hochkontagiöse lebensbedrohliche Erkrankungen eine schnelle und fachlich höchst fundierte Reaktion – und dies täglich 24 Stunden – benötigen, wie sie nur eine ständig mit Infektiologen besetzte Dienststelle wie das Amt für Gesundheit der Stadt Frankfurt am Main sicherstellen kann.

Im Sinne der Rechtssicherheit hält es der Rechnungshof für geboten, dem von ihm für wesentlich erachteten Grundsatz, dass Fach- und Entscheidungskompetenz nicht auseinanderfallen dürfen, auch durch angemessene rechtliche Regelungen Ausdruck zu verleihen. Denkbar wäre beispielsweise, dem Abteilungsleiter Infektiologie im Amt für Gesundheit der Stadt Frankfurt am Main die Entscheidungskompetenzen zu übertragen. Im Ergebnis sollten Konflikte zwischen den Beteiligten durch klare Regelungen möglichst vermieden werden.

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

14 Wildschutzgebiet „Reinhardswald“ (Kapitel 09 60)

Das Land Hessen unterhält im Reinhardswald ein rund 10 000 ha großes Wildschutzgebiet. Eine Anordnung gibt vor, dass das Wildschutzgebiet von einem Gatter umschlossen sein muss. Der Landesbetrieb Hessen-Forst hat für die Instandsetzung und die Erneuerung des Gatters im Jahr 2009 rund 730 000 Euro aufgewendet. Im Folgejahr 2010 sind rund 111 000 Euro für den Unterhalt angefallen.

Der Rechnungshof hat die Erneuerungs- und Instandsetzungsmaßnahmen als nicht erforderlich beanstandet. Er hat empfohlen, auf die Vorgabe zu verzichten, wonach das Wildschutzgebiet von einem Gatter umschlossen sein muss.

Das Ministerium sieht zum jetzigen Zeitpunkt keine Notwendigkeit, die Anordnung zu ändern.

Der Rechnungshof hält an seiner Empfehlung fest.

14.1

Im Süden des Forstamtes Reinhardshagen liegt auf einer Fläche von etwa 10 000 ha zwischen Hannoversch Münden und Reinhardshagen westlich der Weser das Wildschutzgebiet „Reinhardswald“. In dem bereits seit dem 16. Jahrhundert von einem Gatter umgebenen Wildschutzgebiet kommt neben Reh- und Schwarzwild vor allem Rotwild vor. Das Wildschutzgebiet wird jagdlich intensiv genutzt, hat aber auch eine übergeordnete Bedeutung für Erholung und Naturschutz.

Seit dem Jahr 1963 ist in der Anordnung betreffend das Wildschutzgebiet „Reinhardswald“³⁰⁴ vorgegeben, dass das Wildschutzgebiet von einem Gatter umschlossen sein muss. Das Wildschutzgebiet war daher von einem rund 75 Kilometer langen Gatter umgeben.

Infolge des Orkans Kyrill im Jahre 2007 war das Gatter durch umgefallene Bäume streckenweise zerstört worden. Daneben kam es zu größeren Schäden an dem ursprünglichen Holzgatter aufgrund der begrenzten Haltbarkeit des Baumaterials. Im Norden und im Osten des Wildschutzgebietes ist das Gatter daher heute in weiten Teilen nicht mehr vorhanden bzw. in seiner Funktion sehr stark eingeschränkt. Durch die undichten Stellen konnte das Wild aus dem Wildschutzgebiet auf angrenzende landwirtschaftliche Nutzflächen wechseln und soll dort nach Angaben des Ministeriums erhebliche Schäden verursacht haben. Es berichtete von einem Jagdpächter, der zunächst Wildschadensersatzforderungen in Höhe von 16 000 Euro gegenüber dem Land erhoben hat, diese dann aber nicht weiter verfolgte.

Die Untere Jagdbehörde des Landkreises Kassel hat daraufhin, zur Verhinderung übermäßiger Wildschäden, in den an das Wildschutzgebiet angrenzenden Gebieten die Jagdzeiten auf Rotwild verlängert und die Abschussplanvorgaben um zusätzliche Freigaben erweitert. Gleichzeitig hat das Ministerium als Oberste Forstbehörde für das Wildschutzgebiet eine Vorverlegung der Jagdzeit genehmigt.

Obwohl die Landesbetriebsleitung von Hessen-Forst in den Jahren 2006 und 2007 mehrfach darauf hingewiesen hatte, dass die Instandsetzung des Gatters „weder gesellschaftspolitisch noch betriebswirtschaftlich vertretbar“³⁰⁵ sei, wurde das Gatter erneuert. Das Ministerium vertrat dabei die Ansicht, dass zur Abwendung von Wildschäden außerhalb des Gatters und im Hinblick auf die Vorgabe in der Anordnung die Funktionsfähigkeit des Gatters weiterhin aufrecht zu erhalten sei.

Eine öffentliche Ausschreibung einer Teilstrecke von 15 Kilometern Gatterneubau im Süden des Wildschutzgebietes hatte das Forstamt im September

304 Zurzeit gültige Anordnung vom 19. August 2000; StAnz. 38/2000 S. 2971.

305 Berichte des Landesbetriebes Hessen-Forst an das Ministerium III.2 J 41.1 – rha vom 04. Juli 2006; III.2 J 41 vom 08. März 2007; III.2 J 41 vom 05. Oktober 2007.

2008 aufgehoben, nachdem nur ein Angebot mit rund 680 000 Euro gewertet werden konnte.

Die Landesbetriebsleitung von Hessen-Forst hat dem Ministerium im November 2008 berichtet, dass sie für den Neubau des gesamten Gatters in einer Länge von 75 Kilometern rund 2,5 Mio. Euro und für die jährlichen Unterhaltungskosten ca. 100 000 Euro kalkuliere.

Das Forstamt hat zunächst für 15 Kilometer Gatterneubau im Süden des Wildschutzgebietes rund 500 000 Euro beantragt und diese Arbeiten in Eigenregie durchgeführt. Wie Abbildung 14-1 zeigt, wurden dabei eine Trasse angelegt, Eichenpfähle eingebracht und an ihnen Stahlmatten befestigt.

Für den Unterhalt und den Bau des Gatters hat der Landesbetrieb Hessen-Forst im Jahre 2009 insgesamt rund 730 000 Euro und im Jahre 2010 rund 111 000 Euro aufgewendet. Ein weiterer Neubau des Gatters ist nicht mehr beabsichtigt.



Abbildung 14-1: Gatterneubau Wildschutzgebiet Reinhardswald

14.2

Die Abschusspläne im Wildschutzgebiet werden durch das Ministerium als Oberste Forstbehörde festgesetzt. Die Abschussfestsetzung für Rotwild war ab dem Jagdjahr 2006/2007 deutlich erhöht worden, um das Rotwild zu reduzieren. Ab dem Jagdjahr 2008/2009 hat das zuständige Forstamt Reinhardshagen die Abschussvorgaben nicht mehr erfüllt, obwohl das Ministerium für das Jagdjahr 2010/2011 die Abschussvorgaben wieder herabsetzte.

Die Rotwildrückrechnung der Nordwestdeutschen-Forstlichen-Versuchsanstalt schätzte, dass der weibliche Rotwildbestand im Wildschutzgebiet von knapp 550 Stücken im Frühjahr 2005 auf etwa 400 Stücke zum 1. April 2011 gesunken sein soll. Ursache hierfür sollen die hohen Abschüsse sowie der Wechsel aus dem Gatter heraus gewesen sein.

14.3

Der Rechnungshof hat es für nicht nachvollziehbar gehalten, dass das Gatter um das Wildschutzgebiet „Reinhardswald“ mit hohem finanziellem Aufwand auf Teilstrecken erneuert wurde, obwohl die Rotwildabschüsse seit dem Jagdjahr 2007/2008 rückläufig waren und daraus auch gefolgert werden konnte, dass die Rotwildbestände sanken.

Der Rechnungshof hat die Investition in eine teilweise Instandsetzung des Gatters als nicht notwendig bewertet. Er hat dargelegt, dass das Betriebsergebnis des Landesbetriebs Hessen-Forst damit unnötig belastet wurde, zumal die Folgekosten, die sich aus Kontrolle und gegebenenfalls erneuter Reparatur des Gatters ergeben, nur schwer kalkulierbar sind.

Aus seiner Sicht bedürfen Wildschutzgebiete nicht zwingend einer Einzäunung. Er hat darauf hingewiesen, dass in einem geschlossenen Staatswaldkomplex von der Größe des Reinhardswaldes die Jagd vorbildlich auf dem Stand aktueller wildbiologischer Erkenntnisse ohne Gatter ausgeübt werden kann. Seiner Auffassung nach sind alle gewünschten Funktionen eines Wildschutzgebietes auch ohne Gatter zu erreichen.

Der Rechnungshof hat empfohlen, den Zustand des Gatters nicht weiter zu verbessern. Investitionen in die Unterhaltung sollten nur noch getätigt werden, wenn sie wegen der Verkehrssicherungspflicht notwendig sind.

14.4

Das Ministerium hat mitgeteilt, es sehe in der Gattererneuerung keine unnötige Belastung des Betriebsergebnisses von Hessen-Forst. Seiner Auffassung nach sei aufgrund der hohen Wildbestände im Wildschutzgebiet eine Erneuerung des Gatters notwendig gewesen, um die an das Gatter angrenzenden Grundeigentümer vor Wildschäden zu schützen.

Eine Aufhebung der Vorgabe in der Anordnung betreffend das Wildschutzgebiet „Reinhardswald“, dass das Wildschutzgebiet von einem Gatter umschlossen sein muss, lehnt das Ministerium zum jetzigen Zeitpunkt als fachlich nicht zu verantworten ab. Es möchte die Wildbestände im Wildschutzgebiet „Reinhardswald“ erst weiter absenken, bevor es über eine Änderung der Anordnung entscheidet. Zudem hat es darauf hingewiesen, dass die Auflösung der Gatteranlage mit den Beteiligten abzustimmen und sehr sensibel anzugehen sei.

14.5

Der Rechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, die Anordnung betreffend das Wildschutzgebiet „Reinhardswald“ anzupassen und auf den Passus, dass das Wildschutzgebiet von einem Gatter umgeben sein muss, zu verzichten. Er hält das Gatter für entbehrlich, da es im Norden und im Osten des Wildschutzgebietes in weiten Teilen nicht mehr vorhanden bzw. in seiner Funktion sehr stark eingeschränkt ist. Zudem weisen reduzierte und nicht erfüllte Abschussvorgaben darauf hin, dass der Rotwildbestand gesunken ist.

Sollte die Anordnung nicht geändert werden, müsste dieser Teil des Gatters in Hinblick auf die Vorgabe in der Anordnung ebenfalls noch erneuert werden.

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (Epl. 15)**15 Bildung von Rücklagen im studentischen Wohnungsbau**
(Kap. 15 02 – Förderprodukt Nr. 5)

Den Studentenwerken ist die Bildung von Rücklagen für Maßnahmen im studentischen Wohnungsbau gesetzlich vorgeschrieben. Das Ministerium hat mit Erlass geregelt, dass die Vorschrift nur bei Zuwendungen der öffentlichen Hand für die Bauunterhaltung oder die Erneuerung des Mobiliars der Studentenwohnheime Anwendung findet.

Der Rechnungshof regt an, die gesetzliche Verpflichtung zur Bildung von Rücklagen beizubehalten und durchzusetzen.

15.1 Vorbemerkung

Die Studentenwerke stellen Wohnraum für die Studenten zur Verfügung. Für die Bauunterhaltung der Wohnheime soll eine zweckgebundene Erhaltungsrücklage in Höhe von jährlich zwei vom Hundert und für die Erneuerung des Mobiliars eine solche in Höhe von zehn vom Hundert der Anschaffungs- oder Herstellungskosten gebildet werden (§ 8 Absatz 8 Gesetz über die Studentenwerke bei den Hochschulen des Landes Hessen (StWG)).

Das StWG wurde im Jahre 2006 neu gefasst. In der Begründung des Gesetzesentwurfs (Landtagsdrucksache 16/5545) zur Neufassung der Regelung wurde ausgeführt, dass diese zur Verminderung der Rechtsvorschriften beitrage, da auf die bisherige Verordnung über die Bildung von Rücklagen verzichtet werden könne.

In dieser war geregelt, dass nur bei Maßnahmen, für die Zuwendungen der öffentlichen Hand erfolgten, eine Rücklage gebildet werden musste.

Bis zum Jahre 1999 hatte das Ministerium für Wissenschaft und Kunst den studentischen Wohnungsbau mit Zuwendungen gefördert. Seitdem werden allein Erbbaurechte bereitgestellt.

Mit Erlass aus dem Jahre 2007 hat das Ministerium geregelt, dass die mit der Neufassung des StWG erfolgte Änderung des Regelungsgehalts der bisherigen Verordnung nicht beabsichtigt gewesen sei und weiterhin nur für Wohnheime, die mit Zuwendungen der öffentlichen Hand errichtet oder aktivierungspflichtig saniert wurden, Rücklagen zu bilden seien.

15.2

Seit der gesetzlichen Neuregelung hat von den fünf Studentenwerken nur das in Frankfurt am Main entsprechend der gesetzlichen Regelung Rücklagen für Maßnahmen im studentischen Wohnungsbau gebildet.

Das Studentenwerk Darmstadt hat u. a. wegen fehlender Mittel notwendige Renovierungsarbeiten nicht durchführen können. Es hat den Leerstand von nicht saniertem Wohnraum verzeichnen müssen.

15.3

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Ministerium einen Erlass herausgegeben hat, in welchem die Studentenwerke zum nicht dem Gesetzestext entsprechenden Handeln aufgefordert werden.

Die als „Soll-Vorschrift“ ausgestaltete Vorschrift des § 8 Absatz 8 StWG ist eine Bestimmung, die ein Tun oder Unterlassen für den Regelfall vorschreibt. Nur aus wichtigem Grund oder in atypischen Fällen kann nach pflichtgemäßer Ermessensausübung von den Rechtsfolgen abgewichen werden. Bei dieser Fallgestaltung war kein Raum für die Ausübung des Ermessens und dieses Erlasses gegeben.

Für den Erhalt der studentischen Wohneinrichtungen müssen den Studentenwerken ausreichende Mittel zur Verfügung stehen. U. a. kann das durch die Bildung von Rücklagen sichergestellt werden.

Der Landtag hat das StWG im Jahre 2011 erneut geändert. Trotz eines vorherigen Hinweises in einer Prüfung des Rechnungshofs auf die vom Gesetz abweichende Erlassregelung, hat das Ministerium keine Neufassung der Vorschrift in den Gesetzentwurf aufgenommen.

Sollte das Ministerium inhaltlich am Regelungsgehalt des Erlasses festhalten, müsste das StWG nach Auffassung des Rechnungshofs insoweit angepasst werden.

15.4

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass bei der Gesetzesneufassung im Jahre 2006 eine Änderung des Regelungsinhalts nicht beabsichtigt gewesen sei. Mit dem Erlass habe dies klargestellt werden sollen. Mit der letztjährigen Gesetzesänderung seien nur Befristungsregelungen verlängert worden. Bei der nächsten Novellierung würde die Anregung des Rechnungshofs aufgegriffen und die Klarstellung herbeigeführt werden.

15.5

Der Rechnungshof regt an, die gesetzliche Verpflichtung zur Bildung von Rücklagen beizubehalten und durchzusetzen. Selbst unter Berücksichtigung der angespannten finanziellen Situation einiger Studentenwerke dienen Rücklagen langfristig der Sicherung des Wohnraumbestands und sind Teil einer vorsorgenden Wirtschaftsführung.

16 Auswertung der Berichte über die Prüfung der Jahresabschlüsse der Universitäten

(Kap. 15 05, 15 07, 15 09, 15 13 und Anlage 1)

Das Ministerium hat die Jahresabschlüsse der Universitäten auf Grundlage der Berichte der Wirtschaftsprüfer über die Prüfungen der Jahresabschlüsse zu genehmigen.

Der Rechnungshof hat insgesamt beanstandet, dass das Ministerium den Berichten der Wirtschaftsprüfer nicht die angemessene Bedeutung beigemessen hat. Es ließ den notwendigen Nachdruck bei der Beseitigung von aufgezeigten Defiziten vermissen. Der Rechnungshof erwartet, dass das Ministerium die jährlichen Prüfungsberichte der Universitäten intensiver nutzt und die aufgezeigten Mängel zügig beheben lässt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es messe den Berichten der Wirtschaftsprüfer angemessene Bedeutung zu. Es hat eingeräumt, dass die Anpassungsgeschwindigkeit der Hochschulen zur Beseitigung aufgezeigter Mängel noch nicht hinreichend erscheine.

Der Rechnungshof hält fest, dass das Ministerium seinen Hinweisen künftig im Wesentlichen folgen bzw. für deren Umsetzung sorgen will. Im Übrigen weist er darauf hin, dass ein uneingeschränkter Bestätigungsvermerk nicht alle Gesichtspunkte der Rechtsaufsicht erfasst. Worauf sich die Auffassung stützt, dass der Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht nicht zu Reaktionen der Kommission führe, ist nicht erkennbar.

16.1 Vorbemerkung

Die Universitäten erstellen Jahresabschlüsse nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung, bestehend aus Vermögensrechnung, Ergebnisrechnung, Anhang und Lagebericht. Diese werden von Wirtschaftsprüfern geprüft und sind mit einem uneingeschränkten Bestätigungsvermerk versehen.

Auf dieser Grundlage erteilt das Ministerium für Wissenschaft und Kunst die Genehmigung der Jahresabschlüsse (§ 5 Absatz 2 Hochschulfinanzverordnung) und fordert gegebenenfalls auf, festgestellte Mängel zu beseitigen. Bei der Johann Wolfgang Goethe-Universität, als rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts, wird der Jahresabschluss vom Wirtschafts- und Finanzausschuss des Hochschulrates festgestellt (§ 86 Absatz 6 Hessisches Hochschulgesetz).

16.2

Der Rechnungshof wertete die letztjährigen Berichte der Wirtschaftsprüfer über die Universitäten aus. Die Abschlussprüfer hatten in ihren Berichten wiederholt Mängel aufgezeigt. Die Universitäten behoben diese trotz erneuter Hinweise im Folgejahr nur zum Teil.

Nach den Vorschriften des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation sind die Kosten für wirtschaftliche und nicht wirtschaftliche Tätigkeiten eindeutig zu trennen. Der Nachweis ist seit dem 1. Januar 2009 zu führen. Keine der Universitäten erbrachte ihn vollständig.

Bei der Universität Kassel wurde im Jahre 2007 die Hochschul-Bezügestelle eingerichtet. Diese berechnet die Entgelte und Bezüge der Tarifangestellten und der Beamten der Hochschulen. Seit dem Jahre 2008 haben die Wirtschaftsprüfer wiederholt ungeklärte Salden auf den Verrechnungskonten der Hochschul-Bezügestelle aufgrund eines EDV-Fehlers bemängelt.

Die Universität Kassel verfügte über keine gültige Grundordnung (§ 31 Hessisches Hochschulgesetz).

16.3

Der Rechnungshof hat insgesamt beanstandet, dass das Ministerium den Berichten über die Prüfungen der Jahresabschlüsse nicht die angemessene Be-

deutung beimesse. Es betreibe die Behebung der aufgezeigten Mängel nicht mit dem notwendigen Nachdruck.

Der Rechnungshof erwartet, dass das Ministerium die jährlichen Prüfungsberichte der Universitäten intensiver nutzt und die aufgezeigten Mängel zügig beheben lässt.

16.4

Das Ministerium ist der Auffassung, es messe den Berichten der Wirtschaftsprüfer angemessene Bedeutung zu. Es hat eingeräumt, dass die Anpassungsgeschwindigkeit der Hochschulen zur Beseitigung aufgezeigter Mängel noch nicht hinreichend erscheine.

Das Ministerium schätzt das Risiko, dass die Europäische Kommission „Rückforderungen“ aufgrund des Verstoßes gegen Beihilferecht geltend macht, als gering ein. Es hat mitgeteilt, das Fachkonzept zur Einführung der notwendigen Vollkostenrechnung sei per Erlass vom 30. Juni 2011 in Kraft getreten. Dieses werde von den Hochschulen sukzessive umgesetzt.

Das Ministerium habe weiterhin die Universität Kassel mehrfach aufgefordert, die aufgelaufenen Saldendifferenzen auf den Verrechnungskonten der Hochschul-Bezüge zu beseitigen. Die Universität Kassel habe die Fehlbuchungen bisher nicht beheben können. Es sei vorgesehen, die Bereinigung der Salden bis Ende des Jahres 2012 abzuschließen.

Das Ministerium habe der Universität Kassel die Notwendigkeit einer Grundordnung „vermittelt“. Die Universität habe die Verabschiedung einer Grundordnung zugesagt.

16.5

Der Rechnungshof hält fest, dass das Ministerium seinen Hinweisen künftig im Wesentlichen folgen bzw. für deren Umsetzung sorgen will. Im Übrigen

weist er darauf hin, dass ein uneingeschränkter Bestätigungsvermerk nicht alle Gesichtspunkte der Rechtsaufsicht erfasst. Worauf sich die Auffassung stützt, dass der Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht nicht zu Reaktionen der Kommission führe, ist nicht erkennbar.

Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 17)

17 Einkommensteuerveranlagung von Arbeitnehmern nach Einführung des maschinellen Risikomanagementsystems (Kap. 17 01)

Die mit der Einführung des maschinellen Risikomanagementsystems bei der Einkommensteuerveranlagung von Arbeitnehmern angestrebte Qualitäts- und Effizienzsteigerung wurde noch nicht erreicht. So nahmen Bearbeiter teilweise notwendige Sachverhaltsermittlungen nicht vor. Auch unterliefen ihnen Rechtsanwendungsfehler. Die Anweisungen zur Dokumentation der Fallbearbeitung waren nicht konkret genug abgefasst. Hinsichtlich des Systems bestanden zum Teil Mängel.

Der Rechnungshof sieht in der Einführung des maschinellen Risikomanagementsystems grundsätzlich eine sinnvolle Maßnahme zur Bewältigung der Besteuerung im Massenverfahren. Aufgrund der bundeseinheitlichen Kriterien der Fallauswahl kann es der Gleichmäßigkeit der Besteuerung dienen. Der Rechnungshof hat empfohlen, die Mängel abzustellen und die Akzeptanz der Bearbeiter für das System und die veränderte Arbeitsweise weiter zu steigern.

Das Ministerium hat die Prüfungsfeststellungen anerkannt und Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel zugesagt. Anders als der Rechnungshof hat das Ministerium die Ansicht vertreten, dass auch bei der Bearbeitung vom Risikomanagement ausgefilterter Fälle Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitsabwägungen Umfang und Tiefe der Sachverhaltsermittlung bestimmten.

Der Rechnungshof hält an seinen Bewertungen fest.

17.1 Vorbemerkungen

17.1.1

Die hessische Steuerverwaltung hat für die Einkommensteuerveranlagung von Arbeitnehmern in den Finanzämtern im Herbst 2007 das Risikomanagementsystem (RMS) eingeführt. Damit sollte die Möglichkeit geschaffen werden, anhand einer maschinellen Risikoeinschätzung prüfungsbedürftige Steuererklärungen von nicht prüfungswürdigen zu unterscheiden. Zuvor war das System bereits in anderen Bundesländern im Einsatz.

Im RMS wird nach Erfassung der erklärten Daten programmgesteuert ausgewählt, ob im jeweiligen Fall ein potenzielles Steuerausfallrisiko besteht. Ist dieses zu bejahen, bedarf es einer personellen Bearbeitung des Steuerfalls. Andernfalls wird ein Steuerbescheid automatisiert erstellt.

Der Risikofilter des RMS enthält programmierte Kriterien, die bundeseinheitlich für jeden Veranlagungszeitraum festgelegt werden. Bei herausgefilterten Fällen werden dem Bearbeiter die Gründe durch Hinweise angezeigt. Der Bearbeiter hat diese zu bearbeiten und die Bearbeitung zu dokumentieren. Hierbei hat er auch eine Überprüfung zugunsten des Steuerpflichtigen vorzunehmen.

Neben dem Filtern nach Risikogesichtspunkten werden Stichprobenfälle per Zufallsauswahl ermittelt. Damit soll das RMS den Grundsätzen der Gesetz- und Gleichmäßigkeit der Besteuerung gerecht werden. Die Überprüfung der durch Zufallsauswahl ermittelten Fälle soll unabhängig vom Risikogehalt vorgenommen werden, um die Kriterien sowohl für den Steuerpflichtigen als auch für die Bearbeiter unberechenbar zu gestalten. Außerdem strebt die Verwaltung mit der maschinellen Zufallsauswahl Grundlagen für eine Qualitätssicherung an.

17.1.2

Der Rechnungshof prüfte im Jahr 2010 die Umsetzung des RMS. Gegenstand waren die Themenbereiche Unterhaltsleistungen, Doppelte Haushaltsführung,

Lohnersatzleistungen und Behandlung der Beiträge zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen von Arbeitnehmern sowie die Behandlung von nach Doppelbesteuerungsabkommen steuerfreiem Arbeitslohn. Zu jedem Themenbereich erging eine Prüfungsmitteilung.

Der Rechnungshof untersuchte 948 Arbeitnehmerveranlagungen des Veranlagungszeitraums 2008. Die Fälle waren größtenteils vom RMS nach den oben genannten Kriterien herausgefiltert oder nach Kennziffern vom Rechnungshof ausgewählt worden.

17.2 RMS-Arbeitshilfe

17.2.1

Die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main (OFD) hat die Fallbearbeitung unter Einsatz des RMS in der RMS-Arbeitshilfe geregelt. Dort sind Bearbeitungsgrundsätze wie „möglichst umfassend“ oder „in herkömmlicher Weise“ umschrieben. Konkrete Vorgaben zum Umfang der Sachverhaltsermittlung und Bearbeitungsintensität waren nicht enthalten.

17.2.2

Der Rechnungshof hat die Darstellung in der Arbeitshilfe als nicht konkret genug angesehen. Darin war insbesondere nicht eindeutig vorgegeben, welche Arbeitsschritte im Einzelnen zu tun gewesen wären.

Er hat empfohlen, die Vorgaben in der Arbeitshilfe zu konkretisieren und zielführende Bearbeitungsstandards festzulegen. Den Bearbeitern sollten Checklisten zu Art und Umfang der erforderlichen Prüfungen an die Hand gegeben werden.

17.2.3

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass die Arbeitshilfe überarbeitet werde, soweit definitorische Schwächen festzustellen seien.

17.2.4

Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass die RMS-Arbeitshilfe über die Beseitigung definitorischer Schwächen hinaus konkreter Anweisungen zu Bearbeitungsumfang und -intensität bedarf.

17.3 Qualität der Sachverhaltsermittlung

17.3.1

Ist der Sachverhalt schlüssig und sind die vorgesehenen Nachweise erbracht, kann der Sachbearbeiter eine Veranlagung vornehmen. Andernfalls hat er den Sachverhalt zu ermitteln. Der Umfang der Ermittlung richtet sich nach den Umständen des Einzelfalls.

Die Finanzämter erteilten Steuerbescheide, obwohl das Vorbringen der Steuerpflichtigen nicht schlüssig war. Die Bearbeiter hatten in knapp der Hälfte der Fälle notwendige Sachverhaltsermittlungen unterlassen. Vorgenommene Sachverhaltsermittlungen waren teilweise unzureichend. Die Bearbeiter forderten in knapp einem Fünftel der Fälle erforderliche Nachweise nicht an, die teilweise ausdrücklich durch Gesetz, Verwaltungsanweisung oder Steuererklärungsdruck vorgesehen sind.

17.3.2

Der Rechnungshof hat die Qualität der Sachverhaltsermittlung beanstandet. Die Schlüssigkeitsprüfung hat im Hinblick auf die Gleichmäßigkeit der Be-

steuerung eine zentrale Bedeutung. Diese ist nach bundeseinheitlichen Vorgaben unabhängig vom Risikogehalt der Fälle vorzunehmen.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Bearbeiter in Fortbildungsveranstaltungen auf die Bedeutung der Sachverhaltsermittlung und der Schlüssigkeitsprüfung hinzuweisen und sie anzuhalten, erforderliche Nachweise einzufordern.

17.3.3

Das Ministerium hat bezüglich der Bedeutung der Schlüssigkeitsprüfung grundsätzlich die Auffassung des Rechnungshofs geteilt. Es sei jedoch der Ansicht, dass die hohe Zahl der Prüfungsbeanstandungen eine gesteigerte Erwartung des Rechnungshofs an die Sachverhaltsermittlung und die Nachweispflicht erkennen ließe. Bei Umfang und Tiefe der Fallbearbeitung sei auch auf das Verhältnis zwischen dem voraussichtlichen Arbeitsaufwand und dem steuerlichen Erfolg abzustellen. Das RMS diene in erster Linie der Identifikation der personell zu prüfenden Fälle. Es fordere keine weitergehenden und höheren Bearbeitungsgrundsätze als sie vom Gesetzgeber und der Rechtsprechung vorgesehen seien, so dass bei der Sachverhaltsermittlung auch Zweckmäßigkeitsüberlegungen greifen.

17.3.4

Nach Auffassung des Rechnungshofs trägt das RMS dem Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitserfordernis der Rechtsprechung bereits dadurch Rechnung, dass risikoarme Fälle ohne personellen Einsatz maschinell veranlagt werden. Auch die Begrenzung der Bearbeitung auf einzelne Besteuerungsgrundlagen nach Fallauswahl durch den Risikofilter und der Umfang der durch Zufallsauswahl ermittelten Stichprobenfälle entsprechen Wirtschaftlichkeitsabwägungen.

Des Weiteren hat der Einsatz eines RMS dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Steuerfestsetzung und der Verpflichtung zur Ermittlung des Sachverhalts Rechnung zu tragen. Deshalb sind die vom RMS aufgrund der Zufalls-

auswahl oder aufgrund spezieller Risikogesichtspunkte ausgefilterten Fälle entsprechend dem Untersuchungsgrundsatz und bundeseinheitlichen Verwaltungsvorgaben unabhängig vom steuerlichen Ergebnis gründlich zu bearbeiten. Dies dient auch der Qualitätssicherung und der Prävention. Die Verpflichtung, die Schlüssigkeit der Angaben zu prüfen, gilt uneingeschränkt. Diese Auffassung vertritt auch der Bundesrechnungshof.

Bei der Anforderung von Nachweisen dürfen grundsätzlich Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitsüberlegungen einbezogen werden. Jedoch haben mindestens die Nachweise vorzuliegen, die von Gesetzen, Verwaltungsanweisungen oder Steuererklärungsvordrucken vorgegeben sind.

Im Übrigen kann der Auffassung des Ministeriums auch deshalb nicht gefolgt werden, weil Regelungen zu einer Bearbeitung, die gleichmäßig auf den steuerlichen Erfolg abstellt, fehlen. Verwaltungsanweisungen, die dies vor der Einführung des RMS regelten, wurden inzwischen aufgehoben.

17.4 Rechtsanwendungsfehler

17.4.1

Der Rechnungshof stellte fest, dass trotz schlüssiger und gegebenenfalls bewiesener Sachverhalte bei rund einem Zehntel der eingesehenen Sachverhalte die Rechtsanwendung fehlerhaft war.

17.4.2

Der Rechnungshof hat die Rechtsanwendungsfehler unter anderem auf die Tatsache zurückgeführt, dass nach Einführung des RMS tendenziell einfachere Fälle vollmaschinell veranlagt werden und sich die personelle Bearbeitung schwierigerer Fälle häuft.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Bearbeiter in Fortbildungsveranstaltungen weiter zu qualifizieren. Er hat angeregt zu prüfen, ob in den Finanzäm-

tern fachliche Schwerpunkte wie z. B. die Besteuerung von ausländischem Arbeitslohn gebildet werden sollten. Dort ist der Einsatz von besonders geschulten Mitarbeitern erforderlich.

17.4.3

Das Ministerium hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt. Es hat Schulungsmaßnahmen zugesagt. Organisatorische Maßnahmen zur Bündelung steuerfachlicher Kenntnisse würden derzeit erprobt.

17.4.4

Der Rechnungshof hält die vorgesehenen Maßnahmen für zielführend.

17.5 Dokumentation

17.5.1

Nach Verwaltungsanweisung hat der Bearbeiter den Sachverhalt, die durchgeführten Überprüfungen sowie rechtlichen Beurteilungen zu dokumentieren. Danach soll ein fachkundiger Dritter mühelos erkennen können, ob und wie eine Prüfung durchgeführt, warum eine Prüfung unterlassen und wie der Sachverhalt steuerrechtlich beurteilt wurde. Die Dokumentation soll für jeden Hinweis getrennt und elektronisch vorgenommen werden. Bei Sachverhalten mit Dauerwirkung oder Interesse für das Folgejahr ist im System zusätzlich in den sogenannten „Dauertatbeständen“ ein Vermerk aufzunehmen.

Der Rechnungshof stellte fest, dass die Bearbeitung in rund der Hälfte der Sachverhalte nicht entsprechend der Verwaltungsanweisung dokumentiert war. Die Bearbeiter verwendeten teilweise im System vorhandene Standardtexte, obwohl diese nicht auf den bearbeiteten Sachverhalt zutrafen. Jahresübergreifende Informationen wurden oft nicht – wie vorgesehen – in „Dauer-

tatbeständen“ gespeichert. Zum Teil war den Bearbeitern unklar, wie und an welcher Stelle die elektronische Dokumentation vorzunehmen war.

17.5.2

Der Rechnungshof hat empfohlen, eindeutige Regelungen zu Art, Umfang und Ort der elektronisch vorzunehmenden Dokumentation vorzugeben, wonach ein fachkundiger Dritter sich in angemessener Zeit einen Überblick über die Fallbearbeitung verschaffen kann.

17.5.3

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass sich die Beanstandungen des Rechnungshofs mit den Feststellungen der OFD deckten. Die Anregungen zur Verbesserung der Dokumentationsmöglichkeiten bedürften noch einer umfassenden Prüfung durch die OFD. Hinsichtlich der Digitalisierung und Archivierung von Papierbelegen könne auf bereits laufende Automationsvorhaben hingewiesen werden.

17.5.4

Der Rechnungshof begrüßt die geplanten und eingeleiteten Maßnahmen. Er hält jedoch an seiner Auffassung fest, dass eindeutige Regelungen zur Dokumentation vorzugeben sind.

17.6 Systemfehler

17.6.1

Das RMS soll Fälle zielorientiert aufgrund eines konkreten Steuerausfallrisikos filtern. Die vom System ausgegebenen Hinweise sollen das vorhandene Risiko beschreiben und eine Hilfestellung geben, wie zu prüfen ist.

Bei knapp einem Fünftel der Sachverhalte gab das System überflüssige oder fehlleitende Risikohinweise aus. Durch deren Bearbeitung wurden unnötig Personalkapazitäten gebunden. Obwohl in einigen Fällen ein Steuerausfallrisiko bestand, wurden entgegen der Zielsetzung keine Risikohinweise erstellt.

17.6.2

Der Rechnungshof hat auf die Systemfehler aufmerksam gemacht und empfohlen, sie – soweit noch nicht geschehen – zu beheben.

17.6.3

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass sich System- und Programmierfehler bei der hohen Anzahl von Risikoregeln nicht vollständig ausschließen ließen. Daher sei eine regelmäßige umfassende Qualitätssicherung des Regelwerks unerlässlich. Deren Ergebnisse würden mit den anderen Ländern abgestimmt und an die programmierende Stelle weitergegeben.

17.6.4

Der Rechnungshof hält an der Bewertung seiner Feststellungen fest. Er ist der Auffassung, dass die personellen Kapazitäten, die durch überflüssige und fehlleitende Risikohinweise gebunden werden, nicht hinnehmbar sind. Die Evaluierung der Risikoregeln sollte verstärkt und die aufgezeigten Systemfehler behoben werden.

17.7 Akzeptanz des RMS in den Finanzämtern

17.7.1

Interviews ergaben eine unterschiedliche Akzeptanz des RMS bei den Bearbeitern und Sachgebietsleitern in den geprüften Finanzämtern. Während viele

Bearbeiter sich positiv darüber äußerten, nicht mehr alle Fälle überprüfen zu müssen, fühlten sich andere durch die maschinelle Vorgabe der zu prüfenden Fälle und Sachverhalte in ihren Entscheidungen eingeschränkt.

Nach Feststellungen der Steuerverwaltung „machte sich in den Finanzämtern zunehmend Unzufriedenheit bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Arbeitnehmerbereichs breit“.³⁰⁶ Um deren Ursachen und Wirkungen zu ergründen, wurde im Oktober 2010 eine Arbeitsgruppe³⁰⁷ gebildet. Ziel der Arbeitsgruppe war es, die Arbeitsabläufe zu optimieren sowie die Bearbeiter im Arbeitnehmerbereich zu motivieren. In ihrem Schlussbericht empfiehlt die Arbeitsgruppe zur Steigerung der Akzeptanz des RMS eine breit angelegte Kommunikation fachlicher, organisatorischer, personeller und technischer Entwicklungen des Arbeitnehmerbereichs und zentrale RMS-Schulungen.

17.7.2

Nach den getroffenen Feststellungen ist es noch nicht gelungen, allen Bearbeitern die Zielsetzung des RMS nahezubringen und sie von seiner Wirkungsweise zu überzeugen. Die zur Nutzung des RMS in der Praxis erforderlichen Anpassungsprozesse dauern noch an. Der Rechnungshof empfiehlt, die Mitarbeiter regelmäßig über das System und dessen Fortentwicklung zu informieren. Ihnen sollte die Möglichkeit, eigene Verbesserungsvorschläge unterbreiten zu können, gegeben werden. Auch die Führungskräfte sollten verstärkt Verständnis von Funktion und Nutzen des RMS vermitteln.

17.7.3

Das Ministerium hat den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt. Es hat mitgeteilt, die OFD führe eine Reihe von Maßnahmen durch, in denen sowohl die Philosophie des RMS als auch seine praktische Umsetzung vermittelt würden. Dadurch würde die Akzeptanz des Verfahrens gesteigert und die Zahl der Mitarbeiter, die Vorbehalte gegen das RMS äußern, stetig verringert.

306 OFD-Bezirksnachrichten 1/2011 S. 52.

307 AG MOVE VTB AN (Arbeitsgruppe zur Motivation und Optimierung der Veranlagung Einkommensteuer im Veranlagungsteilbezirk mit Zuständigkeit für Arbeitnehmer (VTB AN)).

17.7.4

Der Rechnungshof begrüßt die eingeleiteten Maßnahmen.

17.8 Ergebnis

Grundsätzlich sieht der Rechnungshof in der Einführung eines maschinellen Risikomanagementsystems bei der Veranlagung von Arbeitnehmern eine sinnvolle Maßnahme zur Bewältigung der Besteuerung im Massenverfahren. Aufgrund der einheitlichen Kriterien der Fallauswahl kann es der Gleichmäßigkeit der Besteuerung dienen.

Angesichts der Bedeutung des RMS für die Modernisierung des Besteuerungsverfahrens sollten der Anpassungsprozess und die Weiterentwicklung des Verfahrens intensiviert werden.

Teil III Ergebnisse der Prüfungs- und Beratungstätigkeit

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

18 Organisationsreform der hessischen Polizei (Kap. 03 81)

Nach den Vorgaben der Landesregierung wurde im Jahr 2001 eine Organisationsreform der hessischen Polizei durchgeführt. Ziel war unter anderem, eine effizientere Führungsstruktur zu schaffen. Die Prüfung der Auswirkungen der Reform hat ergeben, dass die angestrebte „Verwaltungsvereinfachung durch eine klare Aufbauorganisation und Hierarchieabbau“ im Grundsatz verwirklicht wurde. Die gewünschte personelle Verstärkung des Streifen- und Ermittlungsdienstes wurde nicht nachhaltig erreicht.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es beabsichtige den Personaleinsatz nicht nur durch personelle Verstärkungen auf den Polizeirevieren und -stationen, sondern auch durch eine Vielzahl weiterer Maßnahmen zu optimieren.

Der Rechnungshof bewertet die Organisationsreform insgesamt positiv und als Schritt hin zu einer verbesserten Aufstellung der Polizei. Auch die im Nachgang der Reform durchgeführten strukturellen Maßnahmen – wie die Auflösung von Außenstellen und die Zusammenlegung von Dienststellen – haben sich bewährt. In der organisatorischen Zusammenführung personalschwacher Polizeidienststellen und Organisationseinheiten sieht der Rechnungshof Möglichkeiten, das Personal noch effektiver und effizienter einzusetzen.

18.1 Vorbemerkung

Zum 1. Januar 2001 fand eine grundlegende Organisationsreform der hessischen Polizei statt. Unter der Vorgabe, die untere Dienststellenstruktur weit-

gehend unangetastet zu lassen, wurde die Polizei aus der allgemeinen Verwaltung herausgelöst. Der ehemals dreistufige Organisationsaufbau wurde in einen zweistufigen überführt.

Ziel der Maßnahmen war, eine Verwaltungsvereinfachung durch eine klare Aufbauorganisation und Hierarchieabbau zu erreichen und Kräfte zu bündeln, um Synergien zugunsten des Streifen- und Ermittlungsdienstes zu erzielen.

18.2 Organisatorische Änderungen im Jahr 2001

18.2.1

Vor der Organisationsreform war die hessische Polizei dreistufig aufgebaut.

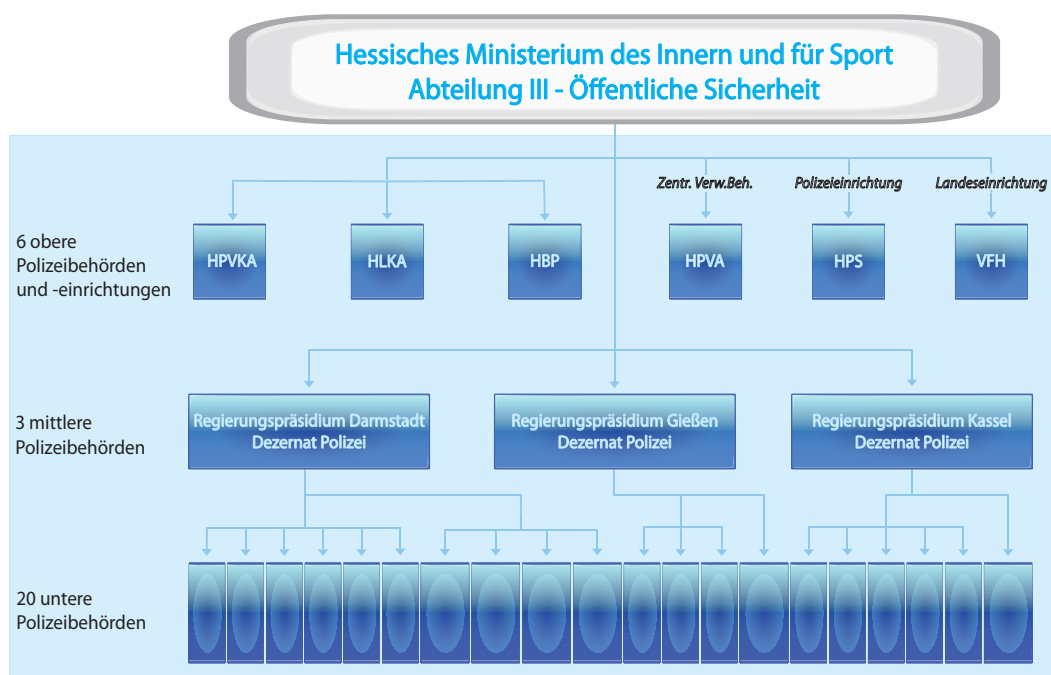


Abbildung 18-1: Organisation der hessischen Polizei vor dem 1. Januar 2001

Im Zusammenhang mit der Reform wurden unter anderem drei Dezernate bei den Regierungspräsidien sowie zwei Polizeibehörden (Hessisches Polizeiverwaltungsamt und Hessisches Polizeiverkehrsamt) aufgelöst. Weiterhin wurden 20 untere Polizeibehörden zu sieben Polizeipräsidien zusammengefasst.



Abbildung 18-2: Organisation der hessischen Polizei ab dem 1. Januar 2001

Die geänderte Organisationsstruktur sieht eine oberste Polizeibehörde, das Landespolizeipräsidium (LPP) und elf nachgeordnete Polizeibehörden vor. Das LPP ist zugleich eine Abteilung des Ministeriums.

Die Organisationsreform führte zu verkürzten Entscheidungswegen, der Reduzierung von Schnittstellen, Doppelarbeiten und Mehrfachzuständigkeiten und zu einer insgesamt schlankeren Organisation der Polizei.

18.2.2

Der Rechnungshof sieht das Ziel, eine Verwaltungsvereinfachung durch eine klare Aufbauorganisation und Hierarchieabbau zu erreichen, im Grundsatz als verwirklicht an.

18.3 Personelle Synergien

18.3.1

Im Zuge der Organisationsreform wurde das Ziel, durch die Hebung personeller Synergien mehr als 250 Stellen für den bürgernahen Einsatz auf der Straße und in der Ermittlungsarbeit zu gewinnen, erreicht. Diese wurden im Jahr 2001 unter anderem dazu verwandt, die 117 Polizeireviere und -stationen um jeweils eine Stelle zu verstärken. Weitere zirka 100 Beamte verblieben bei den Einsatzzügen der Hessischen Bereitschaftspolizei, die durch regelmä-

ßige Unterstützungsmaßnahmen bei den Präsidien mittelbar zur Entlastung des Streifen- und Ermittlungsdienstes beitrugen.

Veränderungen führten in den Folgejahren zu einer Stellenreduzierung bei bürgernahen Dienststellen (Reviere, Stationen, Polizeiposten). Eine Schwächung der Aufgabenwahrnehmung in diesem Bereich konnte durch Aufgabenfreistellungen (z. B. Übernahme des Objektschutzes durch Wachpolizei) oder Aufgabenverlagerungen (Zentralisierung von Aufgabenwahrnehmungen) vermieden werden.

18.3.2

Das Ziel, durch Synergien eine spürbare personelle Verstärkung des Streifen- und Ermittlungsdienstes zu erzielen, wurde nicht nachhaltig erreicht.

Da die Aufgaben der Polizei an Art und Umfang zugenommen haben, erachtet der Rechnungshof weitere Optimierungen des Personaleinsatzes für geboten.³⁰⁸

18.3.3

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme die stete Zunahme von Aufgaben bestätigt und darauf hingewiesen, dass es bestrebt sei, den Personaleinsatz weiter zu optimieren. Dies geschehe allerdings nicht allein durch eine rechnerische personelle Verstärkung auf den Polizeirevieren und -stationen, sondern auch durch eine Vielzahl von Maßnahmen zur Optimierung der polizeilichen Aufgabenerfüllung.

Es hat dabei auf eine Reihe von Maßnahmen wie beispielsweise die Optimierung der Dienstzeiten und die Fortentwicklung des Schichtdienstes hingewiesen, die bereits in der Vergangenheit zu einer Entlastung auf den Polizeirevieren und -stationen geführt hätten.

308 In diesem Zusammenhang wird auch auf den Beitrag Nr. 8 „Organisation und Wirtschaftlichkeit der hessischen Polizeipräsidien“ in den Bemerkungen 2006 hingewiesen. Dort hatte der Rechnungshof empfohlen, uneingeschränkt polizeidienstfähige Polizeivollzugsbeamte nicht ausschließlich mit reinen Verwaltungsaufgaben zu betrauen.

Zur Verbesserung der Präsenz und Bürgernähe seien auch verschiedene zentrale Programme (z. B. Netzwerk gegen Gewalt) aufgelegt, neue Institutionen (z. B. „Schutzmann vor Ort“) geschaffen und Aufgabenverlagerungen (z. B. zur Wachpolizei) vorgenommen worden.

Ab Februar 2012 würden infolge eines Projektes die Basisdienststellen in drei Jahren um 300 Stellen verstärkt. Für die Zukunft werde geprüft, inwieweit personalstarke Stäbe verschlankt, Ermittlungsgruppen gebündelt und administrative Aufgaben reduziert werden könnten. Mit den hieraus gewonnenen Ressourcen sollten die Basisdienststellen (Reviere, Stationen, Tatortkommissariate, Kriminaldauerdienste) verstärkt werden.

18.3.4

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Ministeriums, den Personaleinsatz weiter zu optimieren.

18.4 Weiterführende Strukturreformen

18.4.1

In Abstimmung mit dem LPP nahmen die Polizeibehörden im Nachgang zur Organisationsreform weiterführende Strukturreformen vor. So wurden z. B. Außenstellen aufgelöst, Dienststellen und/oder Organisationseinheiten zusammengelegt oder neue Organisationseinheiten errichtet, um auf Gesetzesänderungen zu reagieren, die Vorgangsqualität zu erhöhen oder Schwerpunkte zu setzen.

Beispielhaft für die Zusammenlegung von Dienststellen ist die Zusammenführung der örtlich dicht beieinander liegenden Polizeistationen Viernheim und Lampertheim im Jahr 2005 zu einer Polizeistation mit Sitz in Lampertheim. Die Polizeipräsenz am Standort Viernheim wurde durch Beibehaltung der dortigen Dezentralen Ermittlungsgruppe und eines Besonderen Bezirksdienstes („Schutzmann vor Ort“) gewährleistet. Die Maßnahme wurde durch

eine einjährige Evaluierung begleitet. Zum Ergebnis dieser Evaluierung wird im Abschlussbericht des Polizeipräsidiums Südhessen beispielsweise ausgeführt, dass ein optimierter Personaleinsatz durch Schaffung größerer Personaleinheiten im Wechselschichtdienst unter einer einheitlichen Führung erreicht wurde. Hierdurch sei unter anderem eine zusätzliche Streife gewonnen worden.

18.4.2

Die Erhebungen belegen, dass Zusammenführungen von Polizeistationen mit einer Erhöhung der polizeilichen Präsenz in der Fläche einhergehen können.

Der Rechnungshof sieht in der organisatorischen Zusammenführung von personalschwachen Polizeidienststellen und Organisationseinheiten noch Möglichkeiten, den vorhandenen Personalkörper effektiver einzusetzen und die Aufgabenwahrnehmung zu optimieren.

18.4.3

Das Ministerium hat mitgeteilt, alle Möglichkeiten zu prüfen, den vorhandenen Personalkörper noch effektiver einzusetzen und die Aufgabenwahrnehmung zu optimieren.

Aufgrund eines Landtagsbeschlusses aus dem Jahr 2009 sieht sich das Ministerium daran gehindert, weitere Polizeistationen zusammenzulegen. In diesem Beschluss hat der Hessische Landtag begrüßt, dass die Hessische Polizei auch in Zukunft in der Fläche präsent sein wird und festgestellt, dass keine Polizeistation aufgelöst werden wird.³⁰⁹

309 „Dringlicher Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU und der FDP betreffend Polizeipräsenz in Hessen“, Landtagsdrucksache 18/299 vom 31. März 2009 – angenommen am 02. April 2009

18.4.4

Aus Sicht des Rechnungshofs haben sich die im Anschluss an die Organisationsreform durchgeführten Zusammenlegungen von Dienststellen und Organisationseinheiten bewährt.

Er bewertet die Organisationsreform sowie die weiterführenden Strukturreformen als einen Schritt hin zu einer verbesserten Aufstellung der hessischen Polizei.

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (Epl. 03) und Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 17)

19 Anrechnung von Renten auf Versorgungsbezüge (Kap. 03 16, Kap. 17 18)

Versorgungsberechtigte waren ihrer Verpflichtung nicht nachgekommen, den Bezug einer Rente mitzuteilen. Deshalb zahlte das Land rund 2,75 Mio. Euro an Versorgungsbezügen zu viel. Künftig können jährlich rund 0,49 Mio. Euro eingespart werden.

Das Regierungspräsidium Kassel forderte schon während der Prüfung Leistungen zurück. Es teilte mit, zum 1. März 2012 seien noch Rückforderungen in Höhe von insgesamt rund 365 000 Euro offen. Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport veranlasste weitere Maßnahmen und berichtete, Prüfungen dienst- oder ggf. strafrechtlicher Konsequenzen gegenüber betroffenen Versorgungsempfängern seien noch nicht abgeschlossen.

Der Rechnungshof begrüßt das Veranlasste. Die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen und der Prüfung dienst- und ggf. strafrechtlicher Konsequenzen bleiben abzuwarten.

19.1

Landesbeamte, die in den Ruhestand treten oder in den Ruhestand versetzt werden, erhalten Versorgungsbezüge, die vom Regierungspräsidium Kassel (RP) festgesetzt werden. Das Hessische Beamtenversorgungsgesetz (HBeamtVG) geht vom Grundsatz der einheitlichen Versorgung aus. Danach berücksichtigt das RP neben Zeiten im aktiven Beamtendienst auch andere Beschäftigungszeiten als ruhegehaltfähig, sofern diese anerkennungsfähig sind. Im Gegenzug rechnet es Renten, die ein Beamter aus anderen öffentlichen Kassen bezieht, an, wenn Versorgungsbezug und Rente eine vom Gesetz bestimmte Höchstgrenze überschreiten (§ 55 Absatz 2 HBeamtVG). Kommt es infolge unterblie-

bener Anrechnung zu einer Überzahlung von Versorgungsbezügen, ist diese vom Versorgungsempfänger zurückzufordern (§ 52 HBeamtVG).

Die Versorgungsempfänger sind verpflichtet, den Bezug von Renten unverzüglich anzuzeigen (§ 62 Absatz 2 HBeamtVG). Sie werden hierauf mit einem Merkblatt zum Bescheid über die Festsetzung der Versorgungsbezüge hingewiesen und jährlich hieran erinnert.

19.2

Das Prüfungsamt des Hessischen Rechnungshofs prüfte, inwieweit die Versorgungsempfänger ihrer Pflicht zur Anzeige eines Rentenbezugs nachgekommen waren. Es veranlasste das RP, erstmalig und umfassend Daten der hessischen Beamtenversorgung mit denen der Deutschen Rentenversicherung abzugleichen.

In 473 Fällen wurde ein bislang nicht bekannter Rentenbezug festgestellt und in 224 Fällen waren Renten nicht angerechnet worden. Einer Stichprobe zufolge waren insbesondere Versäumnisse der Versorgungsempfänger ursächlich.

Durch die erforderliche Neufestsetzung der Versorgungsbezüge ergaben sich ein Rückforderungsanspruch von rund 2,75 Mio. Euro (Stand 6. Dezember 2010) und künftige Ausgabenminderungen von rund 0,49 Mio. Euro jährlich.

19.3

Das Prüfungsamt hat empfohlen, die Schlüssigkeit der Laufbahndarstellungen von Versorgungsempfängern zu prüfen, die auf dem entsprechenden Fragebogen den Bezug einer Rente verneinen oder keine Angaben zu einem Rentenbezug machen. Das RP sollte in Zukunft regelmäßig Daten mit den Rentenversicherungsträgern abgleichen.

19.4

Das RP kündigte bereits während der Prüfung an, künftig die Daten mit der Deutschen Rentenversicherung abgleichen zu wollen. Es hat mitgeteilt, zum 1. März 2012 seien noch Rückforderungen in Höhe von insgesamt rund 365 000 Euro offen. Dies ist im Wesentlichen auf eingeräumte Ratenzahlungen zurückzuführen.

Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport teilte mit, es habe das RP angewiesen, auch Daten mit bisher nicht berücksichtigten Rentenversicherungsträgern auszutauschen. Die Prüfung, ob und inwieweit dienst- oder strafrechtliche Maßnahmen gegenüber betroffenen Versorgungsempfängern gezogen würden, die ihrer Auskunftspflicht nicht ordnungsgemäß nachgekommen sind, sei noch nicht abgeschlossen. Das Hessische Ministerium der Finanzen hat keine Stellungnahme abgegeben.

19.5

Der Rechnungshof begrüßt, dass die Rückforderungsansprüche zeitnah geltend gemacht und überwiegend bereits realisiert werden konnten. Die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen und der laufenden Prüfung dienst- und ggf. strafrechtlicher Konsequenzen bleiben abzuwarten.

Hessisches Kultusministerium (Epl. 04)

20 Medienzentren

(Kap. 04 71)

Für die Versorgung der Schulen mit Medien sind den zuständigen Medienzentren keine einheitlichen Rahmenbedingungen vorgegeben. Die Breite des Angebots in den einzelnen Medienzentren ist sehr unterschiedlich. Die Organisation der schulischen Medienversorgung orientiert sich an einem Modell, das wesentlich auf die räumliche Nähe der Medienzentren zu den Schulen setzt. Dieses Modell erscheint nicht mehr zeitgemäß, da die traditionelle Ausleihe vor Ort seit Jahren gegenüber dem Versand an Bedeutung verliert und sukzessive Onlinemedien angeschafft werden.

Der Rechnungshof hat empfohlen, durch eine zentrale fachliche Koordination der Medienzentren einheitliche Qualitätsstandards zu setzen und eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen. Des Weiteren hat er angeregt, die Organisation der Versorgung der Schulen mit Medien umfassend zu reformieren.

Das Ministerium hat die Prüfungsfeststellungen anerkannt und angekündigt, den Empfehlungen zu folgen.

20.1 Vorbemerkungen

Die an 35 Standorten eingerichteten Medienzentren haben die Aufgabe, audiovisuelle, informations- und kommunikationstechnische Medien und Hilfsmittel für den Unterricht bereitzustellen sowie die Entwicklung der Mediennutzung zu fördern (vgl. § 162 Hessisches Schulgesetz). Schwerpunkte der Tätigkeit liegen in der pädagogischen Bewertung und Auswahl, der Beschaffung und dem Verleih von Medien sowie der Beratung und Fortbildung im Bereich der schulischen Mediennutzung.

20.2 Aufgaben der Schulträger, des Landes und der Medienzentren

20.2.1

Träger der Medienzentren sind die kreisfreien Städte und Landkreise sowie die kreisangehörigen Städte Fulda, Gießen, Hanau, Marburg und Rüsselsheim (Schulträger). Sie sind zur Errichtung und Fortführung der Medienzentren verpflichtet. Diese Verpflichtung schließt die Möglichkeit nicht aus, dass mehrere Schulträger gemeinsam ein Medienzentrum einrichten und unterhalten.³¹⁰

Die Träger der Medienzentren tragen deren Verwaltungskosten. Sie leisten ferner Beiträge für die Beschaffung der audiovisuellen, informations- und kommunikationstechnischen Hilfsmittel für den Unterricht. Die Beiträge errechnen sich auf Basis der Schülerzahlen. Sie beliefen sich im Jahr 2010 auf einen Gesamtbetrag von rund 1,4 Mio. Euro.

Das Land hat die Personalkosten der Medienzentrumsleiter zu übernehmen. Für diesen Zweck standen im Schuljahr 2010/2011 insgesamt rund 20 Lehrerstellen mit einem Gesamtvolumen von rund 1,77 Mio. Euro zur Verfügung. Das Land organisiert auch die Bewirtschaftung der Beiträge der Schulträger und führt die Beschaffung der Medien zentral durch.

Die Mediennutzung in der Schule wird durch spezielle Landesprogramme gefördert. Das Land und die Schulträger wirken bei der Medienentwicklung und ihrer Einführung in den Unterricht zusammen. Sie können zu diesem Zweck öffentlich-rechtliche Vereinbarungen insbesondere über die Grundsätze der Organisation, die Wahrnehmung der Aufgaben sowie den Erwerb und die Finanzierung von Medien und Nutzungsrechten von Medien abschließen. Soweit solche Vereinbarungen abgeschlossen wurden, regeln sie spezielle Sachverhalte einzelner Medienzentren oder Schulträger.

Die Medienzentren nahmen die Bedarfsermittlung und Beurteilung von Medien, die Planung und Durchführung von Fortbildungsveranstaltungen, den Erlass von Verleihordnungen und die Erhebung von Leihgebühren unterschiedlich vor. Ebenso gestalteten sie die Verwaltungsabläufe, wie z. B. hinsichtlich

310 Vgl. Köller, in: Köller/Achilles, Hessisches Schulgesetz, § 162 Abschnitt 3.

der Genehmigung und Abrechnung von Dienstreisen, uneinheitlich. Eine statistische Gesamtauswertung des Medienbestands lag nicht vor, da nicht alle Medienzentren in der Lage waren, entsprechende Statistiken für ihren Bereich zu generieren.

Zum Zeitpunkt der Prüfung verfügte das Land über keine selbstständigen Eingriffs- oder Gestaltungsrechte bezüglich der Medienzentren. Mit der Novellierung des Hessischen Schulgesetzes im Juli 2011 wurde dem Land die Fachaufsicht über die Medienzentren übertragen.

20.2.2

Der Rechnungshof hat die uneinheitliche Arbeitsweise der Medienzentren beanstandet. Er hat empfohlen, durch eine zentrale fachliche Koordination der Medienzentren einheitliche Qualitätsstandards zu setzen und eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen. Dies könnte sowohl durch den Abschluss öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen als auch durch die Ausübung der Fachaufsicht geschehen.

Der Rechnungshof hat es insbesondere für notwendig erachtet, die Auswahl der anzuschaffenden Medien zentral zu steuern, zumindest jedoch einheitliche Auswahlkriterien zu erarbeiten und deren Beachtung zu gewährleisten. Bei der Auswahlentscheidung sollten sowohl der Bedarf der Schulen als auch der derzeitige Bestand an Medien berücksichtigt werden. Hierfür sollten künftig landesweit entsprechende statistische Auswertungen zur Verfügung stehen.

Der Rechnungshof hat angeregt, für Fortbildungsveranstaltungen im Bereich der Medienkompetenz landeseinheitliche Fortbildungsinhalte und Qualitätsstandards durch eine zentrale Konzeption und Organisation sicherzustellen.

20.2.3

Das Ministerium hat angekündigt, die seit Novellierung des Schulgesetzes dem Amt für Lehrerbildung übertragene Fachaufsicht über die Medienzent-

ren verstärkt zu nutzen. Die Aufgaben der Medienzentren sollen klar geregelt und durch fachliche Koordination einheitliche Qualitätsstandards gesichert werden. Des Weiteren hat es mitgeteilt, dass auch für die Medienversorgung der Schulen einheitliche Standards umgesetzt werden sollen, wobei eine Ausrichtung an bundesweiten Qualitätsstandards zur Medienauswahl vorrangiges Ziel sei. Der Feststellung, dass eine zentrale Konzeption und Organisation der Fortbildung notwendig ist, hat das Ministerium zugestimmt.

20.3 Organisation und Umfang der Medienversorgung

20.3.1

Jedes Medienzentrum hält für die Bereitstellung seiner materiellen, audiovisuellen Medien (Dias, Video, DVD, CD, DVD-Rom) ein Medienverleiharchiv vor. Die Medien können vor Ort ausgeliehen werden. Eine Zustellung ist häufig auch mit der Post oder teilweise über einen Botendienst möglich. Insbesondere der Postversand hat in den letzten Jahren stetig zugenommen.

Die meisten Medienzentren bieten seit 2007 Onlinemedien an und erweitern ihr Angebot ständig. Einige haben nur kostenlose Onlinemedien wie beispielsweise Schulfernsehen und HR-Audio in ihr Programm aufgenommen. Acht Medienzentren halten bisher kein Onlineangebot vor. Sie begründeten dies einerseits mit der schwierigen Umsetzung vor Ort. Insbesondere verwiesen sie auf die mangelnde Kompatibilität des Programms mit der Software der Schulträger bzw. auf die schlechte Breitbandversorgung. Andererseits waren ihnen die Kosten vor allem für Lizenzen und Systemnutzung zu hoch. Landeslizenzen, die es ermöglichen, die Onlinemedien allen hessischen Medienzentren zur Verfügung zu stellen, wurden bisher nur in Ausnahmefällen erworben.

20.3.2

Da die Höhe der Mittel, die zur Beschaffung von Medien zur Verfügung stehen, von der Anzahl der Schüler in den jeweiligen Schulträgerbezirken abhängt, ist die Breite des Angebots – und damit auch die Qualität – in den einzelnen

Medienzentren sehr unterschiedlich. In Folge des demografischen Wandels wird mit sinkenden Schülerzahlen vor allem im ländlichen Raum gerechnet, so dass die Unterschiede in der Medienversorgung zwischen städtischen und regionalen Medienzentren voraussichtlich weiter zunehmen werden. Der Erwerb von Landeslizenzen bietet die Möglichkeit, dieser Entwicklung entgegenzuwirken.

Die Organisation der schulischen Medienversorgung orientiert sich an einem Modell, das wesentlich auf die räumliche Nähe der Medienzentren zu den Schulen setzt. Dieses Modell erscheint nicht mehr zeitgemäß, da die traditionelle Ausleihe vor Ort seit Jahren gegenüber dem Versand an Bedeutung verliert und sukzessive Onlinemedien angeschafft werden.

20.3.3

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Organisation der Versorgung der Schulen mit Medien umfassend zu reformieren. Zu diesem Zweck sollte ein Gesamtkonzept für die Versorgung der Schulen mit Medien entwickelt werden, das sich weniger am Status quo als vielmehr an effizienten und effektiven Strukturen orientiert. Diese könnten durch eine stärkere Zentralisierung des Medienangebots verbunden mit einem Ausbau des Postversands und dem verstärkten Erwerb von Landeslizenzen insbesondere im Bereich der Onlinemedien erreicht werden.

Der Rechnungshof hat des Weiteren angeregt, die Aufgaben und Ziele der Medienversorgung zu thematisieren sowie die Zusammenführung mit anderen Programmen des Landes und der Schulträger zu überprüfen.

20.3.4

Das Ministerium hat die Vorschläge des Rechnungshofs zur Entwicklung eines Gesamtkonzepts begrüßt und eine stärkere Zentralisierung der Aufgaben, die Reduktion von Standorten und den Ausbau der Versand- und Online-Distribution mit Landeslizenzen befürwortet. Es hat zu bedenken gegeben, dass

eine Neuausrichtung der Medienzentren nur in Zusammenarbeit mit den Schulträgern, die für die Einrichtungen gesetzlich zuständig sind, gelingen könne.

Ferner hat das Ministerium angekündigt, in Zusammenarbeit mit dem Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung und Diensteanbietern die Möglichkeit zu nutzen, dass Schulen von der Breitbandinitiative profitieren.

20.4

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ministerium die erweiterten Möglichkeiten, die dem Land mit der Übertragung der Fachaufsicht über die Medienzentren eingeräumt wurden, konsequent nutzen möchte.

Er erwartet, dass das Ministerium sich in Zusammenarbeit mit den Schulträgern dafür einsetzt, die Organisation der Versorgung der Schulen mit Medien zu reformieren, um effizientere Strukturen aufzubauen.

21 Klassengrößen an Grundschulen

(Kap. 04 59)

Eine Analyse der Klassengrößen der Jahrgangsstufe eins in den hessischen Grundschulen ergab, dass viele Klassen näher an der Mindest- als an der Höchstgröße liegen. Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass bestimmte Maßnahmen, wie z. B. vorzeitige Einschulungen, dazu genutzt werden, mehr Klassen zu bilden und die Klassengrößen zu reduzieren.

Der Rechnungshof hat empfohlen, bei Klassengrößen knapp über der Mindestgröße die Gründe im Rahmen der jährlichen Lehrerzuweisung näher zu analysieren. Er hat angeregt, einheitliche Kriterien festzulegen, bei welchen Maßnahmen unter welchen Bedingungen die Bildung zusätzlicher Klassen vertretbar ist.

Das Ministerium will diesen Empfehlungen nachkommen.

21.1

Die Zahl der Schüler pro Klasse an den hessischen Grundschulen reduzierte sich ausgehend von 25,1 im Schuljahr 1980/81 kontinuierlich auf 20,8 im Schuljahr 2008/09. Damit lag Hessen unter dem Bundesdurchschnitt von 21,7 Kindern pro Klasse.

Nach der im Prüfungszeitraum gültigen Verordnung über die Festlegung der Anzahl und der Größe der Klassen, Gruppen und Kurse in allen Schulformen vom 3. Dezember 1992³¹¹ umfasst eine Klasse der Grundschule/Eingangsstufe mindestens 13 Schüler und höchstens 25 Schüler. Bis einschließlich des Schuljahres 2008/09 bestand die Möglichkeit, die Höchstgrenze um drei Schüler zu überschreiten („Sternchen-Regel“). Anzahl und Größe der Klassen sind damit abhängig von der Zahl der Schüler einer Jahrgangsstufe.

311 Die Verordnung über die Festlegung der Anzahl und der Größe der Klassen, Gruppen und Kurse in allen Schulformen vom 21. Juni 2011 enthält geringfügige Änderungen, die sich auf das Prüfungsergebnis nicht auswirken.

Maßnahmen, die die Zahl der zu bildenden Klassen bzw. die Klassengrößen beeinflussen, sind die vorzeitige Einschulung, die Zurückstellung, die Gestattung³¹², die Bildung von Vorklassen und der gemeinsame Unterricht³¹³.

21.2

Der Rechnungshof untersuchte die hessischen Grundschulen mit einer Schülerzahl bis zu 122 Schülern in der Jahrgangsstufe eins der Schuljahre 2007/08 bis 2009/10. Die jeweiligen Schülerzahlen, ab denen eine zusätzliche Klasse zu bilden ist (Teilergrenzen), lagen bei 26, 51 und 76 Schülern bzw. unter Berücksichtigung der „Sternchen-Regel“ bei 29, 57 und 85 Schülern. Um den Trend zu verdeutlichen, wurden die Daten nach der Methode des gleitenden Durchschnitts geglättet (siehe blaue Kurve):

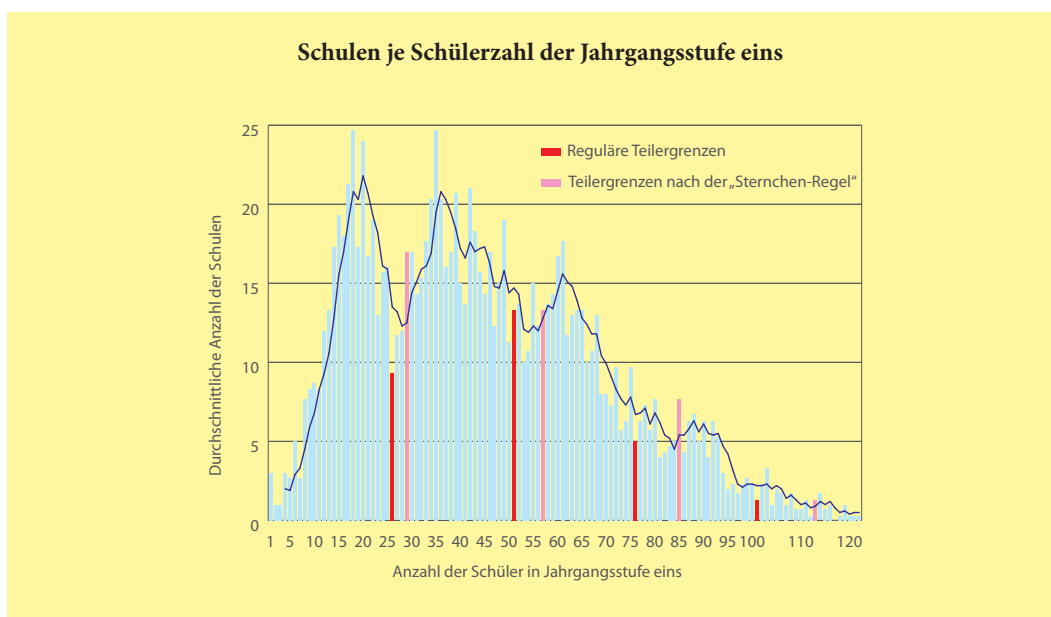


Abbildung 21-1: Durchschnittliche Anzahl von Schulen je Schülerzahl der Jahrgangsstufe eins in den Schuljahren 2007/08 bis 2009/10

- 312 Grundsätzlich haben Schüler die Grundschule zu besuchen, in deren Schulbezirk sie wohnen (§ 60 Absatz 4 HSchG). Das Staatliche Schulamt kann im Benehmen mit dem Schulträger aus wichtigem Grund den Besuch einer anderen Schule gestatten (§ 66 HSchG).
- 313 Der gemeinsame Unterricht soll Kindern und Jugendlichen mit sonderpädagogischem Förderbedarf ermöglichen, zusammen mit den Schülerinnen und Schülern ohne Förderbedarf die allgemeinen Schulen möglichst wohnortnah zu besuchen (§ 5 der Verordnung über die Sonderpädagogische Förderung). Der Höchstwert dieser Klasse beträgt in der Grundschule in der Regel 20 Kinder.

Die blaue Kurve veranschaulicht, dass die durchschnittliche Anzahl der Schulen kurz nach den Teilergrenzen stark anstieg und bis zur nächsten Teilergrenze wieder abflachte. Somit verfügten viele Schulen über eine Schülerzahl in der Jahrgangsstufe eins, die die Bildung von Klassen erlaubte, welche näher an der Mindest- als an der Höchstgröße lagen.

21.3

Aus der dargestellten statistischen Verteilung lässt sich der Schluss ziehen, dass die Anzahl der in die Jahrgangsstufe eins aufgenommenen Schüler (z. B. durch vorzeitige Einschulung oder Gestattungen) so beeinflusst wird, dass mehr Klassen gebildet und die Klassengrößen reduziert werden können.

Der Rechnungshof hat empfohlen, bei Klassengrößen knapp über der Teilergrenze im Rahmen der jährlichen Lehrerzuweisung die Gründe hierfür näher zu analysieren. Er hat ferner angeregt festzustellen, in welchem Umfang welche der in Abschnitt 21.1 genannten Maßnahmen auf die Anzahl der Schüler der Jahrgangsstufe eins Einfluss genommen haben. Anschließend sollte das Ministerium einheitlich regeln, bei welchen Maßnahmen unter welchen Bedingungen die Bildung zusätzlicher Klassen vertretbar ist.

21.4

Das Ministerium hat eingeräumt, dass es Einsparpotenziale bei der Klassenbildung im Zusammenhang mit Gestattungen, der Bildung von Vorklassen und dem gemeinsamen Unterricht gebe.

Eine Überprüfung der Gestattungen habe ergeben, dass im Schuljahr 2010/11 ca. 30 zusätzliche Klassen gebildet worden seien, die man hätte vermeiden können. Das Ministerium hat mitgeteilt, dass es die Staatlichen Schulämter auf die Einhaltung der Überprüfung von Gestattungen und Klassenmehrbildungen im Rahmen der zentralen Lehrerzuweisung für die kommenden Schuljahre hinweisen werde. Die Datenlage der einzelnen Schulen werde seitens des Ministeriums mindestens stichprobenweise betrachtet, so dass die Staat-

lichen Schulämter gegebenenfalls konkrete Prüfaufträge erhielten. Damit sollen Klassenmehrbildungen vermieden und daraus resultierende Personalressourcen eingespart werden.

21.5

Der Rechnungshof begrüßt die Bereitschaft des Ministeriums, seine Empfehlungen aufzugreifen.

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

22 Videokonferenzsysteme in der hessischen Justiz

Der Rechnungshof hat gemeinsam mit seinem Prüfungsamt im Jahr 2010 festgestellt, dass sich der Einsatz von Videokonferenzsystemen in der gerichtlichen Praxis neun Jahre nach Beginn eines Pilotprojekts noch nicht entscheidend durchgesetzt hat. Er hat empfohlen, vor der Beschaffung weiterer Videokonferenzsysteme zunächst eine bessere Auslastung der vorhandenen Anlagen anzustreben. Dazu sollten die erarbeiteten Konzepte – vor allem im Hinblick auf Rechtssicherheit und Akzeptanzsteigerung – konsequent umgesetzt werden. Der Rechnungshof erwartet zudem, dass vor der Beschaffung von Videokonferenzsystemen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt werden.

Das Ministerium hat sich den Empfehlungen und Vorschlägen des Rechnungshofs weitgehend angeschlossen. Es hat entsprechende Maßnahmen bereits vollzogen, in die Wege geleitet oder deren Umsetzung zugesagt.

22.1

Mit dem Einsatz der Videokonferenzsysteme der aktuellen Generation, die die zeitgleiche Zusammenarbeit über weite Entfernungen zulassen, wurde im Jahr 2001 mit einem Pilotprojekt bei dem Finanzgericht in Kassel begonnen. Im Juni 2005 wurde das Ausschreibungs- und Vergabeverfahren für die Beschaffung von 16 mobilen Videokonferenzenanlagen durchgeführt und einem Unternehmen der Auftrag für die Lieferung erteilt. In den Jahren 2006 bis 2009 wurden weitere acht Anlagen im Wege der freihändigen Vergabe bei demselben Unternehmen beschafft. Bis zum Ende des Jahres 2009 waren insgesamt 26 Anlagen (überwiegend in Landgerichten und Justizvollzugsanstalten) installiert. Die Investitionskosten beliefen sich insgesamt auf rund 340 000 Euro.

Das Ministerium hat von einer Wirtschaftlichkeitsberechnung abgesehen und dies mit einer „evidenten Kosteneinsparung“ begründet. Die vorgesehene gesonderte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der zu erwartenden Einsparungen im Bereich der Gefangenenvorfürhungen wurde ebenfalls nicht durchgeführt.

Die zum Prüfungszeitpunkt im Strafvollstreckungsbereich fehlenden konkreten gesetzlichen Grundlagen für den Einsatz der Videokonferenztechnik führten zu Rechtsunsicherheit und einem deshalb nur zurückhaltenden Einsatz bei den Richterinnen und Richtern.

Die technischen und räumlichen Voraussetzungen für einen reibungslosen und qualitativ einwandfreien Gebrauch der Videokonferenzsysteme waren nicht bei allen geprüften Stellen gleichermaßen hergestellt. Für die Terminierung der Videokonferenzen bestanden im Prüfungszeitpunkt weder zentrale Vorgaben für den Verwaltungsablauf noch eine standardisierte elektronische Plattform. Die geprüften Stellen dokumentierten und berichteten die Einsätze der Videokonferenzanlagen weder einheitlich noch den Vorgaben des Ministeriums entsprechend.

22.2

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind. Sie werden auch im Bereich der Videokonferenztechnik erwartet.

Des Weiteren hat er empfohlen, bis zu einer gesetzlichen Neuregelung für den Einsatz der Videokonferenztechnik im Strafvollstreckungsbereich die Möglichkeiten für die Nutzung nach der aktuellen Rechtslage in übersichtlicher und kompakter Form bekannt zu machen.

Der Rechnungshof hat angeregt, sich im Hinblick auf die technischen Möglichkeiten und die räumlichen Voraussetzungen für eine qualitativ einwandfreie Nutzbarkeit der Videokonferenztechnik mit der Gemeinsamen IT-Stelle der Hessischen Justiz (seit Januar 2012: Informationstechnik-Stelle der hessischen Justiz) und der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung abzustim-

men und sich entsprechend beraten zu lassen. Zur Buchung der Videokonferenzen sollte eine einheitliche IT-Lösung geschaffen und für deren Nutzung sowie die übrigen Abläufe sollten Standards festgelegt werden. Auf die Einhaltung der Berichtspflichten sollte hingewirkt werden. Zur Dokumentation sollten die Informationen in einer landesweit einheitlichen elektronischen Form vorgehalten und ausgewertet werden.

22.3

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme auf die Schwierigkeiten hingewiesen, den Einsatz der Videokonferenztechnik einer monetären Bewertung zu unterziehen. Bei der Erstausrüstung der ausgewählten hessischen Gerichte sei zunächst auf die Schaffung der Basistechnologie besonderes Augenmerk gelegt worden. Das Ministerium hat zugesichert, für künftige finanzwirksame Maßnahmen generell Wirtschaftlichkeitsberechnungen zu erstellen, deren Ergebnisse festzuhalten und die Berechnungen laufend zu aktualisieren.

Die Fachabteilungen des Ministeriums seien bei der Prüfung, ob die videogestützte Aufnahme in Zivil- und Strafsachen zulässig sei, zum Ergebnis gelangt, dass eine mittels Videokonferenztechnik erfolgte Erklärung zu Protokoll der Geschäftsstelle dem Sinn und Zweck der im Gesetz vorgesehenen Form nicht zuwiderlaufe.

Hinsichtlich der technischen Lösungen befasse sich die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung zentral mit dem Thema Videokonferenz und erarbeite eine Konzeption. Die Gemeinsame IT-Stelle der Hessischen Justiz sei bei der Installation der Anlagen bemüht gewesen, eine an den jeweiligen Standort und die dortigen Gegebenheiten möglichst optimal angepasste Lösung vorzuschlagen. Soweit künftige Baumaßnahmen Räume mit Videotechnik betreffen sollten, werde das Baureferat des Ministeriums hinsichtlich der Planung eng mit der Gemeinsamen IT-Stelle zusammenarbeiten, um optimierte Lösungen zu erreichen.

Das Ministerium wird die Empfehlungen des Rechnungshofs zur Einhaltung der Berichtspflichten und zur Verbesserung der Dokumentation der Einsätze von Videokonferenzen aufgreifen.

22.4

Der Rechnungshof begrüßt die grundsätzliche Zustimmung des Ministeriums zu seinen Feststellungen und Empfehlungen. Es bleibt abzuwarten, ob die Konzeption der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung eine bessere Auslastung der Videokonferenzen bewirken wird.

23 Dienstleistungszentrum für den hessischen Justizvollzug (Kap. 05 05)

Für den hessischen Justizvollzug wurde im Jahr 2007 ein Dienstleistungszentrum eingerichtet, das Verwaltungsleistungen erbringt. Es verfügt über zehn Abteilungen, darunter vier Verwaltungs-Competence-Center in den Justizvollzugsanstalten Butzbach, Darmstadt, Frankfurt am Main und Kassel sowie die Zentrale Leitstelle für das Arbeitswesen in Butzbach. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, die Arbeitsorganisation und die Aufgabenerledigung zu verbessern und die Anzahl der Verwaltungs-Competence-Center zu verringern.

Das Ministerium will die Vorschläge des Rechnungshofs aufgreifen und in seine für das Jahr 2012 geplante Wirtschaftlichkeitsprüfung zur Organisation der Verwaltungs-Competence-Center einbeziehen.

23.1

Im Jahr 2003 wurden bei allen Behörden des hessischen Justizvollzugs die Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt und die erforderlichen Module von SAP/R 3 „Rechnungswesen“ installiert. In den Justizvollzugsanstalten war die Einführung wegen der vielfältigen Verwaltungstätigkeiten, z. B. aufgrund unterschiedlicher Schulungs- und Therapiemaßnahmen sowie der Ausbildungs-, Unternehmer- und Eigenbetriebe, aufwendig. Hinzu kam die Einführung der elektronischen Dokumentenverwaltung, der Stabsstelle Controlling und des Personalmanagements. Von den Organisations- und Aufgabenänderungen waren in dieser Zeit rund 2 850 Bedienstete des Justizvollzugs betroffen, die laufend rund 6 000 Gefangene zu betreuen hatten.

Um eine qualifizierte Abwesenheitsvertretung, die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips und die optimale Nutzung aller SAP-Module auch in kleinen Justizvollzugsanstalten zu gewährleisten, entschied sich das Ministerium im Jahr 2003 für die Einrichtung von Verwaltungsserviceeinheiten. Aus sozialen Gesichtspunkten und zur Steigerung der Akzeptanz der neuen Organisa-

tion wurden vier Verwaltungs-Competence-Center (VCC) in den Justizvollzugsanstalten Butzbach, Darmstadt, Frankfurt und Kassel gebildet. Diese sollten mit den Sachgebieten Rechnungs- und Versorgungswesen, Personal und allgemeine Verwaltung sowie der Stabsstelle Controlling die Anstalten von Verwaltungsaufgaben weitgehend entlasten. Personal- und Budgetverantwortung sowie vollzugliche Gestaltungshoheit sollten bei den betreuten Anstalten verbleiben.

Im Jahr 2007 hat das Ministerium alle Dienstleister im Justizvollzug dienstrechtlich in einer Behörde – dem H. B. Wagnitz-Seminar „Dienstleistungszentrum für den hessischen Justizvollzug“ – zusammengefasst. Dabei wurden auch die vier VCC und die im Jahr 2006 gebildete Zentrale Stelle für das Arbeitswesen (ZLA) als Abteilungen dem Dienstleistungszentrum zugeordnet. Zum Prüfungszeitpunkt bestand das Dienstleistungszentrum aus zehn Abteilungen mit insgesamt 148 Stellen, wobei die VCC eine Personalstärke zwischen 21 und 28 Stellen aufwiesen.

23.2

Der Rechnungshof hatte in den Jahren 2004 und 2005 die Konstituierung der VCC begleitet. Wegen der organisatorischen Veränderungen hat er die Organisation und die Aufgabenerledigung durch die VCC und die Zentrale Leitstelle für das Arbeitswesen (ZLA) im Jahr 2010 einer Folgeprüfung unterzogen. Dabei hat er festgestellt, dass

- das Dienstleistungszentrum mit seinen Abteilungen in der Gesamtbetrachtung eine zeitgemäße Form der Aufgabenerledigung von Verwaltungsaufgaben darstellt, die Arbeitsorganisation jedoch verbesserungsbedürftig war,
- in den VCC Kassel, Butzbach und Darmstadt mit der Verwaltung von 237 Dienst- oder Mietwohnungen sachfremde Aufgaben wahrgenommen wurden,
- die ZLA bereits Mitte 2006 mit der Optimierung der Organisationsstruktur des Arbeitswesens betraut wurde und bislang keine konkreten Arbeitsergebnisse vorgelegt hat,

- Raumprobleme an den Standorten der VCC in Butzbach, Darmstadt und Frankfurt Fragen zur Reduzierung der Anzahl der bestehenden VCC aufgeworfen haben und
- die Zuordnung der Anstalten zu den VCC nicht immer regionale Gegebenheiten berücksichtigt hat.

Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, Arbeitsabläufe durch die Zentralisierung von Aufgaben, die Verbesserung des Belegversands, die Optimierung örtlicher Zuständigkeiten und Abgabe vollzugsfremder Tätigkeiten zu straffen. Gleichzeitig sollte die Verringerung der Anzahl der VCC auf je eines für die Bereiche, Nord-, Mittel- und Südhessen erwogen werden. Des Weiteren sollte geprüft werden, ob die ZLA aufrechterhalten werden soll.

23.3

Das Ministerium will die Empfehlungen des Rechnungshofs zum Belegversand, zur Bildung von Arbeitsschwerpunkten und zur Anzahl von VCC im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsprüfung berücksichtigen. Vollzugsfremde Tätigkeiten sollen aufgegeben und die Arbeit der ZLA optimiert werden. Die Zuordnung der Anstalten zu den VCC soll aufgrund zwischenzeitlich veränderter Belegungszahlen und der damit verbundenen Entschärfung der Raumprobleme bestehen bleiben.

23.4

Der Rechnungshof sieht in den vom Ministerium ergriffenen Maßnahmen einen Schritt in die richtige Richtung. Er wird die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsprüfung und die vom Ministerium daraufhin eingeleiteten Maßnahmen auswerten und im Rahmen einer Nachprüfung evaluieren.

24 Privatisierte Leistungen und Vertragscontrolling bei der Justizvollzugsanstalt Hünfeld

In Hünfeld hat die erste teilprivatisierte Justizvollzugsanstalt Deutschlands im Januar 2006 ihren Betrieb aufgenommen. Rund 45 v. H. der Betriebsleistungen werden von einem privaten Betreiber erbracht. Im Jahr 2012 ist eine erneute Vergabe geplant.

Bei Inbetriebnahme der Justizvollzugsanstalt gab es kein institutionalisiertes Vertragscontrolling. Es wurde ein halbes Jahr später eingeführt und genügte nicht den hierzu erlassenen Regelungen. Das Berichtswesen wies erhebliche Mängel auf. In den untersuchten Leistungsbereichen sind vermeidbare Mehrkosten in Höhe von rund 1,6 Mio. Euro entstanden. Durch Vertragsänderungen können bis zum Vertragsende rund 50 000 Euro eingespart werden.

Der Rechnungshof hat empfohlen, ein angemessenes Vertragscontrolling einzuführen und mit dem Betreiber in Vertragsverhandlungen einzutreten. Das Ministerium will seine Empfehlungen umsetzen.

24.1 Vorbemerkungen

Gegenstand der Prüfung der Organisation und Wirtschaftlichkeit der Justizvollzugsanstalt (JVA) Hünfeld waren die Leistungserbringung durch den privaten Betreiber und das Vertragscontrolling. Ebenso wurde die dem Betriebsbeginn vorgelagerte Entscheidung, Teile des Betriebs der JVA Hünfeld zu privatisieren, untersucht. Zur Frage der Wirtschaftlichkeitsberechnung der Teilprivatisierung ist eine Beratende Äußerung an den Haushaltsausschuss des Hessischen Landtags gemäß § 88 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung vorgesehen.

24.2 Vertragscontrolling und Berichtswesen

24.2.1

Bei der Inbetriebnahme der Justizvollzugsanstalt (JVA) Hünfeld gab es kein institutionalisiertes Vertragscontrolling. Nachdem Mängel bei der Erbringung vertraglicher Leistungen im Bereich der Beschäftigung der Gefangenen offenbar wurden, wurde das Vertragscontrolling im Juni 2006 eingeführt. Es genügte nicht den vom Ministerium erlassenen Anforderungen.

Das Berichtswesen der JVA Hünfeld war nur eingeschränkt aussagekräftig. Es enthielt wesentliche Leistungen in den Bereichen „Fort- und Weiterbildung“ sowie „Küche“ und „Reinigung“ nicht. Bei der steuerungsrelevanten Kennzahl „Beschäftigungsquote“ wurden auch Gefangene als beschäftigt gezählt, die mangels Arbeit nicht eingesetzt waren.

Gemäß einer Anlage zum Vertrag (Verfügbarkeitskonzept) ist die eingeschränkte oder mangelnde Verfügbarkeit der Leistungen des privaten Betreibers mit Malus-Punkten und gegebenenfalls Vertragsstrafen zu sanktionieren. Die im Sanktionssystem definierten Kennzahlen waren teilweise nicht sinnvoll definiert. Die Dokumentation der Malus-Punkte war nicht vollständig. Wichtige Leistungsbereiche wie die Gefangenenbeschäftigung waren nicht einbezogen.

24.2.2

Der Rechnungshof hat empfohlen, bei der JVA ein leistungsfähiges Vertragscontrolling als Stabsstelle der Leitung einzurichten und ein aussagefähiges Berichtswesen mit steuerungsrelevanten Kennzahlen zu entwickeln. Nur so können alle Leistungsbereiche angemessen überwacht werden.

Er hat weiter angeregt, im Falle teilweiser bzw. nicht verfügbarer Leistungen Malus-Punkte zu dokumentieren, um Verfügbarkeitsprobleme einem systematischen Controlling zugänglich zu machen. Er hat angeregt, die nicht im

Verfügbarkeitskonzept enthaltenen Bereiche zu ergänzen und die definierten Kennzahlen auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen.

24.2.3

Das Ministerium will den Empfehlungen des Rechnungshofs folgen. Es hat zugesagt, bei der Neuausschreibung ein optimiertes Vertragscontrolling vorzusehen. Hierzu seien in der neuen Leistungsbeschreibung bereits für alle Teilleistungen Kennzahlen festgelegt worden, die im Rahmen des Berichtswesens und Controllings geprüft und bewertet werden sollten. Von den Bietern werde ein Verfügbarkeitskonzept erwartet, das unter anderem auf diesen Kennzahlen basieren solle.

24.2.4

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ministerium seine Empfehlungen umsetzen will.

24.3 Leistungsbereich Gefangenenbeschäftigung

24.3.1

Den Gefangenen soll der Eingliederung förderliche Arbeit³¹⁴ zugewiesen werden, um das Vollzugsziel der Resozialisierung zu erreichen. Der Betreibervertrag sieht vor, dass der private Betreiber 300 Arbeitsplätze für Gefangene zur Verfügung stellt. Seit Betriebsbeginn im Jahre 2006 beschäftigte der private Betreiber in den Werk- und Hilfsbetrieben weniger Gefangene als vertraglich vereinbart. Im Jahre 2010 waren durchschnittlich rund 70 Gefangene weniger eingesetzt als im Vertrag vorgesehen (vergleiche Abbildung 24-1).

314 § 27 Absatz 3 Hessisches Strafvollzugsgesetz vom 28. Juni 2010, in Kraft seit 1. Oktober 2010. Bis dahin galt das Bundesgesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung (StVollzG) vom 16. März 1976, in Kraft seit 1. Januar 1977. Danach sollte dem Gefangenen „wirtschaftlich ergiebige Arbeit“ zugewiesen werden (§ 37 Absatz 2 StVollzG).

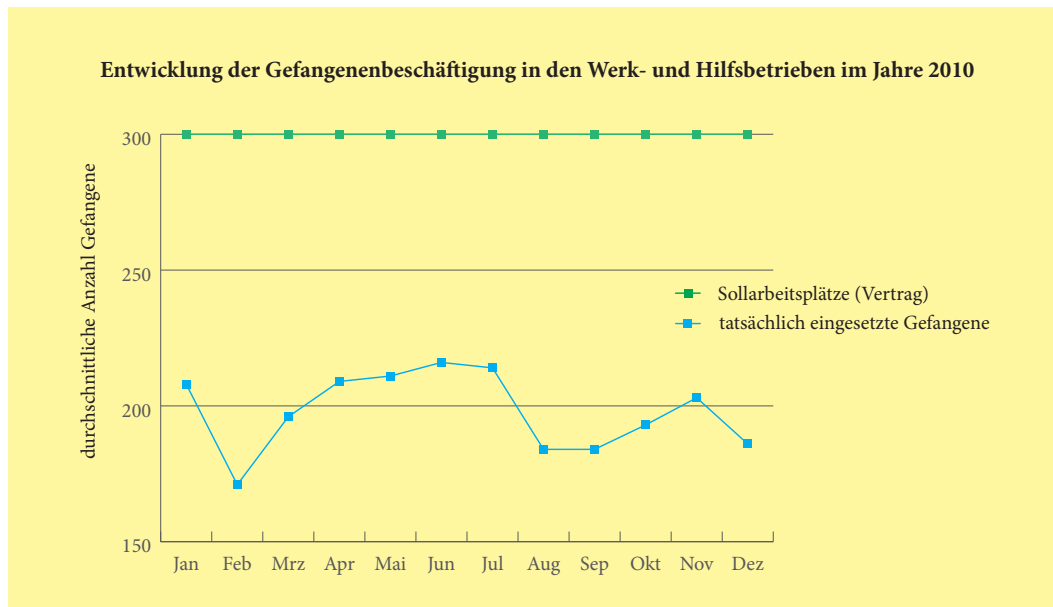


Abbildung 24-1: Entwicklung der Gefangenenbeschäftigung im Jahre 2010

Nach Auskunft der Anstalt erschwerten die baulichen Gegebenheiten der Werkbetriebe die Auftragsakquise des privaten Betreibers. Sie verfügten gegenüber der JVA Darmstadt über etwa ein Zehntel der Fläche.

24.3.2

Der Rechnungshof hat empfohlen, eine realistische Sollvorgabe für die Anzahl zu beschäftigender Gefangener zu definieren. Diese sollte sich an den Belangen der Vollzugsziele und den baulichen Gegebenheiten der Anstalt ausrichten. Er hat geraten, den Bereich der Gefangenenbeschäftigung in das Sanktionssystem aufzunehmen und ein Anreizsystem zu implementieren, das den bei schlechter Auftragslage bestehenden Zielkonflikt zwischen den wirtschaftlichen Interessen des Betreibers und den Vollzugszielen der JVA entschärfen kann.

24.3.3

Das Ministerium hat eingeräumt, dass in der JVA Hünfeld die im Vertrag ausgewiesene Zahl von 300 Gefangenenarbeitsplätzen nicht erreicht worden sei.

Gleichwohl sei die Beschäftigungsquote insbesondere auch im Vergleich mit anderen hessischen Justizvollzugsanstalten sehr zufriedenstellend. Insoweit seien spezielle, auf die JVA Hünfeld bezogene Auswirkungen auf das Vollzugsziel nicht erkennbar.

Da sich gezeigt habe, dass die bisher vertraglich vorgegebene Zahl von Beschäftigten aufgrund der begrenzten Produktionsflächen der JVA Hünfeld dauerhaft nicht zu erreichen sei, werde der Empfehlung des Rechnungshofs gefolgt, die Sollvorgaben entsprechend anzupassen. Es sei zudem vorgesehen, das bestehende Sanktionssystem bei Vertragsverstößen entsprechend zu erweitern.

24.3.4

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ministerium realistische Sollvorgaben definieren und das bestehende Sanktionssystem erweitern will.

24.4 Leistungsbereich Gefangenewäsche

24.4.1

In der Leistungsbeschreibung war die „Organisation der Reinigung der landeseigenen Wäsche“ im Aufgabengebiet Versorgungswesen benannt. Zu diesem Zeitpunkt ging man davon aus, dass hierunter lediglich der Transport von und zu einer Anstaltswäscherei fallen sollte. In der Vorbereitung der Betriebsphase der JVA Hünfeld wurde deutlich, dass die vorhandenen Anstaltswäschereien ohne kapazitätserweiternde Investitionen nicht in der Lage waren, die in der JVA Hünfeld anfallenden Wäschemengen zusätzlich zu bewältigen. Das Ministerium beauftragte daraufhin den privaten Betreiber, ein Leihwäschesystem zu organisieren, welches Beschaffung, Bereitstellung, Lagerhaltung, Transport, Reinigung der Wäscheteile und Ersatz von Wäschestücken umfassen sollte. Der private Betreiber schloss einen Vertrag mit einem Subunternehmer mit einer Laufzeit von fünf Jahren ab. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Einführung des Leihwäschesystems wurde nicht durchgeführt. Ab dem 1. Januar 2011 wurde nach den notwendigen Investitionen das

Leihwäschesystem auf eine vollzugsinterne Lösung umgestellt. In den Jahren 2006 bis 2010 sind vermeidbare Mehrkosten in Höhe von rund 1,5 Mio. Euro entstanden.

24.4.2

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass entgegen § 7 Absatz 2 LHO vor der Entscheidung für das Leihwäschesystem keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt wurde.

24.4.3

Das Ministerium hat ausgeführt, dass bei der Neuausschreibung der Punkt „Wäsche“ nicht mehr berücksichtigt sei. Den Vorgang habe man jedoch zum Anlass genommen, alle verantwortlichen Mitarbeiter nochmals auf die erforderliche Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 Absatz 2 LHO hinzuweisen.

24.4.4

Der Rechnungshof erwartet, dass künftig für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt werden.

24.5 Leistungsbereich medizinische Versorgung

24.5.1

Der an Wochenenden und Feiertagen eingesetzte Krankenpflegedienst war nicht ausgelastet. Er war gemäß Vertragsvorgaben auch zu Zeiten eingesetzt, an denen Gefangene aufgrund der Einschlusszeiten nicht zu Behandlungszwecken überbracht werden können.

24.5.2

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Präsenzzeit des Krankenpflegedienstes an Wochenenden und Feiertagen im Rahmen eines Änderungsvertrages entsprechend anzupassen. Hierdurch könnten Personalkosten in Höhe von rund 15 000 Euro jährlich eingespart werden.

24.5.3

Das Ministerium hat mitgeteilt, es führe entsprechende Verhandlungen mit dem privaten Betreiber. Bei der Neuausschreibung sei der Empfehlung des Rechnungshofs bereits Rechnung getragen worden.

24.5.4

Der Rechnungshof begrüßt dies.

24.6 Leistungsbereich Verwaltungshilfsdienste

24.6.1

Kalkulationsgrundlage für die Zahlungen an den privaten Betreiber im Bereich der Verwaltungshilfsdienste war die Zahl und die Wertigkeit der benötigten Beschäftigten.

Das Ministerium hat dem Wechsel eines Mitarbeiters im EDV-Bereich vom privaten Betreiber in den Landesdienst zugestimmt, ohne die Zahlung an den privaten Betreiber entsprechend zu reduzieren. Dadurch erhält der Betreiber bis zum Vertragsende insgesamt eine Vergütung von rund 38 000 Euro, der keine Leistung gegenübersteht.

24.6.2

Der Rechnungshof hat seine Erwartung ausgedrückt, dass vertragsrelevante Änderungen zeitnah dokumentiert und ihre monetären Auswirkungen überwacht werden. Er hat das Ministerium gebeten, den Betrag in Höhe von rund 38 000 Euro entweder zurückzufordern oder mit zukünftig zu zahlender Vergütung zu verrechnen.

24.6.3

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass es entsprechende Verhandlungen mit dem privaten Betreiber führe. Bei der Neuausschreibung sei dieser Punkt bereits berücksichtigt worden.

24.6.4

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ministerium seinen Empfehlungen folgt.

Hessisches Ministerium der Finanzen (Epl. 06)

25 Externe Dienstleister bei der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung

Die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung ist zentraler IT-Dienstleister des Landes und lässt sich bei ihrer Leistungserbringung von externen Dienstleistern unterstützen. Sie erstellte kein Konzept, welche Aufgaben von diesen erledigt werden sollen. Eine im Jahr 2006 formulierte Zielvorgabe von 108 Vollzeitstellen für externes Personal ab dem Jahr 2010 wurde überwiegend mit den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln begründet und basierte nicht auf einer abgestimmten Planung.

Der Rechnungshof hat empfohlen, in einem Konzept festzustellen, in welchen Bereichen der Einsatz externer Dienstleister unverzichtbar und die Nutzung eigener Personalkapazitäten wirtschaftlicher seien. Wegen der Abhängigkeit der Landesverwaltung von einer funktionierenden und nahezu permanent zur Verfügung stehenden IT erwartet er, dass die Stellung des zentralen IT-Dienstleisters des Landes durch Prozessoptimierung und Reorganisation gestärkt wird.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde die Empfehlungen aufgreifen. Die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung habe sich das Ziel gesetzt, den externen Personaleinsatz zurückzuführen und das Kerngeschäft verstärkt durch eigenes Personal wahrnehmen zu lassen. Man habe Maßnahmen ergriffen, um den Personaleinsatz, die Personalgewinnung und die Personalqualifikation zu optimieren. Der Rechnungshof begrüßt die bereits ergriffenen Maßnahmen.

25.1

Die Stellung und die grundlegenden Aufgaben der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) sind im DV-Verbundgesetz (Stand: 4. April 2007, GVBl. I S. 258) geregelt. Danach ist die HZD berechtigt, sich im Rahmen

der Leistungserbringung als zentraler IT-Dienstleister des Landes auch Dritter zu bedienen.³¹⁵

25.2

Die HZD beauftragte externe Dienstleister, obwohl ein Konzept, das Art und Umfang des Einsatzes beschreibt, nicht vorlag. Am Ende des Jahres 2006 entsprach der Umfang externer Dienstleistungen 240 Vollzeitstellen³¹⁶ und kostete rund 34 Mio. Euro. Im Jahr 2009 waren es noch 169 Vollzeitstellen, das finanzielle Volumen belief sich auf rund 25 Mio. Euro. Im Jahr 2006 formulierte sie die Zielvorgabe, ab dem Jahr 2010 den Umfang auf 108 Vollzeitstellen zu verringern. Dies begründete sie überwiegend quantitativ mit den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln und nicht qualitativ auf der Grundlage einer zentralen und abgestimmten Planung. Sie rechnete mit Kosten von rund 17 Mio. Euro.

Im Jahr 2009 erstellte sie einen „Leitfaden Know-How-Transfer“, um Wissen ausscheidender Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen zu bewahren und auf Nachfolger zu übertragen. Damit wollte sie dem Wissensverlust bei der Aufgabenverlagerung von externen auf interne Mitarbeiter sowie bei der üblichen Personalfluktuations vorbeugen. Der Leitfaden wurde jedoch sowohl in inhaltlicher wie auch organisatorischer Hinsicht unterschiedlich umgesetzt. Ein institutionalisierter und in der HZD einheitlich praktizierter Prozess zum Wissenstransfer war nicht dokumentiert.

Im Wirtschaftsplan 2010 wurden die der HZD zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel pauschal um 30 Mio. Euro gekürzt. Als wertmäßig größte Einzelposition mit einem Einsparvolumen in Höhe von 14 Mio. Euro wurde die weitere konsequente Reduktion der Fremdleistungen bei gleich bleibender quantitativer und qualitativer Aufgabenerfüllung vorgeschlagen. Die HZD hat nicht analysiert, wie sich das fehlende Know-How der externen Dienstleister auf die Qualität ihrer Dienstleistung auswirken wird.

315 Siehe auch Beitrag 10 „Externe Beratungen – Schwerpunkt IT – im Polizeibereich“ (in diesem Band).

316 Die HZD beschäftigte lt. Geschäftsbericht 588 Mitarbeiter im Jahr 2006 im Jahresdurchschnitt.

Im Juli 2009 beauftragte die HZD ein Beratungsunternehmen, Vorschläge zu erarbeiten, die zu einer Verbesserung der internen Kostenstrukturen führen. Im November 2009 stoppte sie dieses Projekt. Im Frühjahr 2010 griff sie einige der erarbeiteten Überlegungen erneut auf und dokumentierte sie mit eigenen Überlegungen und Vorschlägen in einem „Positionspapier zur Reorganisation der HZD“.

25.3

Der Rechnungshof hat der HZD empfohlen, ein Gesamtkonzept zum Personalbedarf und zum Personaleinsatz zu erarbeiten. Dies sollte insbesondere die Stellung der HZD als zentralem IT-Dienstleister für das Land Hessen sowie ihre systemkritischen IT-Dienstleistungen berücksichtigen. Er hat angeregt, den Einsatz externer Dienstleister künftig qualitativ und quantitativ zu bewerten. Auch sollte in der HZD ein einheitlicher Leitfaden zum Wissenstransfer verbindlich angewandt werden.

In einem Konzept sollten die Aufgaben der HZD priorisiert werden. Darin sollte auch dargelegt werden, wie externes durch eigenes ausreichend qualifiziertes Personal ersetzt werden kann, ohne das bestehende Qualitätsniveau abzusenken. Die finanzielle und personelle Ausstattung der HZD sollte sich nach dem tatsächlichen Bedarf unter Einbeziehung des bestehenden und eines definierten künftigen Leistungskatalogs richten.

Das bereits erarbeitete „Positionspapier zur Reorganisation der HZD“ stellt nach Auffassung des Rechnungshofs eine geeignete Grundlage für die erforderliche organisatorische Umgestaltung der HZD dar. Er hat empfohlen, die erkannten und dokumentierten Problemfelder weiter zeitnah aufzuarbeiten und die aufgezeigten Möglichkeiten zur Prozessoptimierung konsequent umzusetzen.

25.4

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, dass es die Empfehlungen aufgreifen werde. Die HZD habe sich im Rahmen ihrer Unternehmensplanung das Ziel gesetzt, den externen Personaleinsatz zurückzufahren und das Kerngeschäft mit den für die Verwaltung geschäftskritischen Prozessen wieder verstärkt durch eigenes Personal wahrnehmen zu lassen. Hierzu seien Maßnahmen ergriffen worden, sowohl den Personaleinsatz wie auch die Personalgewinnung und die Personalqualifikation zu optimieren.

Weiter führte das Ministerium aus, die inhaltliche Umsetzung des Wissenstransfers resultiere aus einer individuellen und fachbezogenen Betrachtungsweise der jeweiligen Fachbereiche. Diese sei darin begründet, dass der Wissenstransfer unterschiedlich stark ausgeprägt sein könne, je nachdem, welche Tätigkeiten der externe Dienstleister verrichtet habe. Auf die bestehende Regelung sei mehrfach in der HZD hingewiesen worden.

25.5

Der Rechnungshof begrüßt die vom Ministerium ergriffenen Maßnahmen zur Reorganisation und zur Prozessoptimierung in der HZD. Unter Berücksichtigung der großen Abhängigkeit der Landesverwaltung von einer fehlerfreien und nahezu permanent zur Verfügung stehenden IT erwartet er, dass dadurch die Rolle der HZD als dem zentralen IT-Dienstleister des Landes präzisiert und gestärkt wird. Er betont, dass der Prozess der Anpassung an externe Veränderungen und der dadurch erforderlichen internen Optimierung der HZD kontinuierlich weiterzuführen ist.

26 Leerstandsmanagement bei Liegenschaften des Landesbetriebs Hessisches Immobilienmanagement

(Kap. 06 13)

Der Rechnungshof hat geprüft, inwieweit der Landesbetrieb Hessisches Immobilienmanagement im Rahmen der Bewirtschaftung und Vermarktung von landeseigenen und angemieteten Liegenschaften Leerständen entgegen gewirkt hat. Die im Rahmen von Immobilientransaktionen rückgemieteten Liegenschaften wiesen Leerstände auf, weil geeignete Dienststellen einen Umzug ohne wichtigen Grund ablehnten. Einige landeseigene Flächen standen über mehrere Jahre leer, ohne dass diese öffentlich zur Vermietung ausgebaut oder Verkaufsentscheidungen getroffen wurden. Die jährlichen Leerstandskosten betrugen 5,9 Mio. Euro.

Der Rechnungshof hat unter Verweis auf das Wirtschaftlichkeitsgebot verstärkte Vermietungs- und Verkaufsbemühungen bei Leerstandsflächen empfohlen. In Fällen, in denen Dienststellen ohne überzeugenden Grund einen Umzug in eine rückgemietete Liegenschaft ablehnten, hat er ein steuerndes Eingreifen der obersten Dienstbehörden angeregt.

Das Ministerium hat angekündigt, die Empfehlungen des Rechnungshofs umsetzen zu wollen. Der Landesbetrieb werde ein Konzept zum Leerstandsmanagement erarbeiten, sobald die dem Kabinett vorzustellende „Strategie der Landesregierung zur Haushaltskonsolidierung durch Flächenreduktion bei Landesdienststellen“ mit den Ressorts abgestimmt sei.

26.1

Der Landesbetrieb Hessisches Immobilienmanagement (HI) ist für die Bewirtschaftung und Vermarktung der landeseigenen und angemieteten Liegenschaften des Landes zuständig. Im Jahr 2010 bewirtschaftete das HI 2,8 Mio. m² Nettogrundfläche. Die Leerstandsflächen betrugen Mitte des Jahres 2010 insgesamt 135 800 m², davon entfielen 86 300 m² auf zum Verkauf vorgesehene Liegenschaften. Die Leerstandsquote lag insgesamt bei rund 5 v. H. Die jähr-

lichen Leerstandskosten ohne Aufwand für Abschreibungen und Zinsen beliefen sich auf 5,9 Mio. Euro.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs standen von den im Rahmen von Immobilientransaktionen verkauften und langfristig rückgemieteten Flächen (Sale and rent back) rund 10 400 m² leer. Die jährlichen Leerstandskosten hierfür betrugen 1,6 Mio. Euro. Da dem Land gegenüber den Investoren kein vorzeitiges (Teil-)Kündigungsrecht zusteht, ist es zur Zahlung der vereinbarten Mieten auch bei Leerstand verpflichtet. Landesintern konnten die Flächen nicht weitervermietet werden, weil Dienststellen Umzüge ablehnten, die höhere Mietkosten ausgelöst hätten. Andere als Nachmieter in Betracht kommende Dienststellen, die zum Teil in externen Anmietungen untergebracht sind, lehnten einen Umzug ohne wichtigen Grund ab. Mitunter stellten sie dabei überhöhte Ansprüche an die neuen Räumlichkeiten. So lehnte eine Dienststelle die Flächen als ungeeignet ab, weil zum Erreichen der vorgesehenen Archivräume eine nicht-öffentliche Straße zu überqueren gewesen wäre.

Eine öffentliche Ausbietung leerstehender Flächen in rückgemieteten Gebäuden zum Zwecke der Vermietung an Externe fand bis zum Prüfungszeitpunkt nicht statt. Teilweise waren die bei Verkauf und Rückmietung vereinbarten Mietpreise nicht mehr marktgängig.

Einige landeseigene Flächen standen über mehrere Jahre leer, ohne dass diese öffentlich ausgebaut oder Verkaufsentscheidungen getroffen wurden.

Zum Verkauf vorgesehene Liegenschaften wurden nur in wenigen Fällen zwischenvermietet. Eine Zwischenvermietung wurde in vielen Fällen nicht erwogen, obwohl mit einem baldigen Verkauf nicht zu rechnen war.

26.2

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte die Leerstandsvermeidung insbesondere in rückgemieteten Objekten aufgrund des Wirtschaftlichkeitsgebots hohe Priorität haben. Um finanzielle Nachteile für das Land zu vermeiden, wäre auch unter den mit den Investoren vereinbarten Preisen zu vermieten.

Die rechtlich zulässige Untervermietung von freien Räumlichkeiten an Externe sollte in geeigneten Fällen als Alternative zur landesinternen Nutzung geprüft werden. Selbstständig vermietbare Einheiten wären dementsprechend öffentlich auszubieten.

Der Rechnungshof hat ein steuerndes Eingreifen der obersten Dienstbehörden empfohlen, wenn als Nachmieter geeignete Landesdienststellen, die in anderweitig angemieteten oder auch landeseigenen Liegenschaften untergebracht sind, einen Umzug in rückgemietete Liegenschaften ohne überzeugende Gründe ablehnen. Durch Umzüge auftretende finanzielle Mehrbelastungen einzelner Dienststellen könnten durch höhere Mittelzuweisungen ausgeglichen werden, wenn dadurch eine aus Landessicht wirtschaftliche Lösung erreicht wird. Nicht mehr für Landes Zwecke benötigte Liegenschaften sollten zeitnah der Vermarktung zugeführt und in geeigneten Fällen zwischenvermietet werden.

26.3

Das Ministerium hat angekündigt, die Empfehlungen des Rechnungshofs umsetzen zu wollen. Einige freie Räumlichkeiten hätten mittlerweile wieder vermietet werden können. Nachnutzungsoptionen für Leerstandsflächen würden jeweils geprüft. Die Zwischenvermietung in geeigneten Verkaufsobjekten solle in einem in Vorbereitung befindlichen strategischen Konzept zum Leerstandsmanagement aufgegriffen werden. Gleichzeitig hat das Ministerium die Auffassung des Rechnungshofs bestätigt, dass die Konsolidierungsbemühungen in vielen Ressorts zu Flächenminderungen und demzufolge zu einer Zunahme ungenutzter Fläche führen würden. Ab dem Jahre 2012 werde sich durch die Freistellung der Gebäude aus der Standortreform Justiz, aber auch durch Kündigungen der Ämter für Bodenmanagement die Leerstandsquote, gerade auch in fremdgemieteten Objekten, erhöhen. Betroffen seien auch Liegenschaften, die im Rahmen von Öffentlich-Privaten-Partnerschaften errichtet wurden.

Im Rahmen einer noch mit allen Ressorts abzustimmenden „Strategie der Landesregierung zur Haushaltskonsolidierung durch Flächenreduktion bei Landesdienststellen“ sollen entsprechend der Anregung des Rechnungshofs

auch die Einschaltung oberster Landesbehörden in strittigen Umsetzungsfällen sowie die Vermietung zu ggf. reduzierten Mietzinsen zur Leerstandsvermeidung geregelt werden.

26.4

Der Rechnungshof nimmt die Ankündigung des Ministeriums als Bestätigung seiner Empfehlungen zur Kenntnis. Er erwartet, dass die Bemühungen zur Beseitigung von Leerständen intensiviert und seine Empfehlungen zur Leerstandsminimierung in dem angekündigten Strategiepapier berücksichtigt werden.

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

27 PPP-Elemente im Landesstraßenbau (Kap. 07 20)

Das Ministerium vergab den Bau und die Erhaltung bei drei Pilotprojekten des Landesstraßenbaus im Rahmen einer öffentlich-privaten Partnerschaft. Nach Abschluss der Bauarbeiten und Auswertung der Ergebnisse sollte über den weiteren Einsatz dieser Beschaffungsvariante entschieden werden. Das Ministerium erbrachte den im Haushaltsgesetz geforderten Wirtschaftlichkeitsnachweis für das in öffentlich-privater Partnerschaft durchgeführte Modell nicht. Die Bauwirtschaft zeigte geringes Interesse, den Bau und die Erhaltung von Landesstraßen in öffentlich-privater Partnerschaft auszuführen.

Der Rechnungshof sieht nach Auswertung der Ergebnisse keine Vorteile gegenüber herkömmlich ausgeschriebenen Straßenbauprojekten. Er hält die mit dem Modell verbundene Beauftragung der Straßenerhaltung für einen Zeitraum von 15 Jahren für unwirtschaftlich. Nach seiner Auffassung hat sich die Durchführung der Maßnahmen in öffentlich-privater Partnerschaft nicht bewährt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Auswertung der Pilotprojekte sei noch nicht abgeschlossen. Weitere Projekte in öffentlich-privater Partnerschaft seien im Landesstraßenbau nicht vorgesehen.

27.1 Vorbemerkung

Unter dem Begriff „Public-Private-Partnership“ (PPP) – auch inhaltsgleich „Öffentlich-Private-Partnerschaft“ – werden verschiedene Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privater Wirtschaft zusammengefasst. Mit PPP sollen öffentliche Aufgaben, insbesondere Infrastruktur-

projekte, durch weitgehende Übertragung von Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb und Erhaltung auf private Unternehmen kostengünstiger erbracht werden.

Das Ministerium beauftragte die Hessische Straßen- und Verkehrsverwaltung (HSVV, seit Januar 2012: Hessen Mobil Straßen- und Verkehrsmanagement), drei Projekte des Landesstraßenbaus in öffentlich-privater Partnerschaft umzusetzen und die Ergebnisse unter folgenden Gesichtspunkten auszuwerten:

- Effizienzsteigerung auf der Verwaltungsseite durch geringeren Personalaufwand beim Bau und der Erhaltung,
- Verbesserung der Qualität des Bauwerks zur Erzielung einer längeren Haltbarkeit und eines verbesserten Gebrauchsverhaltens,
- Kostentransparenz während der Vertragslaufzeit sowie
- Förderung der Innovation der Bauwirtschaft im Hinblick auf Bauweisen und -verfahren.

Daraus sollten Erkenntnisse zum weiteren Einsatz dieser Beschaffungsvariante gewonnen werden. Das Ministerium gab folgende Rahmenbedingungen vor:

- Haushaltsfinanzierung, da das Land gegenüber Privaten günstiger vorfinanzieren könne.
- Planung, Ausschreibung und Betrieb der Projekte verbleiben bei der HSVV, da es sinnvoll sei, nur die Aufgaben auszugliedern, die die Privatwirtschaft wirtschaftlicher ausführen könne.
- Bau und Erhaltung werden für 15 Jahre einem Privaten übertragen.

Die Aufgaben wurden den Privaten damit nicht vollständig oder weitgehend, sondern beschränkt auf die Bereiche Bau und Erhaltung übertragen. Es handelte sich demnach nicht um klassische PPP-Projekte, vielmehr enthielten die Pilotprojekte nur Elemente einer PPP-Maßnahme.

27.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

27.2.1

Gemäß § 3 Absatz 4 Haushaltsgesetz 2007 (ebenso inhaltsgleich in den folgenden Haushaltsgesetzen) wird das Ministerium der Finanzen ermächtigt, bei nachgewiesener Wirtschaftlichkeit im Haushalt veranschlagte Investitionsmaßnahmen durch alternative Beschaffungs- und Errichtungsformen wie öffentlich-private Partnerschaften zu ersetzen und die erforderlichen Verträge zu schließen oder zu genehmigen.

Untersuchungen, die einen Vorteil der gewählten Beschaffungsvariante in finanzieller oder qualitativer Hinsicht belegen, lagen vor Ausschreibung der Projekte nicht vor. Die Wirtschaftlichkeit war nicht geprüft.

27.2.2

Der Rechnungshof hat auf den im Gesetz geforderten Nachweis der Wirtschaftlichkeit hingewiesen.

27.2.3

Das Ministerium hat mitgeteilt, die HSVV sei fälschlicherweise davon ausgegangen, dass durch die angestrebten Ziele die Wirtschaftlichkeit gegeben sei.

27.3 Ausschreibung und Vergabe der Projekte

27.3.1

Die HSVV wählte folgende Projekte aus:

1. Verlegung der Landesstraße 3046 bei Beilstein, Baulänge: 2,980 Kilometer.

2. Teilortsumgehung Limburg, Stadtteil Lindenholzhausen im Zuge der Landesstraße 3448, Baulänge: 1,420 Kilometer.
3. Ausbau und Instandsetzung der Landesstraße 3332 bei Frankenau, Baulänge: 9,109 Kilometer.

Als vertragliche Grundlage für die Ausschreibung der PPP-Elemente Bau und Erhaltung wählte die HSVV den Funktionsbauvertrag, den sie für Projekte mit diesen Vorgaben für geeignet hielt. Insgesamt gliederte sich der Vertrag in drei Teile:

Teil A enthielt als konventioneller Bauvertrag (Einheitspreisvertrag) mit Leistungsbeschreibung und Leistungsverzeichnis die Leistungen, die keiner baulichen Unterhaltung nach Teil C unterliegen.

Teil B enthielt als Funktionsbauvertrag mit Leistungsbeschreibung und Leistungsprogramm die Leistungen, deren bauliche Erhaltung der Auftragnehmer für einen Zeitraum von 15 Jahren übernimmt und die über diesen Zeitraum den definierten funktionalen Anforderungen genügen müssen.

Teil C enthielt die Leistungen zur baulichen Erhaltung des nach Teil B errichteten Bauwerks für einen Zeitraum von 15 Jahren.

Zahlreiche Bewerber baten um Übersendung der Ausschreibungsunterlagen. Tatsächlich gaben dann jedoch nur wenige Firmen ein Angebot ab.

Projekt	Bewerber	Bieter
L 3046 Beilstein	20	4
L 3448 Limburg	16	2
L 3332 Frankenau	16	3

Tabelle 27-1: Anforderungen und Angebote

Die HSVV führte dies auf große Unsicherheiten bei den Bietern bezüglich der Kalkulation, insbesondere der Erhaltungsmaßnahmen, und der Einhaltung der Formalien zurück.

Die HSVV ermittelte die voraussichtlichen Baukosten für die Projekte auf Grundlage der „Anweisung zur Kostenberechnung im Straßenbau“. Diese stellte sie für die Wirtschaftlichkeitsberechnung der Auftragssumme des wirtschaftlichsten Angebots für das Projekt gegenüber.

Projekt	Kosten- berechnung in Mio. Euro	Auftragssumme in Mio. Euro	Abweichung in v. H.
L 3046 Beilstein	2,655	1,990	– 25
L 3448 Limburg	2,148	2,724	+ 27
L 3332 Frankenau	5,840	5,411	– 7

Tabelle 27-2: Abweichung von der Kostenberechnung

Kostenberechnungen und Auftragssummen wichen erheblich voneinander ab. Auch die Unterschiede zwischen den einzelnen Angeboten eines Projekts waren deutlich größer als bei herkömmlichen Einheitspreisverträgen.

27.3.2

Bei einer Ausschreibung mit Einheitspreisvertrag werden die Mengen der einzelnen Leistungspositionen vom Auftraggeber ermittelt und allen Bietern zur Verfügung gestellt. Diese setzen die Preise aus der eigenen Kalkulation ein. Das Risiko ungenauer oder unzutreffender Mengen trägt der Auftraggeber. Bei der funktionalen Ausschreibung muss jeder Bieter die zur Erbringung der Leistung erforderlichen Mengen selbst ermitteln. Dies erfordert gegenüber dem Einheitspreisvertrag einen wesentlich höheren Kalkulationsaufwand. Zudem trägt der Bieter das Mengenrisiko selbst. Beides muss er durch einen Preisaufschlag in das Angebot einarbeiten. Tendenziell verteuert dies die Leistung.

Die Abweichungen der Auftragssummen gegenüber den Kostenschätzungen lassen eine Aussage über die Wirtschaftlichkeit nicht zu. Sie weisen auf eine große Unsicherheit bei der Preisbildung aufgrund der selbst zu ermittelnden Kalkulationsgrundlagen hin. Die geringe Anzahl der Bieter schränkte den Wettbewerb ein mit der Folge eines höheren Preisniveaus. Der vergleichsweise hohe Kalkulationsaufwand und die vom Bieter zu tragenden Risiken führten gegenüber Einheitspreisverträgen zu höheren Angebotspreisen.

Der Rechnungshof sieht in dieser Vertragsform keinen Weg zum wirtschaftlicheren Einsatz der Haushaltsmittel.

27.3.3

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Auswertung der Pilotprojekte sei noch nicht abgeschlossen. Weitere PPP-Projekte im Landesstraßenbau seien nicht vorgesehen.

27.4 Personaleinsparung

27.4.1

Der Vergleich der PPP-Projekte mit herkömmlichen Straßenbaumaßnahmen sollte aufzeigen, ob eine Personaleinsparung bei Ausschreibung, Bauüberwachung und Abrechnung möglich ist. Die Personalaufwendungen der einzelnen Projekte differierten stark.

Für Teil A der Projekte ist ein Leistungsverzeichnis aufzustellen, die Ausführung zu überwachen und die Leistung aufzumessen. Dies entspricht der konventionellen Bauabwicklung, so dass sich keine Personaleinsparung ergibt. Für Teil B, den Funktionsbauvertrag, entfallen Leistungsverzeichnis und Aufmaß, die Bauüberwachung kann wesentlich reduziert werden. Allerdings müssen die Baugrunduntersuchungen aufwendiger durchgeführt werden, um Nachträge zu vermeiden. Für Teil C sind wesentliche Unterschiede im Personalein-

satz nicht zu erwarten, da sich die Vertragsform für die Bauausführung auf den Betriebsdienst nicht auswirkt.

27.4.2

Die unterschiedlichen Personalaufwendungen der einzelnen Projekte zeigten, dass eine Personaleinsparung insbesondere vom Projekt und der beauftragten Baufirma abhängt. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass PPP-Projekte nicht mit Sicherheit einen effizienteren Personaleinsatz erwarten lassen.

27.4.3

Das Ministerium hat zur Frage der Personaleinsparung nicht Stellung genommen.

27.5 Innovationen

27.5.1

Die Projekte sollten der Förderung der Innovation der Bauwirtschaft im Hinblick auf Bauweisen und Verfahren dienen. Alle Auftragnehmer stellten die Straßen in der von der HSVV vorgeschlagenen Bauweise her. Innovative Bauweisen oder ein alternativer, innovativer Fahrbahnaufbau kamen nicht zur Ausführung.

27.5.2

Die hier angewandte funktionale Ausschreibung führte nicht zum Einsatz neuer Bauweisen, da nach Ansicht des Rechnungshofs die Baufirmen mögliche wirtschaftliche Vorteile gegenüber dem zu übernehmenden Risiko für die Erhaltung nur gering einschätzten.

27.5.3

Das Ministerium hat zu dieser Frage nicht Stellung genommen.

27.6 Erhaltungsmaßnahmen

27.6.1

Mit dem Neu- oder Ausbau des Straßenabschnitts wurde auch die bauliche Erhaltung für einen Zeitraum von 15 Jahren beauftragt. Die HSVV strebte damit Kostensicherheit und Kostentransparenz während der Vertragslaufzeit an.

Die Unternehmer boten unterschiedlich aufwendige Erhaltungsmaßnahmen an. Diese reichten von Rissanierung und Oberflächenbehandlung bis zum Auftragen einer neuen Asphaltdeckschicht über die gesamte Baustrecke. Entsprechend differierten die jährlichen Erhaltungsaufwendungen für die neu ausgebauten Straßen.

Projekt	Streckenlänge in km	Erhaltungskosten für 15 Jahre in Euro	Erhaltungskosten pro Jahr und km in Euro
L 3046 Beilstein	2,980	115 466	2 583
L 3448 Limburg	1,420	165 564	7 773
L 3332 Frankenau	9,109	249 691	1 827

Tabelle 27-3: Tabelle : Erhaltungskosten

27.6.2

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Ausschreibung in Form einer PPP-Maßnahme nicht zu einem wirtschaftlicheren Einsatz der Haushaltsmittel führt, wenn Erhaltungsmaßnahmen, die bis zu 15 Jahre in der Zukunft

liegen, beauftragt werden. Zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe ist unbekannt, ob und in welchem Umfang diese Maßnahmen erforderlich sein werden. Sie sind jedoch zu vergüten. Zudem kann diese Vorgehensweise dazu führen, dass vergleichsweise gut erhaltene Straßen erneuert werden und schlecht erhaltene Straßen aus Mangel an Haushaltsmitteln unsaniert bleiben. Kostentransparenz und Kostensicherheit über die 15-jährige Vertragslaufzeit führen nicht notwendigerweise zu einem wirtschaftlicheren Einsatz der Haushaltsmittel.

27.6.3

Das Ministerium hat hierzu nicht Stellung genommen.

27.7 Beurteilung und Ausblick

Der Rechnungshof hat in den PPP-Projekten keinen Weg zum wirtschaftlicheren Einsatz der Haushaltsmittel gesehen. Er hält den Ausbau und den Neubau kurzer Streckenabschnitte im Netz der Landesstraßen für ungeeignet, um mit PPP-Elementen verwirklicht zu werden. Er sieht in den Baumaßnahmen lediglich Pilotprojekte für den Einsatz der Funktionalausschreibung im Landesstraßenbau. Das Ergebnis spricht nicht für den weiteren Einsatz derartiger Ausschreibungen. Der Rechnungshof begrüßt daher die Mitteilung des Ministeriums, dass weitere PPP-Projekte im Landesstraßenbau nicht vorgesehen seien.

Hessisches Sozialministerium (Epl. 08)

28 Finanzierung der Integrationsfachdienste durch das Integrationsamt des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen (Kap. 08 01)

Das beim Landeswohlfahrtsverband Hessen angesiedelte Integrationsamt Hessen ist neben weiteren Aufgaben für begleitende Hilfen im Arbeitsleben zuständig, die unter anderem von Integrationsfachdiensten erbracht werden. Die Finanzierung der Integrationsfachdienste wurde auf Grund von Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs zum 1. Januar 2010 neu geregelt. Bei der Prüfung des neuen Vergütungssystems wurde ein jährliches Einsparpotenzial von bis zu 1,2 Mio. Euro festgestellt.

Der Rechnungshof hat empfohlen, sowohl die Vergütung als auch die Anzahl der Fachleistungsstunden neu zu ermitteln. Der Empfehlung entsprechend wurden alle Vereinbarungen mit den Integrationsfachdiensten gekündigt. Eine vom Ministerium eingesetzte Arbeitsgruppe soll die Vergütung und die Anzahl der Fachleistungsstunden neu berechnen und die Vorgaben konkretisieren. Das Ministerium hat angekündigt, die Empfehlungen bis zum Jahresende 2012 umzusetzen. Der Rechnungshof begrüßt die Maßnahmen.

28.1 Vorbemerkung

Das Integrationsamt Hessen ist beim Landeswohlfahrtsverband Hessen angesiedelt. Es finanziert u. a. begleitende Hilfen im Arbeitsleben, die u. a. von Integrationsfachdiensten (IFD) z. B. in Trägerschaft der Diakonie erbracht werden. Die IFD begleiten schwerbehinderte Arbeitnehmer und deren Arbeitgeber und vermitteln arbeitslose schwerbehinderte Menschen auf geeignete Arbeitsplätze.

Bei einer Prüfung im Jahr 2008 hatte der Rechnungshof festgestellt, dass das Integrationsamt seit dem Jahr 2005 auch Vermittlungsleistungen der IFD finanziert hatte, obwohl es hierfür nicht zuständig war. Daraufhin hatte das In-

tegrationsamt ein neues Finanzierungskonzept entwickelt, welches nur noch die Finanzierung des Teilbereichs „Begleitende Hilfen“ beinhalten sollte. Das neue Finanzierungskonzept auf Basis von Fachleistungsstunden ist am 1. Januar 2010 in Kraft getreten. Im Jahr 2011 hat der Rechnungshof die IFD und das neue Vergütungssystem geprüft.

28.2 Vergütung der Fachleistungsstunden

28.2.1

Bis Ende des Jahres 2009 hatte das Integrationsamt den IFD die individuell angefallenen Personalkosten und zusätzlich eine Sach- und Nebenkostenpauschale erstattet. Einige IFD hatten auf Grund der Sach- und Nebenkostenpauschale Rücklagen gebildet, was für das Integrationsamt auch erkennbar war.

Seit dem 1. Januar 2010 rechneten die IFD ihre Leistungen gegenüber dem Integrationsamt in Form von Fachleistungsstunden ab. Die neue einheitliche Vergütung für eine Fachleistungsstunde wurde berechnet, indem die durchschnittlichen jährlichen Personal- und Sachkosten auf die im Jahresverlauf für Begleitungsleistungen zu erbringenden Stunden einer Fachkraft verteilt wurden. Die bis Ende des Jahres 2009 gewährte Pauschale für Sach- und Nebenkosten wurde dabei ungeprüft in die Berechnung übernommen. Dies führte zu einer überhöhten Vergütung pro Fachleistungsstunde.

Zudem wurden die Abwesenheitszeiten der Mitarbeiter der IFD im Rahmen einer Arbeitszeituntersuchung ermittelt. In der Berechnung der Fachleistungsstunde IFD wurde aber nicht der in der Arbeitszeituntersuchung ermittelte tatsächliche Zeitanteil berücksichtigt, sondern die Abwesenheitszeit von 17,4 v. H. auf 18 v. H. aufgerundet. Nach Auffassung des Rechnungshofs war es nicht sachgerecht, Werte aus einer eigens beauftragten Arbeitszeituntersuchung aufzurunden.

Er hat eine Vergleichsberechnung der Vergütung einer Fachleistungsstunde unter Verwendung von Werten anderer, vergleichbarer sozialer Dienste durch-

geführt. Danach wäre – bezogen auf alle IFD – eine jährliche Einsparung in Höhe von 772 000 Euro möglich.

28.2.2

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Vergütung der Fachleistungsstunden neu zu berechnen. Dabei sollten die Feststellungen des Rechnungshofs bezüglich der Sach- und Nebenkosten sowie der Abwesenheitszeiten berücksichtigt werden.

28.2.3

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass auf Grundlage der Mitteilung des Rechnungshofs alle Vereinbarungen mit den IFD gekündigt wurden. Es sei eine Arbeitsgruppe gegründet worden, um Anpassungsbedarfe bei der Vergütung der Fachleistungsstunden zu ermitteln. Die Empfehlung des Rechnungshofs soll bis zum Jahresende 2012 umgesetzt werden.

28.3 Vereinbarung von jährlichen Fachleistungsstundenbudgets

28.3.1

Das Integrationsamt hat mit jedem IFD eine Anzahl an Fachleistungsstunden pro Jahr für begleitende Hilfe im Arbeitsleben vereinbart. Es garantiert den IFD zur Risikoabdeckung die Vergütung von 80 v. H. der vereinbarten Fachleistungsstunden, unabhängig von der tatsächlichen Durchführung. Die Vereinbarung der Anzahl der Fachleistungsstunden wurde jedoch auf Basis der früheren Ausgaben sowohl für den Bereich „Begleitende Hilfen“ als auch für den Bereich „Vermittlung“ im Jahr 2008 getroffen.

Damit profitieren alle IFD, denen im Jahr 2008 in unzulässiger Weise Vermittlungsleistungen durch das Integrationsamt vergütet wurden, auch heute noch durch eine erhöhte Bemessung ihrer Begleitungsleistungen. Diejenigen Dienste,

die in der Vergangenheit mit hohem Anteil oder in vollem Umfang im Bereich „Vermittlung“ tätig waren, werden nach einer Berechnung des Rechnungshofs voraussichtlich garantierte Zahlungen in Höhe von bis zu 145 000 Euro ohne Leistung entsprechender begleitender Hilfen erhalten.

28.3.2

Der Rechnungshof hat empfohlen, die vereinbarten Fachleistungsstunden für begleitende Hilfen auf Basis des tatsächlichen Bedarfs neu zu ermitteln und die Dienstleistungsvereinbarungen neu zu verhandeln.

28.3.3

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass alle Vereinbarungen mit den IFD gekündigt sind. Bereits während der dreijährigen Vereinbarungslaufzeit erfolge eine bedarfsgerechte, kontinuierliche Anpassung mit bilateralem Einvernehmen. Die Empfehlung des Rechnungshofs soll bis Jahresende 2012 in neue Dienstleistungsvereinbarungen einfließen.

28.4 Dokumentation und Abrechnung der Fachleistungsstunden

28.4.1

Zur Abrechnung mit dem Integrationsamt dokumentierten die IFD Art und Menge der geleisteten Fachleistungsstunden, z. B. ob und wie lange ein Gespräch oder Telefonat geführt wurde. Bei dieser Dokumentation unterschieden sich die IFD wesentlich. Bei einigen IFD umfassten die abgerechneten Fachleistungsstunden neben den eigentlichen Betreuungsleistungen auch den Aufwand für Dokumentation und Supervision. Ein geprüfter IFD rechnete zwar die o.g. Tätigkeiten nicht direkt als Fachleistungsstunden ab, stellte aber mit der Begründung der anschließenden Dokumentation pauschal für z. B. ein Gespräch von 45-60 Minuten 1,5 Fachleistungsstunden in Rechnung.

Die Genauigkeit der Dokumentation und Abrechnung variierte ebenfalls erheblich. Während ein geprüfter Dienst alle Tätigkeiten auf fünf Minuten genau dokumentierte, dokumentierten andere Dienste nur auf 15 Minuten genau oder notierten grundsätzlich, unabhängig von der tatsächlichen Dauer, für ein persönliches Gespräch mindestens 60 Minuten.

Weder der Rahmenvertrag noch die Dienstleistungsvereinbarungen enthielten Regelungen zu den berücksichtigungsfähigen Bestandteilen einer Fachleistungsstunde und der gewünschten zeitlichen Genauigkeit der Abrechnung. Aus der Berechnung der Vergütung von Fachleistungsstunden ergab sich aber, dass Zeiten für Fortbildung, Pausen, Arbeitsplatz richten, Qualitätsmanagement, Leitung, Verwaltung und Netzwerk- und Öffentlichkeitsarbeit mit der Vergütung von Fachleistungsstunden bereits abgegolten sind.

Auf Grund fehlender Vorgaben haben die IFD individuell unterschiedliche Regelungen zu Dokumentation und Abrechnung der Leistungen getroffen. Trotz Festlegung eines landeseinheitlichen Fachleistungsstundensatzes wird damit keine einheitliche Vergütung angewendet. Ein objektiver Vergleich der Leistungen und auch die Steuerung durch das Integrationsamt werden damit fast unmöglich gemacht. Durch die gesonderte Abrechnung bereits im Fachleistungsstundensatz berücksichtigter Leistungen kommt es zu Doppelzahlungen. Unter der Annahme, dass lediglich 5 v. H. aller Fachleistungsstunden doppelt vergütet werden, entspricht dies rund 300 000 Euro.

28.4.2

Der Rechnungshof hat empfohlen, sowohl Leistungen als auch Art und Genauigkeit der Leistungsdokumentation detailliert in dem Rahmenvertrag oder den Dienstleistungsvereinbarungen bzw. den entsprechenden Anlagen zu vereinbaren.

28.4.3

Das Ministerium hat erwidert, dass ein entsprechendes regulatives Schreiben an die IFD in Vorbereitung sei. Bei dem geplanten Neuabschluss der Dienstleistungsvereinbarungen sollen die Regelungen eingearbeitet werden.

28.5 Ergebnis

Der Rechnungshof begrüßt die Maßnahmen des Ministeriums und die Ankündigung, bis zum Jahresende 2012 neue Dienstleistungsvereinbarungen unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Rechnungshofs abzuschließen.

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

29 Marktstrukturverbesserung (Kap. 09 23)

Zur Verbesserung der Marktstruktur können Erzeugergemeinschaften und deren Vereinigungen Zuwendungen für ihre „Organisationskosten“ erhalten. Dabei durften die förderungsfähigen Kosten einen bestimmten Prozentsatz des Verkaufserlöses nicht übersteigen.

Die Bewilligungsbehörde hat diese Beschränkung bei der Festsetzung von Zuwendungen nicht beachtet. In einem Fall wurde deshalb eine um rund 30 000 Euro zu hohe Zuwendung ausgezahlt.

Auf Grund der Feststellungen des Rechnungshofs hat das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz den Ländern vorgeschlagen, die bundesweit geltenden Grundsätze hinsichtlich der Beschränkung zu ändern. Die Anregung des Rechnungshofs, die Höhe der Fördersätze neu zu regeln, blieb auf Bundesebene unberücksichtigt.

Der Rechnungshof begrüßt die zwischenzeitlich vorgenommene Änderung der Grundsätze.

29.1

Für die Förderung zur Marktstrukturverbesserung können Erzeugergemeinschaften und deren Vereinigungen Zuwendungen für ihre „Organisationskosten“ erhalten. Grundlage hierfür waren die im Rahmenplan der Gemeinschaftaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2007 bis 2010 integrierten Grundsätze für die Förderung zur Marktstrukturverbesserung. Der Rahmenplan wurde in Ausführung des Ge-

setzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ durch den Bund und die sechzehn Länder beschlossen.

Die förderungsfähigen „Organisationskosten“ durften im ersten Jahr bis zu 3 v. H., im zweiten Jahr bis zu 2 v. H., im dritten, vierten und fünften Jahr bis zu 1 v. H. des Verkaufserlöses der jährlich nachgewiesenen Erzeugungen des Zusammenschlusses nicht übersteigen. Zu diesen Aufwendungen können Zuwendungen im ersten und zweiten Jahr bis zu 60 v. H., im dritten Jahr bis zu 50 v. H., im vierten Jahr bis zu 40 v. H. und im fünften Jahr bis zu 20 v. H. gewährt werden.

29.2

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs hat das Regierungspräsidium Gießen als Bewilligungsbehörde bei der Festsetzung der Zuwendungen nicht beachtet, dass die für das jeweilige Jahr maßgebende prozentuale Höhe des Verkaufserlöses die Obergrenze der Bemessungsgrundlage für die Festsetzung der Zuwendung bildete.

Die unzutreffende Berechnung veranschaulicht die Tabelle 29-1:

1. Förderjahr		2. Förderjahr	
Verkaufserlös	1 685 994,79 Euro	Verkaufserlös	4 014 983,26 Euro
3 v. H.	50 579,84 Euro	2 v. H.	80 299,67 Euro
„Organisationskosten“	69 396,12 Euro	„Organisationskosten“	110 564,39 Euro
60 v. H.	41 637,67 Euro	60 v. H.	66 338,63 Euro
Zuwendung	41 635,00 Euro	Zuwendung	66 335,00 Euro

Tabelle 29-1: Berechnung Regierungspräsidium Gießen

Nach den Grundsätzen wäre die Festsetzung der Zuwendungen entsprechend Tabelle 29-2 vorzunehmen gewesen:

1. Förderjahr		2. Förderjahr	
Verkaufserlös	1 685 994,79 Euro	Verkaufserlös	4 014 983,26 Euro
3 v. H.	50 579,84 Euro	2 v. H.	80 299,67 Euro
„Organisationskosten“	50 579,84 Euro	„Organisationskosten“	80 299,67 Euro
60 v. H.	30 347,90 Euro	60 v. H.	48 179,80 Euro
Zuwendung	30 345,00 Euro	Zuwendung	48 175,00 Euro

Tabelle 29-2: Berechnung Fördergrundsätze

Bei einer Förderung gemäß den Grundsätzen hätten in dem vom Rechnungshof geprüften Fall öffentliche Mittel in Höhe von rund 30 000 Euro eingespart werden können.

29.3

Während der örtlichen Erhebung hat die Bewilligungsbehörde das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz über die Feststellungen des Rechnungshofs informiert. Das Bundesministerium hat dem Hessischen Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz mitgeteilt, dass die Modalitäten zur Berechnung der Zuwendung restriktiver abgefasst worden seien als beabsichtigt gewesen wäre. Es hat vorgeschlagen, die Regelung in Ziffer 6.4 der Grundsätze für die Förderung zur Marktstrukturverbesserung in Anlehnung an § 5 Marktstrukturgesetz neu zu fassen. Danach betragen die Zuwendungen einen nach Jahren gestaffelten Prozentsatz der Verkaufserlöse. Dieser Betrag darf eine bestimmte Höhe der angemessenen „Organisationskosten“ nicht übersteigen.

Der Rechnungshof hat gegen die Änderung keine Einwände erhoben. Er hat angeregt, auch die Höhe der Fördersätze entsprechend der Regelung in § 5 Absatz 1 Marktstrukturgesetz niedriger festzusetzen.

Die Grundsätze für die Förderung zur Marktstrukturverbesserung wurden im Rahmenplan der Gemeinschaftaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und

des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2011-2014 geändert. Die Anregung des Rechnungshofs, die Höhe der Fördersätze anzupassen, blieb auf Bundesebene unberücksichtigt.

29.4

Der Rechnungshof begrüßt die auf Grund seiner Feststellungen vorgenommene Änderung der Grundsätze.

30 Beschaffung eines Analysegeräts durch den Landesbetrieb Hessisches Landeslabor

(Kap. 09 32)

Die Beschaffung eines Analysegerätes durch den Landesbetrieb Hessisches Landeslabor zum Preis von 130 000 Euro entsprach nicht den Vorgaben des Haushaltsrechts.

Der Rechnungshof hat die Betriebsführung des Landesbetriebs und das Ministerium über die festgestellten Mängel informiert und die künftige Beachtung der gesetzlichen Bestimmungen angemahnt.

Das Ministerium und der Landesbetrieb haben die Prüfungsfeststellungen anerkannt und noch während der örtlichen Erhebungen erste Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel ergriffen.

30.1

Der Landesbetrieb Hessisches Landeslabor (Landesbetrieb) bestellte am 12. November 2010 ein Analysegerät zum Preis von 130 000 Euro. Der zuständige Sachgebietsleiter bestätigte die Lieferung des Gerätes am 16. Dezember 2010. Es wurde am 17. Dezember 2010 als Anlage in der Bilanz aktiviert und zeitanteilig abgeschrieben.

Der Rechnungshof hat bei seinen örtlichen Erhebungen am 15. März 2011 festgestellt, dass dieses Gerät nicht im Landesbetrieb vorhanden war. Am 23. März 2011 wurde das Gerät verspätet geliefert. Nach Auskunft des zuständigen Sachgebietsleiters sei das Gerät nicht sofort lieferbar gewesen. Da das Gerät bezahlt aber nicht geliefert war, hatte sich der Landesbetrieb den Kaufpreis über eine Bankbürgschaft sichern lassen. Diese war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht auffindbar. Wie sich im Verlauf der Prüfung herausstellte, befand sich die Bankbürgschaft in einem Stahlschrank des zuständigen Sachgebietsleiters. Die Sicherung durch die Bankbürgschaft war in der zur Prüfung vorgelegten Akte nicht dokumentiert. Die Akte erweckte

den Eindruck, als sei die Beschaffung und Lieferung ordnungsgemäß durchgeführt und vollständig abgeschlossen worden. Nach Auskunft der Verwaltungsabteilung und der Stabsstelle Controlling war dort das Fehlen des Gerätes nicht bekannt.

Der Landesbetrieb hat noch während der örtlichen Erhebungen ein „Vier-Augen-Prinzip“ für die Bescheinigung von Lieferungen ab einem Wert von 50 000 Euro eingeführt sowie einen Maßnahmenplan zur Verbesserung des Beschaffungswesens entwickelt.

Die beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft hat für die fehlerhafte Abbildung des beschafften Geräts unter Wesentlichkeitsaspekten im Jahresabschluss keine Korrekturbuchung der Abschreibungen vorgenommen.

30.2

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs hatte der zuständige Mitarbeiter die Bescheinigung der Vollständigkeit der Lieferung falsch abgegeben. Der Rechnungshof hat die vom Landesbetrieb eingeleiteten Maßnahmen begrüßt und erwartet, dass künftig bei Beschaffungen die Vorgaben des Haushaltsrechts beachtet, die Grundsätze der ordnungsmäßigen Buchführung angewandt und alle für Beschaffungen bedeutsamen Schriftstücke zu Dokumentationszwecken aufbewahrt werden.

Der Rechnungshof hat angeregt, dienstrechtliche Konsequenzen hinsichtlich der falsch abgegebenen Bescheinigung zu prüfen.

30.3

In seinen Stellungnahmen hat das Ministerium herausgestellt, dass der Landesbetrieb die bereits während der Erhebungen angekündigten bzw. begonnenen Maßnahmen umsetzen werde, um künftig ordnungsgemäße Beschaffungsvorgänge sicherzustellen.

Aufgrund betriebsinterner Recherchen sei der Dienstvorgesetzte nach eingehender Prüfung zum Ergebnis gekommen, das Fehlverhalten mit dem Ausdruck einer „Missbilligung“ zu ahnden.

30.4

Der Rechnungshof hält die vom Landesbetrieb bereits ergriffenen und vorgesehenen Maßnahmen zur Verbesserung des Beschaffungswesens für zielführend.

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (Epl. 15)**31 Baumaßnahmen der Technischen Universität Darmstadt unter dem Status der Autonomie**
(Kap. 15 09)

Mit Wirkung zum 1. Januar 2005 wurde der Technischen Universität Darmstadt die Zuständigkeit für ihre Grundstücks- und Bauangelegenheiten übertragen. Die Baumaßnahmen haben zu erheblichen Mehrausgaben geführt. Der Rechnungshof hat deshalb Zweifel an der langfristigen Erfüllung der Programmplanung geäußert.

Das Ministerium hat auf seine gemeinsame Zuständigkeit mit den Hochschulen für die Programmplanung und auf die einvernehmliche kontinuierliche Anpassung der Programmplanung entsprechend aktueller Erfordernisse hingewiesen.

Aufgrund der eigenständigen Investitionsentscheidungen der Hochschule empfiehlt der Rechnungshof, die Entwicklung kontinuierlich zu überwachen, um gegebenenfalls frühzeitig auf die Erfüllung der Programmplanung hinwirken zu können. Falls weitere Hochschulen die Zuständigkeit für ihre Grundstücks- und Bauangelegenheiten erhalten, sollte das Ministerium die bei der Technischen Universität Darmstadt gewonnenen Erfahrungen entsprechend berücksichtigen.

31.1

Durch das am 1. Januar 2005 in Kraft getretene Gesetz zur organisatorischen Fortentwicklung der Technischen Universität Darmstadt (TUD-Gesetz) erhielt die Technische Universität (TU) Darmstadt weitgehende Autonomie. Unter anderem wurde ihr gemäß § 4 Absatz 1 Satz 1 TUD-Gesetz die Zuständigkeit für ihre Grundstücks- und Bauangelegenheiten übertragen. Entscheidungen über Bauinvestitionen trifft seither das Präsidium der TU, sofern es sich nicht um

durch den Bund geförderte Maßnahmen handelt. Für die Bauunterhaltungsplanung ist die TU ebenfalls eigenverantwortlich zuständig.

In den Jahren 2005 und 2006 erhielt die TU für Bau- und Geräteinvestitionen sowie für die Bauunterhaltung jährlich 20 Mio. Euro Landesmittel zur eigenen Verwaltung für die Erfüllung der mit dem Ministerium abgestimmten Programmplanung. Grundlage dafür waren die für die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau in den folgenden Jahren vorgesehenen Maßnahmen. Im Jahr 2007 wurde dieser Betrag um 5,5 Mio. Euro als Ersatz für die entfallene Hochschulbauförderung des Bundes aufgestockt. Er beläuft sich seither auf jährlich 25,5 Mio. Euro. Für den Neubau einer Universitäts- und Landesbibliothek sowie die Sanierung des von der TU genutzten Residenzschlosses Darmstadt stellt das Land der TU zusätzliche Mittel in Höhe von 60 Mio. Euro zur Verfügung. Außerdem erhält die TU für Baumaßnahmen, die durch Zuweisung des Bundes für Forschungsbauten an Hochschulen gemäß Artikel 91 b Absatz 1 Nr. 3 Grundgesetz gefördert werden, zusätzliche Mittel aus dem Einzelplan 18 „Staatliche Hochbaumaßnahmen“.

Die TU führt gemäß § 8 Absatz 2 Satz 2 Hessisches Hochschulgesetz im Rahmen ihres Budgets den Haushaltsplan nach Teil III der LHO in eigener Verantwortung aus. Dadurch besteht unter anderem eine generelle Pflicht zur öffentlichen Ausschreibung. Gemäß § 8 Absatz 2 Satz 3 Hessisches Hochschulgesetz ist bei der Veranschlagung von Baumaßnahmen außerdem § 24 LHO zu beachten.

Die TU führte in den ersten Jahren ihrer Autonomie auch Projekte aus, die sich aus geänderten Bedarfsanforderungen an Forschung und Lehre ergaben und nicht in der Budgetplanung enthalten waren. Des Weiteren trugen die nachträgliche Berücksichtigung individueller Bauherrenwünsche sowie die seit dem Jahr 2006 stark gestiegenen Baupreise zu einem erhöhten Mittelverbrauch bei. Zum Beispiel waren für den mit rund 18 Mio. Euro veranschlagten Umbau und die Sanierung des Universitätszentrums zum Prüfungszeitpunkt rund 29 Mio. Euro Ausgaben prognostiziert. Ferner errichtete die TU im Jahr 2008 den unerwartet und dringlich notwendig gewordenen Neubau eines dreigeschossigen Verfügungsgebäudes für Forschungsprojekte in Modulbauweise, um den Platzbedarf für den Exzellenzcluster „Smart Interfaces“ und die Mate-

rialwissenschaftler zu decken. Dafür fielen Ausgaben von etwa 4,7 Mio. Euro an. Der zusätzliche Mittelbedarf von etwa 15,7 Mio. Euro konnte gedeckt werden, weil sich große Baumaßnahmen noch in der Planungsphase befanden und dafür zunächst nur geringe Mittel benötigt wurden.

Nach Vorgabe des Landes übernahm die TU vormals beim Hessischen Baumanagement beschäftigtes Personal, um ein eigenes Dezernat für Bau- und Grundstücksangelegenheiten einzurichten.

Nach Angaben des Ministeriums ist beabsichtigt, weiteren Hochschulen die Zuständigkeit für ihre Grundstücks- und Bauangelegenheiten nach dem Vorbild der TU zu übertragen.

31.2

Der TU gelang es, die Baumaßnahmen eigenverantwortlich, flexibel und zeitnah durchzuführen. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass der Dezernatsleiter seine zuvor beim Hessischen Baumanagement gewonnenen Erfahrungen nutzen und bewährte Verfahrensabläufe der staatlichen Hochbauverwaltung übernehmen konnte.

Die weitgehende Bindung an die Landeshaushaltsordnung mit ihren Vorgaben für die Vergabeverfahren hat der Rechnungshof für zweckmäßig und unerlässlich gehalten, da die TU in ihrem Haushalt größtenteils Landesmittel verwendet.

Die eigenständige Budgetplanung im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel ermöglicht der TU eine ganzheitliche Planung der zu realisierenden Projekte. Da die Investitionsentscheidungen hochschulintern getroffen werden, besteht allerdings die Gefahr, dass finanzielle Auswirkungen, die die Erfüllung der Programmplanung langfristig gefährden, dem Ministerium nicht rechtzeitig mitgeteilt werden. Damit das Ministerium steuernd eingreifen kann, hat es der Rechnungshof für unverzichtbar erachtet, die Entscheidungsprozesse transparent und nachvollziehbar zu gestalten und zeitnah zu kommunizieren. Insbesondere sollten Entscheidungen bei der Fortentwicklung der Projekte schriftlich dokumentiert werden.

Die Budgetplanung zu Beginn der Autonomie in Höhe von jährlich 20 Mio. Euro stellte eine grobe Kostenschätzung dar, in der weder aktuelle Bedarfsanforderungen noch Baupreissteigerungen berücksichtigt wurden. Sie ging auch nicht auf Risiken und Kostensteigerungen ein, wie sie z. B. bei der Schlosssanierung auftreten können.

Angesichts der teilweise erheblichen zusätzlichen Ausgaben hat der Rechnungshof Zweifel an der Fähigkeit der TU geäußert, die Programmplanung langfristig erfüllen zu können. Er hat dem Ministerium empfohlen, frühzeitig auf die Erfüllung der Programmplanung hinzuwirken.

31.3

Das Ministerium hat darauf hingewiesen, dass nach dem Hessischen Hochschulgesetz die Struktur- und Entwicklungsplanung einschließlich der baulichen Entwicklungsplanung im Rahmen der Grundsatzentscheidungen der Landesregierung Aufgabe der Hochschulen und des Ministeriums sei. Auf dieser Grundlage sei die TU in das „Hochschul-Entwicklungs- und Umbauprogramm: Runderneuerung, Konzentration und Ausbau von Forschung und Lehre in Hessen“ (HEUREKA) mit einbezogen.

Für HEUREKA gebe es keine abschließende Programmplanung. Dieses Programm werde entsprechend den aktuellen Erfordernissen im Einvernehmen mit den Hochschulen kontinuierlich angepasst. Des Weiteren hat das Ministerium insbesondere auf die Regelung des § 4 Absatz 2 Satz 3 TUD-Gesetz hingewiesen, wonach erforderliche Flexibilisierungen der Jahresraten im Rahmen der jährlichen Haushaltsaufstellung erfolgen.

31.4

Auch wenn die bauliche Entwicklungsplanung zu den gemeinsamen Aufgaben von Hochschule und Ministerium gehört, hält der Rechnungshof an seinen Zweifeln fest, ob die TU die Programmplanung langfristig erfüllen kann. Er empfiehlt dem Ministerium, die weitere Entwicklung zu überwachen, um

gegebenenfalls frühzeitig auf die Erfüllung der Programmplanung hinwirken zu können.

Falls weitere Hochschulen die Zuständigkeit für ihre Grundstücks- und Bauangelegenheiten erhalten, sollte das Ministerium die bei der TU gewonnenen Erfahrungen entsprechend berücksichtigen. Dazu gehört neben der Übernahme bewährter Verfahrensabläufe der staatlichen Hochbauverwaltung und der weitgehenden Bindung an die Landeshaushaltsordnung insbesondere, dass das Ministerium die Entwicklung und langfristige Erfüllung der Programmplanung kontinuierlich überwacht.

Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 17)

32 Umsetzung der Konjunkturprogramme des Bundes und des Landes Hessen auf kommunaler Ebene (Kap. 17 03)

Das Land Hessen und der Bund legten im Jahr 2009 angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise jeweils ein Konjunkturprogramm auf, mit dem bis zum Jahresende 2011 rund 5 000 Infrastrukturinvestitionen im Kommunalbereich gefördert wurden. Der Rechnungshof hat in mehreren Prüfungen bei insgesamt 30 Landkreisen, Städten und Gemeinden, auf die rund 55 v. H. der Fördermittel von zusammen 1 870,8 Mio. Euro entfielen, die Einhaltung der Fördervoraussetzungen, die Auftragsvergabe sowie die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen untersucht.

Die Förderkriterien wie Zusätzlichkeit der Investitionen, Einhaltung vorgegebener Verwendungszwecke sowie Maßnahmebeginn innerhalb bestimmter Zeiträume wurden nur in wenigen Fällen nicht erfüllt, z. B. wegen eines verspäteten Baubeginns oder nicht förderfähiger Personalleistungen. Die Mittelabrufe der Kommunen aus dem hessischen Programm überstiegen häufig deren tatsächlichen Bedarf mit der Folge, dass sich der Mittelabfluss aus dem Bundesprogramm verzögerte. Langwierige Planungs- und Entscheidungsprozesse verhinderten oftmals die aus konjunkturellen Gründen gewünschte schnelle Auftragsvergabe. In Einzelfällen versäumten es Kommunen, zinsgünstigere KfW-Darlehen in Anspruch zu nehmen, so dass die Finanzierung der Maßnahmen unwirtschaftlich war.

Mit dem Ministerium wurden die im Vergleich zum Fördervolumen geringen Beanstandungen, die in Einzelfällen zu Mittelumschichtungen oder Rückforderungen führten, einvernehmlich erörtert.

32.1 Vorbemerkungen

Angesichts der im Jahre 2008 aufgetretenen Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise legten sowohl der Bund als auch das Land Hessen Konjunkturprogramme auf, mit denen überwiegend Investitionen im Kommunalbereich gefördert werden sollten. Durch antizyklisch wirkende, zusätzliche und kurzfristige Investitionen der hessischen Kommunen sollten die gesamtwirtschaftliche Nachfrage positiv beeinflusst, einem Abdriften der konjunkturellen Entwicklung begegnet und zugleich ein Investitionsstau in weiten Teilen der öffentlichen Infrastruktur beseitigt werden.

Der Bund gewährte den hessischen Kommunen auf Grundlage des Gesetzes zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder vom 2. März 2009³¹⁷ (Zukunftsinvestitionsgesetz – ZuInvG) nicht rückzahlbare Finanzhilfen in Höhe von 503,1 Mio. Euro. Unter Berücksichtigung des vom Bund geforderten Kofinanzierungsanteils in Höhe von 25 v. H. ergab sich ein Gesamtbetrag von 670,8 Mio. Euro.

Mit dem Gesetz zur Umsetzung des Hessischen Sonderinvestitionsprogramms (Hessisches Sonderinvestitionsprogrammgesetz – HSIPG) vom 9. März 2009³¹⁸ stellte das Land 1 200 Mio. Euro für den kommunalen Schul- und Infrastrukturbereich als Darlehen bereit. Zusammen mit den Mitteln aus dem Zukunftsinvestitionsgesetz des Bundes entfielen auf die hessischen Kommunen Fördermittel in Höhe von 1 870,8 Mio. Euro.³¹⁹

317 BGBl. I Nr. 11, S. 428 ff.

318 Das HSIPG bildet Art. 1 des Gesetzes zur Förderung von Infrastrukturinvestitionen in Hessen, GVBl. I Nr. 4, S. 92 ff.

319 Zu den Auswirkungen der Konjunkturprogramme auf das Finanzierungsdefizit im Haushaltsplan und in der -rechnung 2010 vgl. Bemerkungen Nr. 2, Abschnitt 2.5.

Förderbereiche, für die Mittel bereitgestellt wurden	Bundes- programm Mio. Euro	Landes- programm Mio. Euro	Gesamt Mio. Euro
Bildungsinfrastruktur	436,0	764,0	1 200,0
<i>davon für:</i>			
Schulen	436,0	714,0*	1 150,0
Ersatzschulen		50,0**	50,0
Allgemeine Infrastruktur	234,8	436,0	670,8
<i>davon für:</i>			
Krankenhäuser	100,0		100,0
Sonstige Infrastruktur	134,8	436,0	570,8
Gesamt	670,8	1 200,0	1 870,8

* davon 230 Mio. Euro bzw.

** 10 Mio. Euro Pauschalmittel

Tabelle 32-1: Verteilung der Fördermittel nach Bereichen

Gefördert wurden bis zum Auslaufen der Programme Ende 2011 rund 5 000 kommunale Maßnahmen. Mit rund 65 v. H. des Fördervolumens lag der Schwerpunkt aus beiden Programmen im Bereich der Bildungsinfrastruktur. Bei sonstigen Infrastrukturmaßnahmen entfielen auf Sportstätten (24 v. H.), Kindertageseinrichtungen (17 v. H.) und soziale Infrastruktur (16 v. H.) die höchsten Fördermittelanteile; der Anteil von Brandschutzvorhaben betrug 11 v. H.

Zu fördernde Maßnahmen waren gegenüber der mit der Abwicklung beauftragten WI-Bank (ehemals LTH-Bank) bis spätestens 30. April 2009 anzumelden. Eine kurze Projektbeschreibung mit Bestätigung der Zusätzlichkeit der Maßnahme und eine Kostenschätzung reichten für die Antragstellung aus. Einzelheiten zu beiden Programmen regelnde Förderrichtlinien ergingen am 19. März 2009.³²⁰ Beim Ministerium der Finanzen (Ministerium) als Bewilligungsbehörde wurde eine Clearingstelle zur Klärung besonderer Fragen eingerichtet. Die Fördermittel wurden im Wege von Zuwendungsverträgen vergeben.

Der Rechnungshof hat die Umsetzung der Konjunkturprogramme auf kommunaler Ebene ab August 2009 in mehreren Teilprüfungen in 13 Landkreisen, fünf kreisfreien Städten, zwei Sonderstatusstädten sowie zehn weiteren kreisangehörigen Städten und Gemeinden untersucht. Auf die geprüften Kommunen entfielen rund 55 v. H. der Fördermittel. Prüfungskriterien waren die

320 StAnz. Nr. 30 vom 20. Juli 2009, S. 1650 ff.

Einhaltung der Fördervoraussetzungen, die Auftragsvergabe sowie die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen.

32.2 Einhaltung der Fördervoraussetzungen

Beide Förderprogramme sahen wegen der beabsichtigten konjunkturellen Wirkung vor, dass Maßnahmen zusätzlich sein müssen und innerhalb eines bestimmten Zeitraums umzusetzen sind. Die vorgenannten Kriterien sowie einige weitere gesetzliche und in Richtlinien enthaltene Fördervoraussetzungen wiesen im Bundes- und Landesprogramm Unterschiede in Details auf. Zur Einhaltung der Förderkriterien hat der Rechnungshof folgendes festgestellt:

32.2.1 Zusätzlichkeit der Maßnahmen

32.2.1.1

Die Zusätzlichkeit war nach dem Bundesprogramm gegeben, wenn die Zuwendungen nicht zur Finanzierung eines Vorhabens eingesetzt wurden, dessen Gesamtfinanzierung bereits durch einen beschlossenen und in Kraft getretenen Haushaltsplan gesichert war (vorhabenbezogene Zusätzlichkeit).³²¹ Die Maßnahmen mussten spätestens zum 31. Dezember 2010 begonnen und bis zum 31. Dezember 2011 abgerechnet werden.

Nach dem Landesprogramm war eine Maßnahme zusätzlich, wenn in der Haushaltssatzung 2009 oder dem festgestellten Satzungsentwurf für ihre Ausführung keine Mittel (mit Ausnahme von Planungskosten) vorgesehen waren. Weiterhin war eine Maßnahme zusätzlich, wenn der Baubeginn erst für die Jahre 2010 und später im Haushalt vorgesehen war und in das Jahr 2009 vorgezogen wurde. Für im Haushalt eingestellte Maßnahmen, die umfangreicher als geplant umgesetzt wurden, war die Zusätzlichkeit für den die veranschlag-

321 Die zunächst im Gesetz vorgesehene Bestimmung, dass die Finanzhilfen des Bundes zusätzlich zur Summe der in einem Referenzzeitraum vor der Krise getätigten Investitionen eingesetzt werden müssen (summenbezogene Zusätzlichkeit), wurde im Jahr 2010 auf Wunsch der Länder aufgehoben.

ten Mittel übersteigenden Betrag gegeben. Die Maßnahmen mussten bereits im Jahr 2009 begonnen werden³²² und im Jahr 2011 beendet sein.

32.2.1.2

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs wurden die o. g. Zusätzlichkeitskriterien nur in wenigen Fällen nicht erfüllt. So wurden z. B. einer kreisfreien Stadt für drei im Haushaltsplan enthaltene Maßnahmen Fördermittel des Landes von insgesamt 2,8 Mio. Euro bewilligt. Die Hauptleistungen sollten im Jahr 2010 erbracht werden. Die Kommune nahm irrtümlich an, das Förderkriterium zu erfüllen, indem sie wesentliche Teile dieser Leistungen im Jahr 2009 beauftragte. Nach den Förderrichtlinien wäre ein Baubeginn noch im Jahr 2009 erforderlich gewesen. Der Rechnungshof hat die Maßnahmen deshalb als nicht förderfähig angesehen. Für zwei mit Bundeszuschüssen in Höhe von 3 Mio. Euro geförderte Maßnahmen eines Schulträgers war die Gesamtfinanzierung durch Einstellung von Verpflichtungsermächtigungen im Haushalt gesichert. Sie stellten somit keine zusätzlichen Investitionen nach dem ZuInvG dar, waren aber nach dem Landesprogramm förderfähig, da der Baubeginn in das Jahr 2009 vorgezogen wurde. Um den Verlust der Bundeszuschüsse zu verhindern, hat der Rechnungshof Umschichtungen zwischen Bundes- und Landesprogramm empfohlen.

Bei bereits im Haushalt aufgeführten Maßnahmen, die nur deswegen gefördert wurden, weil sie vorgezogen werden sollten, waren die konjunkturellen Wirkungen nicht immer erkennbar. Zwar wurde durch den Vorzieheffekt die Förderfähigkeit der Maßnahmen erreicht, jedoch konnte der Eindruck entstehen, dass durch die Inanspruchnahme von Fördermitteln primär eine Entlastung des kommunalen Haushalts erzielt wurde.

32.2.1.3

Das Ministerium hat sich der Würdigung der Sachverhalte angeschlossen. Im Fall der kreisfreien Stadt können die Rückforderungen durch förderbereichs-

322 Zum „Beginn der Maßnahme“ sahen die Förderrichtlinien nähere Erläuterungen vor.

übergreifende Mittelumschichtungen auf voraussichtlich 885 000 Euro begrenzt werden. Die angeregten Maßnahmenumschichtungen wurden durchgeführt. Die Ausführungen zu vorgezogenen Projekten hat das Ministerium zur Kenntnis genommen.

32.2.2 Förderfähigkeit des Verwendungszwecks

32.2.2.1

Nicht regelkonforme Verwendungen der Fördermittel hat der Rechnungshof nur in wenigen Fällen festgestellt. Viele Projekte waren noch nicht abgeschlossen, sodass die Verwendungsnachweise nicht geprüft werden konnten. Die förderfähigen Verwendungszwecke waren gesetzlich und in den Förderrichtlinien ausführlich beschrieben.

Drei kreisfreie Städte, auf die mit 276 Mio. Euro 16 v. H. aller Fördermittel entfielen, beauftragten auch Eigengesellschaften mit der Umsetzung der Programme. Die Gesellschaften rechneten auf der Grundlage der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure ab bzw. erhielten ein Pauschalhonorar in Höhe von 12 v. H. des fest vereinbarten Herstellungspreises. Für diese Aufwendungen wurden Zuwendungen in Millionenhöhe beantragt.

32.2.2.2

Vergaberechtsfreie Eigengeschäfte öffentlicher Auftraggeber sind grundsätzlich zulässig. Jedoch waren nach den Bestimmungen des Bundes- und Landesprogramms eigene personalwirtschaftliche Leistungen nicht förderfähig. Der Rechnungshof hat daher die Aufwendungen der Eigengesellschaften – auch unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung aller Kommunen – als nicht zuwendungsfähig angesehen.

32.2.2.3

Das Ministerium hat sich dieser Auffassung angeschlossen.

32.2.3 Bedeutsamkeit und Nachhaltigkeit der Fördermaßnahmen

32.2.3.1

Bundeszuschüsse sollten „für besonders bedeutsame Investitionen“ eingesetzt werden, „deren längerfristige Nutzung auch unter Berücksichtigung der absehbaren demografischen Veränderungen vorgesehen ist“ (Nachhaltigkeit).³²³ Das HSIPG erlaubte hingegen die Förderung von Erhaltungsmaßnahmen und Anschaffungen unabhängig von der Betragshöhe. Zur Nachhaltigkeit traf es keine Aussage.

Mit Pauschalmitteln durften nach dem Landesprogramm auch Wirtschaftsgüter mit begrenzter Nutzungsdauer (z. B. Computer und weitere IT-Komponenten) beschafft werden.

Der Anteil der geförderten Maßnahmen mit einem Investitionsvolumen von bis zu 50 000 Euro betrug rund 36 v. H. im Bundesprogramm und rund 41 v. H. im Landesprogramm. In diese Größenklasse fielen rund 2 000 Maßnahmen der insgesamt rund 5 000 Investitionsvorhaben. Der Anteil am Investitionsvolumen des jeweiligen Programms betrug rund 1,6 v. H. im Bundes- und 2 v. H. im Landesprogramm.

32.2.3.2

Feststellungen, dass Maßnahmen aus dem Bundesprogramm nicht „bedeutsam“ oder nicht „nachhaltig“ waren, hat der Rechnungshof nicht getroffen. Dabei hat er berücksichtigt, dass bei der Beurteilung der Bedeutsamkeit einer Maßnahme auch auf die Größe einer Kommune abzustellen ist. Die Nachhaltigkeit von mit Bundesmitteln geförderten Maßnahmen begründeten z. B. die in

323 Vgl. § 1 Absatz 1 und § 4 Absatz 3 ZuInvG.

die Prüfung einbezogenen Schulträger durch Vorlage von Schulentwicklungsplänen, die eine längerfristige Nutzung der jeweiligen Einrichtungen vorsahen. Das auf einer Prognose beruhende Förderkriterium wurde insoweit erfüllt.

Finanziell kleinvolumige Maßnahmen, welche die Kommunen zügiger umsetzen konnten, lösten angesichts des finanziellen Gesamtvolumens allerdings nur sehr geringe Konjunkturimpulse aus.

32.2.3.3

Das Ministerium hat die Auffassung vertreten, dass auch eine betragsmäßig kleine Maßnahme durchaus geeignet sein kann, als Investition im Sinne des ZuInvG qualifiziert zu werden. Es hat zugesichert, bei der Prüfung der Verwendungsnachweise von Kleinstmaßnahmen darauf zu achten, dass nur für Maßnahmen mit eindeutig investivem Charakter die Förderfähigkeit bestätigt wird.

32.3 Regelungen zum Mittelabruf

32.3.1

Bundeszuschüsse konnten abgerufen werden, sofern die Mittel binnen zweier Monate zur anteiligen Begleichung erforderlicher Zahlungen benötigt wurden. Im Landesprogramm konnten die Kommunen die Förderdarlehen bereits erhalten, wenn sie einen der Ausführung zuzurechnenden Lieferungs- und Leistungsvertrag über wesentliche Teile des Vorhabens abgeschlossen hatten. Diese Bestimmung wurde vom Ministerium so ausgelegt, dass auch deutlich unter 50 v. H. des Investitionsvolumens liegende Auftragsvergaben als wesentlich angesehen wurden. Spätester Abruftermin im Landesprogramm war der 31. Dezember 2010, im Bundesprogramm der 31. Oktober 2011.

Aufgrund der unterschiedlichen Regelungen ergaben sich stark voneinander abweichende Abrufquoten:

Mittelabruf bis zum	BUNDESPROGRAMM						LANDESPROGRAMM	
	ZUSCHUSS		KOFI-DARLEHEN*		GESAMT		DARLEHEN	
	Mio. Euro	v. H.-Anteil	Mio. Euro	v. H.-Anteil	Mio. Euro	v. H.-Anteil	Mio. Euro	v. H.-Anteil
31.12.2009	19	4	32	19	51	8	668	56
30.06.2010	68	14	77	46	145	22	1 104	92
31.12.2010	203	40	167	100	370	55	1 200	100
30.06.2011	311	62			478	71		
31.10.2011	502	100			669	100		

* Kofinanzierungs-Darlehen der WI-Bank

Tabelle 32-2: Übersicht über die Abrufquoten (gerundet)

32.3.2

Wie die Übersicht in Tabelle 2 zeigt, wurde das Ziel des Bundesprogramms, bis zum 31. Dezember 2009 (Stichtag nach § 1 Absatz 2 ZuInvG) mindestens die Hälfte der bereitgestellten Zuschüsse abzurufen, im kommunalen Bereich mit 4 v. H. deutlich verfehlt.

Die Bestimmungen zum Abruf der Landesmittel führten u. a. dazu, dass Kommunen vorrangig Darlehen des Landesprogramms abriefen und nicht für Auszahlungen benötigte Beträge anlegten oder Kassenkredite zurückführten. Die Kommunen verfügten durch die abgerufenen Darlehen über ausreichend Liquidität, um die aus beiden Programmen geförderten Maßnahmen finanzieren zu können. So benötigten die im Jahr 2009 geprüften Kommunen nur rund ein Drittel der abgerufenen Landesmittel für die Bezahlung von Auftragnehmern. Die förderkonformen, allerdings den tatsächlichen Bedarf übersteigenden Mittelabrufe des Landesprogramms führten zu einem deutlich verzögerten Abfluss von Bundesmitteln. Bei einem Ländervergleich der Abrufquoten aus dem Bundesprogramm nahm Hessen nach dem Stand vom 31. Dezember 2010 mit Abstand den letzten Platz ein (34,1 v. H. im Vergleich zum Durchschnittswert von 53,9 v. H.).³²⁴

324 Darin enthalten sind neben kommunalen auch die Landesmaßnahmen, Quelle: Bundesfinanzministerium, zitiert nach den Bemerkungen des Bundesrechnungshofs 2010, Weitere Prüfungsergebnisse, Seite 14.

32.3.3

Nach Aussage des Ministeriums wurden die Abrufregeln des Sonderinvestitionsprogramms „gewollt“ so ausgestaltet, um eine kurzfristige Umsetzung der geplanten Maßnahmen und eine zeitnahe Bezahlung der beauftragten Unternehmen zwecks Stärkung der regionalen Wirtschaft zu ermöglichen.

32.3.4

Nach Auffassung des Rechnungshofs führten die im Vergleich zum Bundesprogramm großzügigen Mittelabrufbestimmungen zu einem zeitlichen Verdrängungseffekt. Stärker am tatsächlichen Bedarf orientierte Abrufregeln des Landesprogramms hätten zum wünschenswerten früheren Mittelabfluss der Bundeszuschüsse geführt. Der frühzeitige Abruf von Landesmitteln bot zudem keine Gewähr für Konjunkturimpulse durch entsprechend zeitnahe Aufträge und Zahlungen an Wirtschaftsunternehmen. Auch der Mittelabfluss als Mitteltransfer vom Land an eine andere öffentliche Hand (Kommune) stellt allein noch keinen geeigneten Konjunkturindikator dar, um die Wirkung der Konjunkturprogramme zu beurteilen.³²⁵

32.4 Vergabeverfahren

32.4.1

Um möglichst schnelle Auftragsvergaben zu ermöglichen, hatte das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung am 18. März 2009 einen zunächst bis zum 31. Dezember 2011 befristeten Vergabebesleunigungserlass herausgegeben. U. a. wurden die Freigrenzen für freihändige Vergaben bei Liefer- und Dienstleistungen von 20 000 Euro sowie bei Bauleistungen von 50 000 Euro auf bis zu 100 000 Euro je Auftrag bzw. Fachlos angehoben. Zusätzlich sollten Bauleistungen bis zu 1 Mio. Euro je Fachlos sowie Lieferungen und Leistungen bis zu 206 000 Euro je Auftrag beschränkt

325 Vgl. ebenso die Regierungserklärung des Hessischen Ministers der Finanzen vom 26. Januar 2010, Seite 7 „Gute Zahlen – Gute Jobs, das Hessische Sonderinvestitionsprogramm wirkt“.

ausgeschrieben werden. Zur Vermeidung und besseren Verfolgung illegaler Praktiken sind die Vergabeverfahren nachvollziehbar in Listen zu dokumentieren und zu überwachen.

Durch Anwendung der neuen Regelungen zu den Freigrenzen verlagerte sich der Schwerpunkt von der Vergabeart Öffentliche Ausschreibung hin zu den Vergabearten Freihändige und Beschränkte Ausschreibung. Nach Ansicht der geprüften Stellen ergaben sich bei diesen Verfahren Verwaltungsvereinfachungen und Beschleunigungseffekte insbesondere durch die Beschränkung der Zahl der Bieter und die geringere Anzahl der auszuwertenden Angebote.

32.4.2

Bei den stichprobenweisen Prüfungen hat der Rechnungshof keine Anhaltspunkte für illegale Praktiken festgestellt; die vorgeschriebenen Vergabedokumentationen wurden dagegen nicht geführt. Die Verfahrensdauer war nicht nur von der Vergabeart, sondern in hohem Maße von den internen Verwaltungsanweisungen und den sich daraus ergebenden Organisationsabläufen zur Zuschlagserteilung bestimmt. Die teils kommunalspezifisch beeinflussten internen Vergaberegeln (z. B. unterschiedliche Wertgrenzen für die Beteiligung von Kreisausschüssen) konnten durch Landeserlass nur eingeschränkt beeinflusst werden. Die von den geprüften Stellen vorgetragenen und zudem nur durch Einschränkung des Wettbewerbs erzielten Beschleunigungseffekte wurden durch die internen Vergaberegeln vielfach aufgezehrt oder waren eher gering.

Bei einer Fortdauer der Vergabeerleichterungen ist nach Ansicht des Rechnungshofs neben einem eingeschränkten Wettbewerb und dem damit verbundenen Risiko steigender Preise auch ein Anstieg der Korruptionsgefahr nicht auszuschließen. Der Rechnungshof hat daher empfohlen, die Vergabeerleichterungen nicht zu verlängern und eine ordnungsgemäße Vergabedokumentation sicherzustellen.

32.4.3

Durch gemeinsamen Runderlass³²⁶ vom 29. Dezember 2011 wurden die Vergabeerleichterungen mit einigen Anpassungen (u. a. verstärkte Dokumentationspflichten) um ein Jahr verlängert.

32.4.4

Der Rechnungshof wird die Erfahrungen mit der Fortführung des Erlasses beobachten. Er rät von einer dauerhaften Verlängerung der Vergabeerleichterungen ab.³²⁷

32.5 Vergabe der Aufträge

32.5.1

Eine schnelle Auftragsvergabe – möglichst noch während der konjunkturellen Abwärtsbewegung – war wesentliches Ziel der Konjunkturprogramme, zumal konkrete konjunkturelle Wirkungen erst mit der Vergabe und Bezahlung der Aufträge eintreten konnten. Um Maßnahmen bis zum Programmende 2011³²⁸ abzuschließen, mussten die Aufträge in der Regel bis zum Jahresende 2010 erteilt werden. Das nach Durchführung der Vergabeverfahren gebundene Auftragsvolumen in Relation zum Investitionsvolumen stellte sich nach den Meldungen der Kommunen wie folgt dar:

326 Gemeinsamer Runderlass des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, des Hessischen Ministeriums der Finanzen und des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 29. Dezember 2011, StAnz. Nr. 3 vom 16. Januar 2012, Seite 109.

327 Siehe auch in Teil IV Nr. 4

328 Maßnahmen aus dem Landesprogramm waren bis zum 31. Dezember 2011 in Betrieb zu nehmen. Die im Bundesprogramm geförderten Maßnahmen sollten bis 31. Dezember 2011 abgerechnet werden.

Förderbereich	ANTEIL AUFTRAGSVOLUMEN AM INVESTITIONSVOLUMEN							
	BUNDESPROGRAMM IN V. H.				LANDESPROGRAMM IN V. H.			
	31.12.2009	31.03.2010	30.06.2010	31.12.2010	31.12.2009	31.03.2010	30.06.2010	31.12.2010
Schulen	36	45	57	81	45	53	59	85
Krankenhäuser	51	58	73	96	KEINE FÖRDERUNG			
Sonstige Infrastruktur	44	53	65	90	67	74	86	96
Gesamt	40	49	62	86	54	62	70	90

Tabelle 32-3: Auftragsgebundenes Fördervolumen (ohne Pauschalen für Schulen im Landesprogramm)

Danach waren Ende des Jahres 2009 im Bundesprogramm 40 v. H. und im Landesprogramm 54 v. H. des Investitionsvolumens durch Aufträge gebunden. Zwar verringerte sich der Abstand zwischen den beiden Programmen mit zunehmender Laufzeit. Bis Ende des Jahres 2010 lagen die Auftragsvolumina in den Förderbereichen des Landesprogramms jedoch noch über denen des Bundesprogramms. Hier wirkte sich aus, dass im Landesprogramm Maßnahmen im Jahr 2009 zumindest teilweise beauftragt werden mussten, im Bundesprogramm ein Beginn der Maßnahmen im Jahr 2010 ausreichte.

Im Rahmen des Landesprogramms sollten durch den Einsatz von Pauschalmitteln von bis zu 230 Mio. Euro in kürzester Zeit das Lern- und Lehrumfeld an den hessischen Schulen spürbar verbessert und für die mittelständische Wirtschaft positive Impulse erzielt werden. Die am 15. Mai und 15. Juni 2009 ausgezahlten Pauschalen sollten ursprünglich noch im gleichen Jahr verausgabt werden. Obwohl die Schulträger nur 57 v. H. des zur Verfügung stehenden Plafonds beantragten, sahen sich hierzu nur wenige Kommunen in der Lage. Deshalb wurde am 6. November 2009 entschieden, dass die Pauschalmittel bis zum 31. Januar 2010 vollständig durch Aufträge zu binden und erst innerhalb eines Jahres nach Geldzufluss zu verausgaben waren.

32.5.2

Die Verzögerungen bei den Auftragsvergaben in beiden Programmen sind nach Auffassung des Rechnungshofs im Wesentlichen auf folgende Gründe zurückzuführen:

Die Kommunen hatten im Jahr 2009 oftmals Schwierigkeiten, neben den bereits geplanten und etatreifen Maßnahmen zusätzlich weitere Maßnahmen innerhalb eines kurzen Zeitfensters anzustoßen, zumal eine dauerhafte Personalaufstockung für die zeitgerechte Abwicklung der zusätzlichen Maßnahmen nach den Landesvorgaben vermieden werden sollte. Des Weiteren wirkten sich Umfang und Planungsstand der zu fördernden Maßnahmen auf die Umsetzung aus.

Ebenso standen langwierige Entscheidungsprozesse einer schnelleren Beauftragung entgegen. Besonders deutlich wurde dies beim Einsatz der Pauschalmittel aufgrund der unterschiedlich schnellen Beschlussfassung der kommunalen Gremien und der Einbindung der Schulen in die Mittelverwendung. Während an manchen Schulen die Schulleiter die zu tätigen Anschaffungen und Instandhaltungsmaßnahmen selbst festlegten, wurde an anderen Schulen der Schulkonferenz ein umfangreiches Mitspracherecht eingeräumt. Selbst Schulträger, die bereits im Januar 2009 erste Überlegungen zur Verwendung der Pauschalmittel angestellt hatten, begannen erst im Oktober 2009 mit Beschaffungsmaßnahmen. Das mit dem Einsatz von Pauschalmitteln verfolgte Ziel, frühzeitig Konjunkturimpulse auszulösen, konnte so landesweit nur bedingt erreicht werden.

32.5.3

Das Ministerium hat den Darlegungen nicht widersprochen.

32.6 Wirtschaftlichkeit der geförderten Maßnahmen

32.6.1

Im Rahmen der begleitenden Prüfungen konnte die Wirtschaftlichkeit der geförderten Einzelmaßnahmen z. B. hinsichtlich der Bauausführung und der Kosten nicht vertieft untersucht werden, weil zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen die Aufträge meist noch nicht vollständig vergeben waren.

Mehrere geprüfte Kommunen verzichteten zunächst auf die mögliche Auszahlung von Bundeszuschüssen in Millionenhöhe, da sie durch die großzügigen Abrufbestimmungen des Landes über ausreichend Liquidität verfügten, um die aus beiden Konjunkturprogrammen geförderten Maßnahmen finanzieren zu können (vgl. Abschnitt 32.3.2). Gleichzeitig nahmen sie für die Erledigung sonstiger Aufgaben Kassenkredite auf.

Im Landesprogramm waren Maßnahmen an Gebäuden unter Berücksichtigung energiesparender Maßnahmen förderfähig. Sofern dabei für Schulen, Schulsporthallen, Kindertagesstätten und Gebäude der Kinder- und Jugendarbeit die Anforderungen des KfW-Förderprogramms „Energieeffizient sanieren – Kommunen“ erfüllt wurden, konnten Teile der aus dem Landesprogramm vorgesehenen Darlehen durch um bis zu rund 2,5 v. H. zinsgünstigere KfW-Darlehen ersetzt werden. Lediglich 41 Kommunen haben KfW-Darlehen in einem Gesamtumfang von 28 Mio. Euro beansprucht. Es ist davon auszugehen, dass bei weiteren Projekten die Voraussetzungen für eine Förderung nach dem KfW-Programm vorlagen.

32.6.2

Der Rechnungshof hat keine Projekte vorgefunden, deren Sinnhaftigkeit zu beanstanden gewesen wäre. Zur Wirtschaftlichkeit der Maßnahmenfinanzierung hat er folgendes festgestellt:

Kommunen, die auf mögliche Abrufe von Bundeszuschüssen zeitweise verzichteten, handelten auch angesichts günstiger Kassenkreditzinsen unwirt-

schaftlich. Gleiches galt für nicht in Anspruch genommene KfW-Darlehen. Ministerium und WI-Bank hatten hinreichend auf die entsprechenden Möglichkeiten hingewiesen. Der Verzicht auf die Inanspruchnahme solcher Darlehen verursachte allein bei einer Kommune einen Zinsmehraufwand von rund 1,1 Mio. Euro über eine Laufzeit von zehn Jahren.

32.6.3

Das Ministerium hat die Sachverhalte als zutreffend zur Kenntnis genommen.

32.7 Fazit

Die hessischen Kommunen partizipierten neben dem Konjunkturprogramm des Bundes zusätzlich am umfangreichsten Konjunkturprogramm eines Bundeslandes.³²⁹ Insbesondere in den Schulen und im Bereich der sozialen Infrastruktur konnten so in den Jahren 2009 bis 2011 zahlreiche Maßnahmen durchgeführt werden, die ansonsten nur über einen längeren Zeithorizont realisierbar gewesen wären.

Wegen unterschiedlicher Vorgaben zu Maßnahmebeginn und Mittelabruf überlagerte zunächst das finanziell bedeutsamere Landesprogramm das Bundesprogramm und führte bei diesem zu einem verzögerten Mittelabfluss. Hinsichtlich der zweckgerechten Mittelverwendung, der (vorhabenbezogenen) Zusätzlichkeit der Maßnahmen und der Vorgaben zu inhaltlichen Schwerpunkten (Bildungs- und sonstige kommunale Infrastruktur, Brandschutz und Sportstätten) wurden die Programmvoraussetzungen und -ziele weitestgehend erfüllt bzw. erreicht. Deutlich hinter den Vorgaben und Erwartungen zurück blieb aufgrund unterschätzter Verzögerungsfaktoren hingegen die Schnelligkeit der Umsetzung von Investitionsmaßnahmen.³³⁰

329 Grundsätzlich zu kreditfinanzierten Konjunkturprogrammen hatte sich der Rechnungshof bereits in seinen Bemerkungen 2008, Abschnitt 6.7.2, Seite 129 ff. geäußert.

330 Kritisch zur Schnelligkeit des Mittelabflusses und damit zur beabsichtigten zeitgerechten konjunkturellen Wirksamkeit des Zukunftsinvestitionsgesetzes vgl. Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2010, Weitere Prüfungsergebnisse, Seiten 15, 19.

Auch wenn nicht verlässlich zu ermitteln ist, ob und inwieweit die Kommunen ursprünglich mit Eigenmitteln geplante Projekte zugunsten der förderfähigen Maßnahmen zurückstellten, haben die Programme zusammen mit den von den Kommunen zusätzlich eingesetzten Eigenanteilen in Höhe von rund 400 Mio. Euro in ihrer Gesamtheit konjunkturelle Impulse ausgelöst.³³¹ Deren präzise Messung sowie eine fundierte Analyse und Würdigung der konjunkturellen Wirkungen bzw. „des Erfolgs“ der Förderprogramme auf globaler, regionaler, sektoraler und zeitlicher Ebene bleibt jedoch wissenschaftlichen Untersuchungen mit Methoden der empirischen Wirtschaftsforschung und der angewandten Ökonometrie vorbehalten. Rechnungshöfe führen derartige Untersuchungen grundsätzlich nicht durch.³³²

331 Nach einer Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 17. Januar 2012 gingen 80 v. H. der Aufträge an hessische Unternehmungen; vgl. auch Keilmann, „Die kommunalfreundliche Ausgestaltung der Konjunkturprogramme in Hessen“, in Kunden und Markt im Focus, 2010, Seite 187 ff.

332 Vgl. hierzu den Beschluss des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 7. September 2010 – 2BvF 1/09 – betr. den Bundesrechnungshof, abgedruckt in Heuer/Engels/Eibelshäuser, IX 1.8, Seite 16.

Zur Evaluation der Förderprogramme vgl. z. B. den vom Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung herausgegebenen Bericht der Hessen-Agentur „Auswirkungen der Konjunkturprogramme für Hessen – Umfang und Struktur der konjunkturpolitischen Maßnahmen – Entwicklung des Baugewerbes“, Wiesbaden 2010; Rheinisch-Westfälisches-Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) „Was brachte das Konjunkturpaket II?“, Wirtschaftsdienst 2011 Nr. 7, Seite 496 ff.; FAZ vom 25. Juli 2010 „Was ist ein Stimulus wert?“ und vom 6. Dezember 2010 „Großes Paket, kleine Wirkung“.

Eine erste – positive – Bilanz des Zukunftsinvestitionsgesetzes zieht das Bundesministerium der Finanzen in seinem Monatsbericht Februar 2012, Seite 74 ff. „Das kommunale Zukunftsinvestitionsprogramm“.

Teil IV Berichte und Stellungnahmen an Landtag und Landesregierung

Der Rechnungshof informiert in Teil IV der Bemerkungen über ausgewählte Berichte (§§ 88 Absatz 2 und 99 LHO) und Stellungnahmen (insbesondere nach den §§ 71a, 102 Absatz 3 und 103 Absatz 1 LHO) an Landtag und Landesregierung, soweit die Themen nicht in Teil III behandelt sind. Im Jahre 2011 hat der Rechnungshof in insgesamt 48 Fällen Berichte und Stellungnahmen abgegeben. Einen Einblick in das Spektrum seiner Tätigkeit vermitteln die nachfolgenden Beispiele.

1 Bericht nach § 88 Absatz 2 LHO zu dem Reiseverhalten eines Geschäftsführers der HA Hessen Agentur GmbH

Auf Bitte des Ministers für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung prüfte der Rechnungshof im Jahr 2011 das Reiseverhalten eines Geschäftsführers der HA Hessen Agentur GmbH in dem Zeitraum vom 1. Januar 2010 bis 30. September 2011. Gegenstand der Prüfung waren die Reisekosten und die dienstliche Veranlassung sowie die Gründe für kostenpflichtige Stornierungen und Umbuchungen von Reisen auf Plausibilität.

Der Rechnungshof kam in seinem Bericht nach § 88 Absatz 2 LHO zum Ergebnis, dass der Geschäftsführer die einschlägigen reisekostenrechtlichen Bestimmungen beachtet hat. Es ergaben sich keine belastbaren Hinweise, dass Reisen nicht dienstlich veranlasst waren oder aus privaten Gründen storniert oder umbucht wurden. Der Rechnungshof hat empfohlen, dem Aufsichtsrat über die Dienstreisen der Geschäftsführung und der Führungskräfte zu berichten. Dabei sollte auf Erfordernis und Zweck der Reise eingegangen werden, um eine Evaluation zu ermöglichen.

Das Ministerium hat im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen den Prüfungsfeststellungen sowie den Empfehlungen zugestimmt. Die Empfehlungen sollen zeitnah umgesetzt werden.

2 Stellungnahmen nach § 102 LHO vom 24. Oktober und 28. November 2011 zur Änderung der Richtlinie für die forstliche Förderung

Das Hessische Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz hat seine Richtlinien für die forstliche Förderung modifiziert. Die Richtlinien umfassen auch Maßnahmen der Waldbewirtschaftung, die vom Bund und der EU kofinanziert werden.

Der Rechnungshof hat den Richtlinienentwurf im Vorfeld mit dem Ministerium erörtert und dabei Erkenntnisse aus seiner Prüfungstätigkeit im Bereich der forstlichen Förderung eingebracht. Er hat Empfehlungen zu der Zuwendungshöhe bei Waldkalkungen, bei der Förderung der Geschäftsführung von forstwirtschaftlichen Zusammenschlüssen, der Wegeinstandsetzung und der Änderung des Antragsverfahrens bei waldbaulichen Maßnahmen in Jungbeständen gegeben.

Der Rechnungshof hat die neu aufgenommene Fördermöglichkeit von umweltverträglichen Holzerntemaßnahmen im Sinne eines besseren Bodenschutzes begrüßt. Gleichwohl hat er aber aus Gründen des Tierschutzes abgeraten, das Holzrücken mit Pferden zu fördern.

Das Ministerium hat die Richtlinien unter weitgehender Berücksichtigung der Empfehlungen des Rechnungshofs in Kraft gesetzt.

3 Stellungnahme nach § 103 LHO zur Einrichtung einer zentralen Koordinierungsstelle zur Vermeidung doloser Handlungen und Fehler in den zentralen SAP-Systemen

Die Stellungnahme des Rechnungshofs zur „standardisierten Risikoanalyse im Rahmen des SAP-IKS-Projektes“³³³ vom 9. März 2010 hat das Ministerium der Finanzen bewogen, eine „zentrale Koordinierungsstelle zur Vermeidung doloser Handlungen und Fehler in den zentralen SAP-Systemen“ einzurichten.

333 Vergleiche Bemerkungen 2010 „Stellungnahme nach § 103 Absatz 2 der Landeshaushaltsordnung zur standardisierten Risikoanalyse im Rahmen des SAP-IKS-Projektes“.

Es erstellte eine entsprechende Vorlage für den Kabinettsausschuss Verwaltungsmodernisierung. Darin begründete es die Einrichtung einer zentralen Koordinierungsstelle damit, dass hierdurch der vom Rechnungshof empfohlenen Erstellung eines umfassenden Risikokataloges bzw. der zentralen Abfrage der Schadensfälle aus dolosen (arglistigen, vorsätzlichen) Handlungen entsprochen werden könnte. Die Koordinierungsstelle solle unter anderem die Fälle doloser Handlungen und Auffälligkeiten sammeln, aus den anonymisierten Sachverhalten Muster entdecken und Prüfhinweise an die Ressorts geben. Die Ressorts sollten sicherstellen, dass erkannte Vorfälle in anonymisierter Form umgehend der Koordinierungsstelle gemeldet werden.

Der Rechnungshof hat in seiner Stellungnahme vom 30. Mai 2011 das Aufgreifen seiner Empfehlungen und das geplante Vorhaben begrüßt. In seiner Sitzung am 15. August 2011 hat der Kabinettsausschuss Verwaltungsmodernisierung der Vorlage zugestimmt. Er hat das Ministerium gebeten, eine Evaluation vorzusehen und Ende des Jahres 2012 zu berichten. Das Ministerium hat mitgeteilt, dass die zentrale Koordinierungsstelle eingerichtet und eine erste Sitzung mit den Ansprechpartnern der Ressorts Ende des Jahres 2011 durchgeführt worden sei.

4 Erfahrungen mit dem Vergabebeschleunigungserlass

Zur wirkungsgerechten Umsetzung der Konjunkturprogramme des Bundes und des Landes Hessen wurden mit dem Vergabebeschleunigungserlass (Erlass) vom 18. März 2009 Regeln eingeführt, die eine zügigere Auftragsvergabe gewährleisten sollten. Sie galten zunächst befristet bis zum 31. Dezember 2011. Mit Schreiben vom 11. August 2011 bat das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung den Rechnungshof und andere mit öffentlichen Auftragsvergaben befasste Stellen des Landes ihre Erfahrungen mit dem Erlass mitzuteilen. Insbesondere wollte es herausfinden, ob und inwieweit sich die mit dem Erlass eingeführten Freigrenzen bewährt hätten und auch außerhalb konjunkturschwacher Zeiten praxistauglich seien.

Der für Baumaßnahmen zuständige Fünfte Senat des Rechnungshofs hat dem Ministerium mit Schreiben vom 7. September 2011 seine Erfahrungen

bei der Prüfung von Vergabeverfahren, bei denen der Erlass angewandt werden konnte, mitgeteilt. Er hat insbesondere darauf hingewiesen, dass nach § 3 VOB/A die Eigenart der Leistung für die Wahl der Vergabeart ausschlaggebend ist und er allein die öffentliche Ausschreibung für geeignet hält, einen größtmöglichen Wettbewerb zu erreichen und illegale Praktiken zu vermeiden. Die Vergabeart nach Freigrenzen festzusetzen, widerspricht seines Erachtens diesen Grundsätzen.

Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs steigt das Risiko der Korruption und der Wettbewerbsbeschränkung durch die Einführung bzw. erhebliche Erhöhung von Freigrenzen für die Beschränkte Ausschreibung, den Direktkauf und die Freihändige Vergabe. Dass die bisherige Evaluation der Vergaben im Geltungszeitraum des Vergabebeschleunigungserlasses keine Fälle illegaler Praktiken ergab, lässt seines Erachtens nicht den Schluss eines weitgehend korrekten Handelns zu, da illegale Praktiken mitunter erst nach Jahren entdeckt werden.

Des Weiteren ist die mit dem Erlass beabsichtigte Zeitersparnis bei Verzicht auf eine Öffentliche Ausschreibung gering und kann in der Regel auch durch das rechtzeitige Einleiten des Vergabeverfahrens erzielt werden. Aus diesem Grund hat die Hessische Straßen- und Verkehrsverwaltung (seit 1. Januar 2012: Hessen Mobil Straßen- und Verkehrsmanagement) den Erlass bei der Umsetzung der Konjunkturprogramme nicht angewandt.

Mit Gemeinsamem Runderlass des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, des Hessischen Ministeriums der Finanzen und des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 29. Dezember 2011 wurde die Fortgeltung der Freigrenzen im Jahr 2012 festgelegt.³³⁴

334 Siehe auch „Vergabeverfahren“ in Abschnitt 32.4

Darmstadt, den 29. März 2012

Prof. Dr. Eibelshäuser

Freiherr von Gall

Prof. Dr. Schäfer

Wallis

Doetschmann

Dr. Nowak

Dr. Breidert

Dr. Wallmann



HESSISCHER
RECHNUNGSHOF

DER PRÄSIDENT

Darmstadt, den 14. März 2012

Erklärung als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung

Ich habe die gemäß Haushaltsvermerk meiner Prüfung unterliegende Rechnung zu Kapitel 02 01 Titel 531 – Zur Verfügung des Ministerpräsidenten für Zwecke des Informationswesens – geprüft.

Das Prüfungsverfahren ist für das Haushaltsjahr 2010 ohne Beanstandungen abgeschlossen worden.

Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser

Eschollbrücker Straße 27
64295 Darmstadt

Telefon: (0 61 51) 3 81-0
Telefax: (0 61 51) 3 81-2 01

poststelle@rechnungshof.hessen.de
www.rechnungshof-hessen.de

