



# Hessischer Rechnungshof

---

## **Bemerkungen 2008** zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen

---

Dieser Bericht ist erhältlich bei:

Hessischer Rechnungshof  
Büro der Leitung und Presse  
Eschollbrücker Straße 27  
64295 Darmstadt

Tel.: (0 61 51) 3 81-1 66

Fax: (0 61 51) 3 81-2 46

E-Mail: [pressestelle@rechnungshof.hessen.de](mailto:pressestelle@rechnungshof.hessen.de)

Internet: [www.rechnungshof-hessen.de](http://www.rechnungshof-hessen.de)

---

Druck: Ph. Reinheimer GmbH, Darmstadt

# **Bemerkungen 2008**

des Hessischen Rechnungshofs

zur

Haushalts- und Wirtschaftsführung

des

Landes Hessen

(einschließlich Feststellungen zur  
Haushaltsrechnung 2007)

Darmstadt, den 2. April 2009



## Vorwort

Das Kollegium des Hessischen Rechnungshofs kommt mit den Bemerkungen 2008 seiner Verpflichtung nach, den Landtag, die Landesregierung und die Öffentlichkeit über wesentliche Prüfungsergebnisse zu informieren.

Die letzten Jahre bis einschließlich 2007 waren geprägt von einer guten Wirtschaftslage und gestiegenen Steuereinnahmen. Gleichwohl konnte das strukturelle Defizit - die strukturelle Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben - nicht geschlossen werden. Durch die aktuelle Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise wird sich die Situation des Landeshaushalts verschärfen. Die aktuelle Planung für den Haushalt 2009 sieht einen Anstieg der Verschuldung auf 2,5 Mrd. Euro vor. Eine kurzfristig höhere Verschuldung aufgrund der Maßnahmen zur konjunkturellen Belebung ist vertretbar. Wie in Kapitel 6.7 vorgeschlagen, sollte allerdings sichergestellt werden, dass die Verschuldung in der Aufschwungphase wieder abgebaut wird.

Die Forderung des Bundesverfassungsgerichts und der Rechnungshöfe nach einer wirksameren Schuldenbegrenzungsnorm wurde aufgegriffen. Die Föderalismuskommission II hat Vorschläge für eine neue - auch für die Länder geltende - Schuldenbegrenzungsregel vorgelegt, die sich an den Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts orientiert.

Der Rechnungshof stellt in seinem Jahresbericht die finanzwirtschaftliche Entwicklung einschließlich der Verschuldung des Landes dar. Mit seinen Prüfungsergebnissen und Analysen zeigt er Verbesserungspotenziale im Verwaltungshandeln auf. Er nimmt damit seine Rolle als Prüfer ebenso wahr, wie die Funktion als Berater von Parlament und Regierung.

In Teil I der Bemerkungen wird die finanzwirtschaftliche Lage des Landeshaushalts („Bemerkungen allgemeiner Art“) analysiert. Teil II enthält weitere Einzelbeiträge („Bemerkungen zu den Einzelplänen“), die für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sind. Die zahlreichen Beiträge in Teil III der Bemerkungen („Ergebnisse der Prüfungs- und Beratungstätigkeit“) bestätigen die Tendenz, dass Empfehlungen des Rechnungshofs bereits während laufender Prüfungsverfahren aufgegriffen und umgesetzt werden. In Teil IV informiert der Rechnungshof beispielhaft über Berichte und Stellungnahmen an den Landtag und die Landesregierung.

Darmstadt, im April 2009

Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser  
Präsident des Hessischen Rechnungshofs



## **Inhaltsverzeichnis**

	Seite
Kurzfassungen aller Beiträge („blaue Seiten“) .....	9
Abkürzungen .....	29
0 Vorbemerkung .....	31

### **Teil I Bemerkungen allgemeiner Art**

1 Haushaltsplan und Haushaltsrechnung 2007 .....	39
2 Zusammenfassende Darstellung von Rechnungsergebnissen ...	52
3 Die Entwicklung von Einnahmearten im Haushaltsjahr 2007 ...	63
4 Die Entwicklung von Ausgabearten im Haushaltsjahr 2007 ....	82
5 Länderfinanzausgleich und Kommunaler Finanzausgleich .....	98
6 Die Entwicklung der Landesschuld und des Schuldendienstes ...	109
7 Die Entwicklung des Landesvermögens .....	133

### **Teil II Bemerkungen zu den Einzelplänen**

#### **Hessisches Kultusministerium (Epl. 04)**

8 Altersteilzeit von Lehrkräften .....	144
9 Amt für Lehrerbildung .....	148
10 Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ Förderung des Auf- und Ausbaus von Ganztagschulen .....	153
<i>s. a. 19 Entwicklung, Einführung und Einsatz der IT-Verfahren sowie IT-Organisation .....</i>	<i>200</i>
<i>s. a. 20 Staatliche Fachschulen .....</i>	<i>206</i>
<i>s. a. 21 Förderung von Ganztagsangeboten .....</i>	<i>210</i>

<b>Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Epl. 07)</b>	
11	Zuwendungen zur Konversion ..... 166
<b>Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (Epl. 09)</b>	
12	Lebensmittelkontrollen durch die kommunalen Veterinärbehörden ..... 171
	<i>s. a. 25 Entwicklung der Nationalparkregion Kellerwald-Edersee ... 226</i>
<b>Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (Epl. 15)</b>	
13	Persönliche Verwaltungsausgaben bei der Universitätsklinik Frankfurt am Main ..... 174
14	Aufgaben- und Organisationsstruktur der Archivverwaltung ... 180
	<i>s. a. 26 Servicestellen für „Dual Career Couples“ an hessischen Universitäten ..... 235</i>
<b>Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 17)</b>	
15	Förderung von Altenpflegeeinrichtungen - gesonderte Berechnung betriebsnotwendiger Investitionsaufwendungen ... 184
	<i>s. a. 27 Steuerfreistellung ausländischer Einkünfte von Arbeitnehmern ..... 237</i>
	<i>s. a. 28 Organisation und Arbeitsweise der Lohnsteuer-Außenprüfung ..... 242</i>
	<i>s. a. 29 Die steuerliche Behandlung von steuerbegünstigten Körperschaften in den Finanzämtern ..... 247</i>
	<i>s. a. 30 Förderung eines Krankenhausbaus ..... 253</i>
	<i>s. a. 31 Verwendung von Investitionszuweisungen zum Bau von Abwasseranlagen ..... 256</i>
<b>Teil III Ergebnisse der Prüfungs- und Beratungstätigkeit</b>	
<b>Hessischer Ministerpräsident (Epl. 02)</b>	
16	Organisation und Wirtschaftlichkeit des „Hessentags“ ..... 189

<b>Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (Epl. 03)</b>	
17	Schadensabwicklung bei Dienstfahrzeugen der Polizei ..... 194
18	Hubschrauber der Polizei ..... 197
<b>Hessisches Kultusministerium (Epl. 04)</b>	
19	Entwicklung, Einführung und Einsatz der IT-Verfahren sowie IT-Organisation ..... 200
20	Staatliche Fachschulen ..... 206
21	Förderung von Ganztagsangeboten ..... 210
	<i>s. a. 8 Altersteilzeit von Lehrkräften ..... 144</i>
	<i>s. a. 9 Amt für Lehrerbildung ..... 148</i>
	<i>s. a. 10 Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ Förderung des Auf- und Ausbaus von Ganztagschulen .... 153</i>
<b>Hessisches Ministerium der Justiz (Epl. 05)</b>	
22	Personalmanagement bei Krankheit im Bereich der Justiz ..... 212
<b>Hessisches Ministerium der Finanzen (Epl. 06)</b>	
23	Sicherer Einsatz von SAP ..... 217
24	IT-Sicherheit in der Finanzverwaltung ..... 222
<b>Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (Epl. 09)</b>	
25	Entwicklung der Nationalparkregion Kellerwald-Edersee ..... 226
	<i>s. a. 12 Lebensmittelkontrollen durch die kommunalen Veterinärbehörden ..... 171</i>
<b>Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (Epl. 15)</b>	
26	Servicestellen für „Dual Career Couples“ an hessischen Universitäten ..... 235
	<i>s. a. 13 Persönliche Verwaltungsausgaben bei der Universitätsklinik Frankfurt am Main ..... 174</i>
	<i>s. a. 14 Aufgaben- und Organisationsstruktur der Archivverwaltung ..... 180</i>

**Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 17)**

27	Steuerfreistellung ausländischer Einkünfte von Arbeitnehmern .....	237
28	Organisation und Arbeitsweise der Lohnsteuer-Außenprüfung .....	242
29	Die steuerliche Behandlung von steuerbegünstigten Körperschaften in den Finanzämtern .....	247
30	Förderung eines Krankenhausbaus .....	253
31	Verwendung von Investitionszuweisungen zum Bau von Abwasseranlagen .....	256
	<i>s. a. 15 Förderung von Altenpflegeeinrichtungen - gesonderte Be- rechnung betriebsnotwendiger Investitionsaufwendungen ...</i>	<i>184</i>

**Staatskanzlei und Ministerien (Epl. 1 - 9)**

32	Organisation und Wirtschaftlichkeit des operativen Controllings in der Landesverwaltung .....	261
----	--	-----

**Teil IV Berichte und Stellungnahmen des Rechnungshofs an  
Landtag und Landesregierung**

1	Stellungnahmen zu Fragen des Gemeindehaushaltsrechts .....	266
2	56. Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs über die Prüfung der Verwaltung der Schulden .....	267
3	Stellungnahme nach § 102 LHO zur Änderung der Satzung des Landesbetriebes Hessen-Forst .....	268
4	Stellungnahme und Empfehlungen zur Umsetzung naturschutzrechtlicher Kompensationsmaßnahmen .....	268
5	Stellungnahme nach §§ 102, 103 LHO zu den Sollkonzepten für das Landesreferenzmodell Rechnungswesen (Version 4c) .....	270

**Anlage zu den Bemerkungen 2008**

	Erklärung als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung .....	272
--	--	-----

## **Kurzfassungen aller Beiträge**

### **Teil I Bemerkungen allgemeiner Art**

#### **1 Haushaltsplan und Haushaltsrechnung 2007**

*Der Haushaltsplan 2007 wies in Einnahmen und Ausgaben ein Volumen von 24.852,3 Mio. Euro auf. Im Haushaltsvollzug des Jahres 2007 betrugen die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben jeweils 26.451,1 Mio. Euro.*

*Die Ausgabereise beliefen sich auf 318,3 Mio. Euro. Dies waren 5,5 Mio. Euro weniger als im Vorjahr. Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie die Vorgriffe lagen mit 1.388,1 Mio. Euro geringfügig unter dem Vorjahresniveau (1.397,8 Mio. Euro). In der Haushaltsrechnung wurden aufgrund zusammengefasster Buchungsstellen die Vorgriffe und damit die Überschreitung des Haushalts um 2 Mio. Euro zu niedrig ausgewiesen.*

*Die Verpflichtungsermächtigungen einschließlich der Ermächtigungen aufgrund von Haushaltsvermerken betrugen 1.996,9 Mio. Euro. Für die kommenden Haushaltsjahre wurden im Jahr 2007 Zusagen von 973,5 Mio. Euro erteilt.*

*(Volltext ab Seite 39)*

#### **2 Zusammenfassende Darstellung von Rechnungsergebnissen**

*Die Erholung der finanzwirtschaftlichen Situation des Landes setzte sich im Jahr 2007 nicht fort. Das Finanzierungsdefizit wuchs gegenüber dem Vorjahr um 307,2 Mio. Euro auf 494,7 Mio. Euro, nachdem es vier Jahre in Folge gesunken war. Allerdings blieb es im Zehnjahresvergleich noch im unteren Bereich.*

*Die bereinigten Einnahmen verbesserten sich - aufgrund des höheren Steueraufkommens - zwar gegenüber dem Vorjahr um 8,5 v. H. auf 20,5 Mrd. Euro. Der Einnahmestieg reichte jedoch nicht aus, um die um 10,0 v. H. auf 21,0 Mrd. Euro gestiegenen bereinigten Ausgaben zu decken. Der Ausgabenanstieg beruhte vor allem auf den um 969,2 Mio.*

*Euro höheren Zahlungen in den Länderfinanzausgleich und auf den um 673,3 Mio. Euro höheren weiteren Übertragungsausgaben.*

*Die Strukturdaten des Landeshaushalts entwickelten sich uneinheitlich. Eine positive Tendenz zeigten die Steuerdeckungsquote, die Personalausgaben- und die Personal-Steuer-Quote sowie die Zinsausgaben- und die Zins-Steuer-Quote. Ungünstiger als im Vorjahr stellten sich die Kreditfinanzierungsquote, die Personalausgaben je Einwohner und die Investitionsausgabenquote dar.*

*(Volltext ab Seite 52)*

### **3 Die Entwicklung von Einnahmearten im Haushaltsjahr 2007**

*Die Einnahmen des Landes betragen 26.451,1 Mio. Euro. Der größte Teil davon (64,6 v. H.) entfiel auf Steuern. Deren Aufkommen erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um 1.978,9 Mio. Euro (13,1 v. H.) auf 17.099,0 Mio. Euro. Damit wurde der höchste Wert der letzten zehn Jahre erreicht. Nach Abzug der erneut höheren Zahlungen in den Länderfinanzausgleich verblieben dem Land im Jahr 2007 mit 13.934,8 Mio. Euro 7,8 v. H. mehr an Steuereinnahmen (1.009,7 Mio. Euro) als im Jahr 2006.*

*Die Steuereinnahmen resultierten zu 88,0 v. H. (15.045,3 Mio. Euro) aus Gemeinschaftsteuern - einschließlich der Gewerbesteuerumlage der Kommunen - und zu 12,0 v. H. (2.053,7 Mio. Euro) aus Landessteuern.*

*Die Erlöse aus Immobilienveräußerungen fielen mit rund 41 Mio. Euro auf das Niveau der Jahre 1997 bis 2003 zurück. In den Jahren 2004 bis 2006 waren sie vor allem durch Sale-and-rent-back-Transaktionen stark angestiegen.*

*Die Übertragungseinnahmen erreichten 1.364,0 Mio. Euro. Davon trug der Bund 496,9 Mio. Euro für den Öffentlichen Personennahverkehr und 290,1 Mio. Euro für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen („Hartz IV“).*

*Das Land erhielt von Dritten Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen von 448,5 Mio. Euro. Der Bund zahlte an das Land 111,2 Mio. Euro für Verkehrsinvestitionen und 57,5 Mio. Euro für den Hochschulbau. Die kreisfreien Städte und die Landkreise beteiligten sich mit 67,9 Mio. Euro an der Krankenhausfinanzierung.*

*(Volltext ab Seite 63)*

#### **4 Die Entwicklung von Ausgabearten im Haushaltsjahr 2007**

*Im Jahr 2007 beliefen sich die Ausgaben des Landes auf 26.451,1 Mio. Euro. Davon entfielen 9.527,6 Mio. Euro oder 36,0 v. H. auf Übertragungsausgaben, 7.079,0 Mio. Euro oder 26,8 v. H. auf Personalausgaben und 1.741,9 Mio. Euro oder 6,6 v. H. auf Investitionsausgaben.*

*Die Übertragungsausgaben erhöhten sich um 1.642,5 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr. Zu ihnen gehörten mit 3.164,2 Mio. Euro die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich und mit 1.901,3 Mio. Euro die allgemeinen Finanzausgaben des Kommunalen Finanzausgleichs.*

*Die Personalausgaben stiegen gegenüber dem Vorjahr um 2,4 v. H. auf 1.327 Euro je Einwohner. Dennoch sank die Personalausgabenquote mit 45,2 v. H. auf den niedrigsten Wert der letzten zehn Jahre, da die Gesamtausgaben als Bezugsgröße mit 5,6 v. H. stärker stiegen als die Personalausgaben.*

*Von den um 2,9 v. H. gestiegenen Investitionsausgaben entfielen 393,2 Mio. Euro auf Baumaßnahmen und 1.348,6 Mio. Euro auf sonstige Investitionsausgaben.*

*Bei den Baumaßnahmen wurden für Straßen und Brücken 156,9 Mio. Euro, für Universitäten und Hochschulen 101,7 Mio. Euro sowie für Universitätskliniken 49,8 Mio. Euro ausgegeben. Bei den sonstigen Investitionsausgaben entfielen auf Investitionszuweisungen an die Gemeinden 558,7 Mio. Euro und an die Sondervermögen 155,2 Mio. Euro.*

*Obwohl sich die Investitionsausgaben erhöhten, sank die Investitionsausgabenquote von 11,0 v. H. auf 10,7 v. H. Dies war auf eine stärkere Erhöhung der Gesamtausgaben als Bezugsgröße zurückzuführen.*

*(Volltext ab Seite 82)*

## **5 Länderfinanzausgleich und Kommunaler Finanzausgleich**

*Im Jahr 2007 zahlte das Land 3.164,2 Mio. Euro in den Länderfinanzausgleich. Das war der höchste Wert im Zehnjahresvergleich. Die Zahlungsverpflichtungen stiegen gegenüber dem Vorjahr um 969,2 Mio. Euro an.*

*In der Finanzkraftreihenfolge nahm Hessen vor Baden-Württemberg, Bayern und Hamburg den ersten Platz ein. Unter Berücksichtigung der horizontalen und vertikalen Ausgleichsleistungen belegte das Land wie im Vorjahr Rang sieben. Das Land war absolut und im Verhältnis zur Zahl der Einwohner größter Beitragszahler in den Länderfinanzausgleich.*

*Der Haushaltsplan 2007 sah eine Verbundmasse des Kommunalen Finanzausgleichs von 2.971,5 Mio. Euro vor. Mit einem Ist-Betrag von 3.101,8 Mio. Euro wurde dieser Wert um 130,3 Mio. Euro überschritten.*

*(Volltext ab Seite 98)*

## **6 Die Entwicklung der Landesschuld und des Schuldendienstes**

*Die Nettokreditaufnahme erhöhte sich von 582,1 Mio. Euro auf 745,7 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2007. Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze wurde im Haushaltsgesetz, im Nachtragshaushaltsgesetz sowie im Haushaltsvollzug eingehalten.*

*Die Landesschuld stieg zum Ende des Jahres 2007 um 586,3 Mio. Euro auf 33.611,5 Mio. Euro. Je Einwohner entsprach dies einer Verschuldung von 5.043 Euro (Vorjahr: 4.952 Euro). Hessen hat nach Bayern, Sachsen und Baden-Württemberg unverändert die viertniedrigste Pro-Kopf-Verschuldung im Ländervergleich.*

*Das Bundesverfassungsgericht hat angesichts der weitgehenden Wirkungslosigkeit des Artikels 115 Grundgesetz als Schuldenbegrenzungsnorm dem Gesetzgeber aufgegeben, eine wirksamere Regelung zu schaffen. Die Föderalismuskommission II hat umfassende Vorschläge für eine Neuregelung vorgelegt. Danach ist für die Länder ab dem Jahr 2020 eine Nettoneuverschuldung grundsätzlich nicht mehr zulässig. Die Regelungen sehen Ausnahmen insbesondere für Notsituationen vor und enthalten keine Sanktionsmechanismen bei einem Verstoß.*

*Die gegenwärtige Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise verschärft - bei einem ohnehin bestehenden strukturellen Defizit - die finanzwirtschaftliche Lage des Landes. Gleichwohl ist in dieser Situation als antizyklische Maßnahme kurzfristig eine höhere Verschuldung - verbunden mit einem Tilgungsplan - vertretbar. Dabei sollte sichergestellt werden, dass in der Aufschwungphase frei werdende Finanzmittel und Mehreinnahmen konsequent zum Schuldenabbau verwendet werden. Der Rechnungshof regt an, die Bemühungen um eine eigenständige - früher als 2020 wirkende - hessische Schuldenbegrenzung fortzuführen.*

*(Volltext ab Seite 109)*

## **7 Die Entwicklung des Landesvermögens**

*Das Landesvermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren verringerte sich zum 31. Dezember 2007 um 70,6 Mio. Euro auf 2.152,5 Mio. Euro. Ursächlich hierfür war der Rückgang der Darlehensforderungen um 80,5 Mio. Euro auf 1.547,9 Mio. Euro.*

*Der Nennbetrag der Beteiligungen des Landes stieg um 9,8 Mio. Euro auf 604,6 Mio. Euro. Davon entfielen 138,0 Mio. Euro auf Unternehmen des öffentlichen und 404,2 Mio. Euro auf solche des privaten Rechts. Die größte Landesbeteiligung bestand unverändert mit einem Nennwert von 289,5 Mio. Euro an der Fraport AG.*

*Das flächenmäßig bemessene Liegenschaftsvermögen des Landes, seiner Sondervermögen und des Hessischen Immobilienmanagements erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um 0,8 Mio. m<sup>2</sup> auf 3.602,2 Mio. m<sup>2</sup>.*

***Die Rücklagen erhöhten sich insgesamt um 169,4 Mio. Euro auf 904,0 Mio. Euro. Davon entfielen 345,2 Mio. Euro auf die Rücklagen der budgetierten Bereiche. Das Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“ erhöhte sich von 331,4 Mio. Euro auf 425,5 Mio. Euro.***

*(Volltext ab Seite 133)*

## **Teil II Bemerkungen zu den Einzelplänen**

### **Hessisches Kultusministerium (Epl. 04)**

#### **8 Altersteilzeit von Lehrkräften**

*Nach § 85 b des Hessischen Beamtengesetzes kann Beamten mit Dienstbezügen Altersteilzeit bewilligt werden. Nähere Regelungen enthalten die „Haushaltswirtschaftlichen Regelungen zur Altersteilzeit für Beamtinnen und Beamte des Landes“. Danach darf ein durch Altersteilzeit entstehender zusätzlicher Finanzbedarf nicht zu einer Aufstockung der Personalausgabenansätze führen. Im Lehrerbereich jedoch bewirken die zur Aufrechterhaltung der Unterrichtsversorgung notwendigen Nachbesetzungen einen finanziellen Mehrbedarf, der aus allgemeinen Haushaltsmitteln entnommen werden muss.*

*Nach Berechnungen des Rechnungshofs werden allein bei den drei geprüften Staatlichen Schulämtern bis zum Schuljahr 2015/2016 für die Altersteilzeit beamteter Lehrer Mehrausgaben in Höhe von rund 72 Mio. Euro entstehen.*

*Vor dem Hintergrund der derzeitigen Finanz- und Wirtschaftskrise und der daraus resultierenden Haushaltslage (siehe auch Teil I, Kapitel 6.7.) empfiehlt der Rechnungshof den politischen Entscheidungsträgern, die bisher geübte Bewilligungspraxis zu überdenken.*

*(Volltext ab Seite 144)*

#### **9 Amt für Lehrerbildung**

*Das Amt für Lehrerbildung betreibt zwei Tagungsstätten in Weilburg und Fuldataal. Deren Defizit beträgt rund 5 Mio. Euro pro Jahr. Ungeachtet der geringen Auslastung der Tagungsstätten veranstaltete das Amt häufig Tagungen in anderen Einrichtungen. Am Standort Fuldataal errichtete es für rund 3 Mio. Euro ein Multifunktionsgebäude ohne eine Kosten-Nutzen-Untersuchung.*

*Das Amt unterhält nach wie vor eine Druckerei, obwohl das Ministerium bereits im Jahr 2005 entschieden hatte, diese zu schließen. Die Druckerei verursacht nach Berechnungen des Amtes ein Defizit von rund 300.000 Euro jährlich.*

*Der Rechnungshof hat angeregt, das Angebot von landeseigenen Tagungsstätten zu überprüfen, und angemahnt, unverzüglich über die Zukunft der Druckerei zu entscheiden.*

*(Volltext ab Seite 148)*

## **10 Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“, Förderung des Auf- und Ausbaus von Ganztagschulen**

*Die Fördermaßnahmen sind weder im Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ der Bundesregierung noch in der dazu erlassenen Richtlinie des Landes konkret beschrieben. Ein Vergleich von Kosten und Nutzen bei den einzelnen Projekten ist wegen der vielfältigen Verwendungsmöglichkeiten der Fördermittel nicht möglich.*

*So stimmte das Ministerium dem Bau einer Sporthalle zu, die nachmittags zu 80 v. H. mit Ganztagsangeboten ausgelastet sein sollte. Die tatsächliche Auslastung lag bei 13 v. H. Zudem war die Sporthalle auf Initiative örtlicher Vereine um eine Kletterhalle und einen Kampfsportraum ergänzt worden.*

*Weitere Fördermittel bewilligte das Ministerium für ein Schulgebäude in Containerbauweise, das entgegen der Richtlinie zum Förderprogramm weniger als 15 Jahre genutzt werden soll.*

*Der Rechnungshof empfiehlt, bei künftigen Förderprogrammen die Zielsetzung des Programms zu konkretisieren, um die Steuerung zu optimieren und eine Erfolgskontrolle über den effizienten Einsatz von Fördermitteln zu ermöglichen.*

*(Volltext ab Seite 153)*

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

### **11 Zuwendungen zur Konversion**

*Das Land unterstützt Kommunen bei den Aufgaben der Standortkonversion mit Zuwendungen zur Wirtschaftsförderung und zinsfreien Darlehen aus dem Hessischen Investitionsfonds. Die Mittel werden als Anteilfinanzierung zu den unrentierlichen Kosten gewährt.*

*Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Ministerium an zwei Kommunen Darlehen und Zuwendungen auszahlte, die die unrentierlichen Kosten um rund 4,9 Mio. Euro überschritten. Er hat empfohlen, die Überzahlungen kurzfristig zurückzufordern.*

*(Volltext ab Seite 166)*

## **Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (Epl. 09)**

### **12 Lebensmittelkontrollen durch die kommunalen Veterinärbehörden**

*Die kommunalen Veterinärbehörden führen im Auftrag des Landes risikoorientierte Lebensmittelkontrollen durch. Die Anzahl der Kontrollen wird anhand von Risikoeinstufungen der zu prüfenden Betriebe errechnet. Der Rechnungshof hat bei einem Soll-Ist-Vergleich bezogen auf das Jahr 2006 festgestellt, dass die Sollwerte nicht erreicht wurden.*

*Das Ministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs. Es hat im Jahr 2008 ein EDV-Programm in Auftrag gegeben, das im Bereich der risikoorientierten Kontrolle zur fachaufsichtlichen Prüfung sowie zur Eigenkontrolle der kommunalen Veterinärbehörden genutzt werden kann.*

*(Volltext ab Seite 171)*

## Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (Epl. 15)

### 13 Persönliche Verwaltungsausgaben bei der Universitätsklinik Frankfurt am Main

*Nach der rechtlichen Verselbständigung der Universitätsklinik Frankfurt wurden mit Mitarbeitern verschiedener Ebenen außertarifliche Dienstverträge, variable Zusatzvergütungen und außertarifliche Zulagen vereinbart. Hierdurch entstanden in den Jahren 2001 bis 2004 Mehrausgaben von rund 300.000 Euro. Gegen zwei leitende Mitarbeiter, die über ihre Befugnisse hinaus Verträge mit Dritten abschlossen oder selbst unberechtigterweise Vergütungen erhielten, wurden Schadensersatzforderungen geltend gemacht und ein Strafverfahren eingeleitet. Das Strafverfahren wurde zwischenzeitlich durch Beschluss des Landgerichts Frankfurt unter Auflage einer Zahlung von jeweils 15.000 Euro eingestellt.*

*Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die außertariflichen Verträge und Zusatzvergütungsabreden inhaltliche Mängel aufwiesen. Der Aufsichtsrat hatte seine Kontrollfunktion nicht in der gebotenen Weise wahrgenommen.*

*Das Ministerium hat mitgeteilt, die Universitätsklinik habe umfangreiche Kontrollmechanismen eingeführt, die selbständige Personalentscheidungen des Vorstands über außer- und übertarifliche Vergütungen ausschließen sollen. Die zivilrechtlichen Schadensersatzansprüche gegen die leitenden Mitarbeiter seien im Vergleichswege erledigt worden. Der Rechnungshof wurde vor Abschluss des Vergleichs nicht beteiligt. Er hat darauf hingewiesen, dass die Bearbeitung der Angelegenheit im Ministerium die gebotene Sorgfalt vermissen ließ.*

*(Volltext ab Seite 174)*

### 14 Aufgaben- und Organisationsstruktur der Archivverwaltung

*Die Archivverwaltung nahm ihre vom Hessischen Archivgesetz zugewiesenen Aufgaben nur unzureichend und uneinheitlich wahr. So waren Bestände der Staatsarchive nicht oder nicht ausreichend erschlossen; teilweise sind sie wegen fehlender Maßnahmen zur Bestandserhaltung akut*

*gefährdet. Der Rechnungshof hat dem Ministerium Vorschläge zur Konzentration auf Kernaufgaben unterbreitet und straffere Organisationsstrukturen empfohlen. Insbesondere hat er angeregt, die Staatsarchive in Wiesbaden, Marburg und Darmstadt in einem Landesarchiv zusammenzulegen.*

*(Volltext ab Seite 180)*

## **Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 17)**

### **15 Förderung von Altenpflegeeinrichtungen - gesonderte Berechnung betriebsnotwendiger Investitionsaufwendungen**

*Altenpflegeeinrichtungen können mit Zustimmung der zuständigen Landesbehörde den durch öffentliche Förderung nicht gedeckten Teil der betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen den Heimbewohnern gesondert in Rechnung stellen. Obwohl alle geförderten Pflegeeinrichtungen derartige Aufwendungen berechneten, lagen entsprechende Zustimmungen nur in wenigen Fällen vor.*

*Die zuständige Landesbehörde hat nicht überwacht, ob die geförderten Heimträger ihrer Verpflichtung zur Einholung der Zustimmung nachgekommen sind. Das Ministerium verneint eine Überwachungspflicht, zumal die Träger solche Kostenanteile nicht umlegen müssten und oftmals dazu auch „nicht geneigt“ seien. Eine Kontrolle finde nur statt, wenn ein Heimträger die Umlage der Kosten beantrage.*

*Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Zustimmung der präventiven Kontrolle dienen und verhindern solle, dass Heimbewohnern bereits durch öffentliche Förderung gedeckte Kosten berechnet würden. Er hat das passive Verhalten der Verwaltung bemängelt und erwartet, dass sie künftig eine angemessene Kontrolltätigkeit wahrnimmt.*

*(Volltext ab Seite 184)*

## **Teil III Ergebnisse der Prüfungs- und Beratungstätigkeit**

### **Hessischer Ministerpräsident (Epl. 02)**

#### **16 Organisation und Wirtschaftlichkeit des „Hessentags“**

*Das Land unterstützte die Ausrichtung des „Hessentags“ mit einer jährlichen Zuwendung in Höhe von rund 500.000 Euro. Der Rechnungshof hat hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit der Zahlungsströme und des Projektcontrollings bei den „Hessentagen“ der Jahre 2004 bis 2007 Optimierungspotenziale aufgezeigt. Unter anderem hat er empfohlen, die künftigen Hessentagstädte bereits weit im Vorfeld über ihre wirtschaftlich sinnvollen Gestaltungsspielräume zu informieren, die Abrechnung nicht kostendeckender Einzelveranstaltungen zu überdenken und die Verantwortung innerhalb der Staatskanzlei auf eine breitere personelle Basis zu stellen.*

*Die Staatskanzlei hat zugesagt, die Empfehlungen aufzugreifen.*

*(Volltext ab Seite 189)*

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

#### **17 Schadensabwicklung bei Dienstfahrzeugen der Polizei**

*Verkehrsunfälle mit Dienstfahrzeugen wurden von den Fahrern der Polizeipräsidien Frankfurt am Main und Südosthessen zum Großteil selbst verschuldet.*

*Der Rechnungshof hat festgestellt, dass über die Hälfte aller selbstverschuldeten Unfälle auf Fahrfehlern beim Einparken, Ausparken, Abstandhalten, Rückwärtsfahren und Wenden beruhten. Er hat dies auf fehlende Sorgfalt und Mängel in der Fahrpraxis zurückgeführt. Er empfiehlt, die Bediensteten zu einer umsichtigen Fahrweise anzuhalten und einem speziellen Fahrtraining zu unterziehen.*

*Das Ministerium hat bereits entsprechende Maßnahmen veranlasst.*

*(Volltext ab Seite 194)*

## **18 Hubschrauber der Polizei**

*Der Flottenbestand der Polizeihubschrauberstaffel Hessen wurde in den Jahren 2001, 2005 und 2006 von drei auf sechs Maschinen vergrößert. Der Rechnungshof hat empfohlen, den Hubschrauberbestand zu überprüfen.*

*Das Ministerium hat zwischenzeitlich eine ältere Maschine ausgesondert und eine Bedarfsbewertung für das Jahr 2009 zugesagt.*

*(Volltext ab Seite 197)*

## **Hessisches Kultusministerium (Epl. 04)**

### **19 Entwicklung, Einführung und Einsatz der IT-Verfahren sowie IT-Organisation**

*Der Rechnungshof hat die Entwicklung und den Einsatz von IT-Verfahren sowie die IT-Organisation in der Bildungsverwaltung untersucht. Er stellte unter anderem fest, dass die beabsichtigte Bündelung der IT-Organisation des Ministeriums nicht vollständig umgesetzt war und ein IT-Sicherheitsmanagement fehlte. Für das Projektbüro beim Staatlichen Schulamt Marburg-Biedenkopf fehlten Festlegungen zur Personalausstattung, zur Aufgabenstellung und zur Finanzierung. Aufträge für Software-Entwicklungen und Beratungsleistungen wurden erteilt, ohne die Vergabe zu dokumentieren. Für IT-Fachverfahren lagen keine transparenten Regelungen zur Projektorganisation sowie für ein Projekt- und Kosten-Controlling vor.*

*Das Ministerium hat den Feststellungen und den Vorschlägen des Rechnungshofs weitgehend zugestimmt. Es hat entsprechende Maßnahmen teilweise bereits vollzogen oder deren Umsetzung zugesagt. Der Rechnungshof begrüßt die eingeleiteten Maßnahmen.*

*(Volltext ab Seite 200)*

## **20 Staatliche Fachschulen**

*Das Land Hessen ist Träger von vier Staatlichen Fachschulen. Die Nachfrage nach deren Studienplätzen ist seit Jahren rückläufig. Die Angebote und die Organisation der Schulen wurden bislang nicht umfassend untersucht.*

*Das Ministerium genehmigte die Sanierung des Altbaus der Staatlichen Zeichenakademie für rund 11 Mio. Euro, obwohl die Nachfrage nach Studienplätzen der Akademie ungewiss ist und ein Konzept für deren künftige Ausrichtung bislang nicht vorliegt.*

*Der Rechnungshof hat empfohlen, das Angebot des Landes zu prüfen und ein langfristiges Konzept für die Staatlichen Fachschulen zu entwickeln. Auch sollte untersucht werden, ob durch die Überführung der Fachschulen in kommunale Trägerschaft Einsparungen realisiert werden können. Weiter hat er angeregt, die Um- und Ausbaupläne für die Staatliche Zeichenakademie zu überprüfen.*

*(Volltext ab Seite 206)*

## **21 Förderung von Ganztagsangeboten**

*Das Land Hessen fördert seit dem Schuljahr 2002/2003 verstärkt den Ausbau von Ganztagsangeboten. Bei der Bewilligung, der Auszahlung und der Überwachung der Fördermittel gab es Mängel. Wesentliche Regelungen des Zuwendungsrechts wurden nicht beachtet.*

*Das Ministerium hat zugesagt, das Zuwendungsverfahren im Rahmen des Ausbaus der Ganztagsangebote zu überprüfen.*

*(Volltext ab Seite 210)*

## Hessisches Ministerium der Justiz (Epl. 05)

### 22 Personalmanagement bei Krankheit im Bereich der Justiz

*Die Mitarbeiter bei Gerichten und Staatsanwaltschaften fehlten krankheitsbedingt in den Jahren 2004 und 2005 durchschnittlich 11,8 bzw. 13,2 Arbeitstage. Dabei waren deutliche Unterschiede zwischen den Laufbahngruppen zu verzeichnen. Für erkrankte Mitarbeiter musste in den Personalbedarfsberechnungen Vertretungsaufwand eingeplant werden. Die Personalkosten dafür betragen im Jahr 2005 rund 23 Mio. Euro.*

*Der Rechnungshof hat empfohlen, Maßnahmen zur Verringerung der Fehlzeiten zu ergreifen. So sollten Zusammenhänge zwischen Arbeitsplatzbedingungen und Fehlzeiten untersucht werden. Wo es möglich sei, solle die Arbeitsumgebung verbessert werden. Er regte an, geeignete Personalmanagementkonzepte zu entwickeln und Führungskräfte im Rahmen von Fortbildungsmaßnahmen entsprechend zu schulen.*

*Das Ministerium hat die Vorschläge des Rechnungshofs aufgegriffen. Es strebt eine nachhaltige Reduzierung der krankheitsbedingten Fehltag an.*

*(Volltext ab Seite 212)*

## Hessisches Ministerium der Finanzen (Epl. 06)

### 23 Sicherer Einsatz von SAP

*Im Geschäftsbereich des Ministeriums der Finanzen wurde bei der Vergabe von SAP-Berechtigungen aus organisatorischen oder personellen Gründen auf eine ausreichende Funktionstrennung verzichtet. Kompensierende Maßnahmen wurden nicht immer im erforderlichen Umfang durchgeführt.*

*Der Rechnungshof hat angeregt, durch Änderungen der Aufbau- und Ablauforganisation die Einhaltung der Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit der Buchführung sicherzustellen. Das Ministerium hat bereits wäh-*

*rend der Prüfung ein Projekt gestartet, dessen Ziel die Definition und die Einleitung von zentralen und dezentralen Maßnahmen zur Sicherstellung der Ordnungsmäßigkeit der Buchführung ist.*

*(Volltext ab Seite 217)*

## **24 IT-Sicherheit in der Finanzverwaltung**

*Auf der Grundlage der IT-Sicherheitsleitlinie des Landes ergriff das Ministerium im Jahr 2006 erste organisatorische Maßnahmen zur nachhaltigen Gewährleistung von IT-Sicherheit in der Finanzverwaltung. Unter anderem wurden Vorgaben für dienststellenspezifische IT-Sicherheitskonzepte für den nachgeordneten Bereich erarbeitet. Der Rechnungshof hat Sicherheitsrisiken aufgezeigt und Anregungen für eine Optimierung der Organisationsstruktur gegeben.*

*Das Ministerium will die Empfehlungen umsetzen. Der Rechnungshof begrüßt die eingeleiteten Maßnahmen sowie die Absicht des Ministeriums, die zukünftigen dienststellenspezifischen IT-Sicherheitskonzepte beim Ministerium, der Oberfinanzdirektion und den Finanzämtern durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik zertifizieren zu lassen.*

*(Volltext ab Seite 222)*

**Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (Epl. 09)**

## **25 Entwicklung der Nationalparkregion Kellerwald-Edersee**

*Der Nationalpark Kellerwald-Edersee zeichnet sich durch einen der größten unzerschnittenen Buchenwaldbestände aus. Zugleich bietet er Lebensraum für verschiedene Wildarten. Das Wildtiermanagement steht mit einer störungsfreien Entwicklung natürlicher Buchengesellschaften im Nationalpark nicht im Einklang.*

*Der Rechnungshof hat Verbesserungspotentiale zur Umsetzung des Sonderprogramms „Zukunftsoffensive Hessen“ in der Nationalparkregion und zum Zusammenwirken verschiedener staatlicher und kommunaler Stellen aufgezeigt. Er hat empfohlen, eine waldverträgliche Wilddichte anzustreben und das Außengatter abzubauen. Er hat angeregt, für die Region eine neue Leitstrategie zu entwickeln und die Zusammenarbeit der verschiedenen Organisationseinheiten zu verbessern. Er hat das Ministerium gebeten, vor weiteren Investitionen eine umfassende Bedarfs- und Kostenanalyse durchzuführen.*

*Das Ministerium hat in seinen Stellungnahmen die Feststellungen des Rechnungshofs in den wesentlichen Teilbereichen bestätigt und Umsetzungsschritte zugesagt.*

*(Volltext ab Seite 226)*

#### **Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (Epl. 15)**

##### **26 Servicestellen für „Dual Career Couples“ an hessischen Universitäten**

*Die hessischen Universitäten verfügen nicht über Servicestellen für sogenannte „Dual Career Couples“. Der Rechnungshof regt an, die Einrichtung von Servicestellen beim Abschluss von Zielvereinbarungen mit den Universitäten künftig zu berücksichtigen.*

*Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde der Empfehlung folgen.*

*(Volltext ab Seite 235)*

#### **Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 17)**

##### **27 Steuerfreistellung ausländischer Einkünfte von Arbeitnehmern**

*Ausländische Einkünfte von Arbeitnehmern wurden zumeist von der inländischen Besteuerung freigestellt, obwohl die Voraussetzungen hierfür häufig nicht oder nicht vollständig geprüft waren. Auch wurden vorhan-*

*dene Kontrollmitteilungen oftmals nicht berücksichtigt und die Höhe der ausländischen Einkünfte nicht immer richtig ermittelt.*

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

*(Volltext ab Seite 237)*

## **28 Organisation und Arbeitsweise der Lohnsteuer-Außenprüfung**

*Der Anteil der Lohnsteuer-Außenprüfungen ohne steuerliches Mehrergebnis war in den Jahren 2003 bis 2006 in Hessen höher als im Bundesdurchschnitt. Die Auswahl der zu prüfenden Fälle war verbesserungsbedürftig. Die Prüfungsdichte in Hessen war regional unterschiedlich und orientierte sich nicht ausreichend an Risikopotenzialen.*

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

*(Volltext ab Seite 242)*

## **29 Die steuerliche Behandlung von steuerbegünstigten Körperschaften in den Finanzämtern**

*Unvollständige Nachweise von steuerbegünstigten Körperschaften über ihre tatsächliche Geschäftsführung wurden häufig nicht beanstandet. Zur Abgrenzung zwischen steuerbegünstigten Zweckbetrieben und steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben fand in zahlreichen Fällen keine ausreichende Sachverhaltsermittlung statt. Erforderliche Betriebsprüfungen, fanden nur teilweise statt.*

*Das Ministerium hat die Prüfungsfeststellungen anerkannt und mit der Beseitigung der Mängel begonnen.*

*(Volltext ab Seite 247)*

### **30 Förderung eines Krankenhausbaus**

*Der Neubau eines Krankenhauses wurde nicht mit der erforderlichen Sorgfalt geplant. Mehrfach wurde von der genehmigten Planung abgewichen und die Bauausführung geändert. Außerdem wurden Fördermittel für Leistungen verwendet, die nicht Gegenstand des Förderantrags waren.*

*Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass Kosten für nicht genehmigte Planungsabweichungen ebenso wie nicht genehmigte Kosten von der Förderung auszuschließen sind. Das Ministerium hat Fördermittel in Höhe von rund 410.000 Euro zurückgefordert.*

*(Volltext ab Seite 253)*

### **31 Verwendung von Investitionszuweisungen zum Bau von Abwasseranlagen**

*Der Rechnungshof stellte bei der Festsetzung von Investitionszuweisungen zum Bau von Abwasseranlagen Mängel fest, die zu einer überhöhten Förderung in Höhe von rund 1,9 Mio. Euro führten. Er hat empfohlen, die Überzahlungen zurückzufordern und die Mittel wieder dem kommunalen Finanzausgleich zuzuführen.*

*Das Ministerium hat die Feststellungen im Wesentlichen bestätigt. Die Überzahlungen sollen jedoch nicht zurückgefordert, sondern für andere förderfähige Maßnahmen des jeweiligen Zuweisungsempfängers zur Abwasserbeseitigung verwendet werden dürfen. Hierdurch könnten die mit dem Abschlussprogramm Abwasser verfolgten Zielsetzungen am besten verwirklicht und der Verwaltungsaufwand erheblich vermindert werden. Der Rechnungshof hält dieses Verfahren im konkreten Fall für vertretbar.*

*(Volltext ab Seite 256)*

## **Staatskanzlei und Ministerien (Epl. 1 - 9)**

### **32 Organisation und Wirtschaftlichkeit des operativen Controllings in der Landesverwaltung**

*Hinsichtlich Organisation und Wirtschaftlichkeit des operativen Controllings in den Ministerien und in der Staatskanzlei bestehen Optimierungspotenziale. Der Rechnungshof hat empfohlen, die bestehenden Defizite zu beseitigen und dabei die von ihm aufgezeigten Erfolgsfaktoren zu berücksichtigen. Damit kann der notwendige Aufbau eines kennzahlenbasierten Wirkungscontrollings gelingen und eine ergebnisorientierte Steuerung der Landesverwaltung erreicht werden.*

*Das Ministerium der Finanzen erklärte für die Landesregierung, dass die Ergebnisse des Berichts wichtige Orientierungspunkte auf dem Weg zu einem effektiven und effizienten Controlling seien.*

*(Volltext ab Seite 261)*

## **Abkürzungen**

AfL	Amt für Lehrerbildung
AG	Aktiengesellschaft
ARIS	Architektur Integrierter Informationssysteme
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
Art.	Artikel
ATG	Ausgabebetitelgruppe
BauGB	Baugesetzbuch
BaföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
DBA	Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
Epl.	Einzelplan
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
FAG	Finanzausgleichsgesetz
f./ff.	folgende Seite(n)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Grp.	Gruppe
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen
HBG	Hessisches Beamtengesetz
HCC	Hessisches Competence Center für Neue Verwaltungssteuerung
HDSG	Hessisches Datenschutzgesetz
HesisPC	Hessisches Schulinformationssystem auf PC
HG	Haushaltsgesetz
HI	Hessische Immobilienmanagement

HLB	Hessische Landesbahn
HZD	Hessische Zentrale für Datenverarbeitung
IT	Informationstechnik
IZBB	Investitionsprogramm Zukunft Bildung und Betreuung
Kap.	Kapitel
KG	Kommanditgesellschaft
LHO	Hessische Landeshaushaltsordnung
LRM	Landesreferenzmodell
OFD	Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PVC	Polyvinylchlorid
RP	Regierungspräsidium
SAP	Systeme, Anwendungen und Produkte in der Datenverarbeitung (Herstellername)
SGB	Sozialgesetzbuch
StAnz.	Staatsanzeiger für das Land Hessen
TÜV	Technischer Überwachungs-Verein
u. a.	unter anderem
ÜPKKG	Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen
v. H.	vom Hundert
vgl.	vergleiche
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VTB	Veranlagungsteilbezirke der Finanzämter

## **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 LHO). Die Feststellungen zur Haushaltsrechnung des Landes beziehen sich auf das Haushaltsjahr 2007 (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 2008 wird über Prüfungen berichtet, bei denen mit den geprüften Stellen bislang (noch) keine Übereinstimmung erzielt werden konnte. Die Beiträge in Teil III der Bemerkungen 2008 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 unstrittig sind. Soweit die betroffenen Stellen abweichende Auffassungen hinsichtlich der Würdigung vorgebracht haben, werden 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 Prüfungsumfang und Prüfungsrechte**

#### **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). Über Zeit und Art der für die Feststellung der Bilanzen notwendigen Prüfungshandlungen entscheidet er als unabhängiges Organ der Finanzkontrolle. 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 einer 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 ÜPKKG.

Die Prüfungsergebnisse werden sowohl den geprüften Körperschaften als auch den Kommunalaufsichtsbehörden zugeleitet. 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 ferner den Vorsitz und die Geschäftsführung einer durch das Gesetz zur Sicherstellung der Finanzausstat-

tung 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 Berichtszeitpunktes eine Änderung der Finanzverteilung für erforderlich hält.

### **0.8 Landesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung**

Die Landesregierung hat am 10. September 2004 gemäß § 6 a 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 (StAnz. 39/2004 Seite 3086).

### **0.9 Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof**

Die Prüfung der Haushaltsmittel der EG obliegt dem Europäischen Rechnungshof. Für den Rechnungshof ergeben sich insbesondere dann Prüfungsrechte, wenn EG-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 EG-Vertrag geregelt (Artikel 248 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 und 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. Das Prüfungsamt unterhält in Wiesbaden eine Außenstelle.

## **0.13 Haushaltsrechnung 2006**

Die Feststellungen des Rechnungshofs zur Haushaltsrechnung 2006 in seinen Bemerkungen 2007 vom 17. März 2008 sind am 20. Mai 2008 dem Landtag und der Landesregierung zugeleitet und am 27. Mai 2008 als Landtagsdrucksache 17/25 ausgegeben worden. Die Stellungnahme der Landesregierung wurde dem Landtag am 27. August 2008 übermittelt und von der Landtagsverwaltung am 2. September 2008 als Landtagsdrucksache 17/578 ausgegeben.

Der Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung befasste sich mit den Bemerkungen in seiner Sitzung am 17. September 2008. Wegen der Auflösung des Landtags haben sich der Haushaltsausschuss und das Plenum bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung des Kollegiums über die Bemerkungen 2008 noch nicht mit der Haushaltsrechnung 2006 befasst.

## **Teil I Bemerkungen allgemeiner Art**

### **1 Haushaltsplan und Haushaltsrechnung 2007**

*Der Haushaltsplan 2007 wies in Einnahmen und Ausgaben ein Volumen von 24.852,3 Mio. Euro auf. Im Haushaltsvollzug des Jahres 2007 betrug die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben jeweils 26.451,1 Mio. Euro.*

*Die Ausgabereste beliefen sich auf 318,3 Mio. Euro. Dies waren 5,5 Mio. Euro weniger als im Vorjahr. Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie die Vorgriffe lagen mit 1.388,1 Mio. Euro geringfügig unter dem Vorjahresniveau (1.397,8 Mio. Euro). In der Haushaltsrechnung wurden aufgrund zusammengefasster Buchungsstellen die Vorgriffe und damit die Überschreitung des Haushalts um 2 Mio. Euro zu niedrig ausgewiesen.*

*Die Verpflichtungsermächtigungen einschließlich der Ermächtigungen aufgrund von Haushaltsvermerken betrugen 1.996,9 Mio. Euro. Für die kommenden Haushaltsjahre wurden im Jahr 2007 Zusagen von 973,5 Mio. Euro erteilt.*

#### **1.1 Haushaltsplan 2007**

Der Haushaltsplan für das Jahr 2007 wurde mit dem Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2007 (Haushaltsgesetz 2007) vom 18. Dezember 2006 (GVBl. I Seite 722) festgestellt. Er wurde durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2007 (Nachtragshaushaltsgesetz 2007) vom 17. Dezember 2007 (GVBl. I Seite 894) geändert.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Wenn im folgenden Text auf den Haushaltsplan 2007 Bezug genommen wird, ist stets der Haushaltsplan 2007 einschließlich Nachtragshaushalt (e. N.) angesprochen.

Das Haushaltsvolumen betrug im Soll 24.852.284.000 Euro (Vorjahr: 23.009.310.600 Euro). Das Soll der Einnahmen und Ausgaben lag damit um jeweils 8,0 v. H. über den entsprechenden Beträgen des Haushaltsjahres 2006. Die Sollbeträge des Haushaltsplans 2008 steigen im Vergleich zum Vorjahr um 9,9 v. H.

Die Verpflichtungsermächtigungen wurden auf 1.803.664.100 Euro festgesetzt. Hinzu kommen Verpflichtungsermächtigungen von 193.194.459 Euro aufgrund von Haushaltsvermerken in den Einzelplänen 09 (Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum, und Verbraucherschutz) und 17 (Allgemeine Finanzverwaltung). Insgesamt betrugen somit die Verpflichtungsermächtigungen 1.996.858.559 Euro.

## **1.2 Haushaltsrechnung 2007**

### **1.2.1 Vorlage der Haushaltsrechnung 2007**

Nach Artikel 144 Satz 2 der Hessischen Verfassung 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 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.

Der Verpflichtung zur Rechnungslegung ist die Landesregierung durch Vorlage der Haushaltsrechnung 2007 vom 10. November 2008, eingegangen beim Rechnungshof am 19. Dezember 2008, nachgekommen.

Die Soll-Ansätze und die Ist-Ergebnisse der drei Regierungspräsidien werden an unterschiedlichen Stellen im Haushalt ausgewiesen. Die Soll-Ansätze werden seit dem Haushaltsjahr 2005 - jeweils zusammengefasst für die Regierungspräsidien - in Fachkapiteln von vier Ministerien<sup>2</sup> veran-

---

<sup>2</sup> 03 12 (Geschäftsbereich Ministerium des Innern), 07 50 (Geschäftsbereich Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung), 08 46 (Geschäftsbereich Sozialministerium) und 09 17 (Geschäftsbereich Umweltministerium)

schlagt. Die Ist-Ergebnisse aller Fachressorts werden - jeweils getrennt für jedes Regierungspräsidium - in Ausführungskapiteln<sup>3</sup> zusammengefasst. Der Rechnungshof wies schon in seinen Bemerkungen 2007 auf Seite 41 darauf hin, dass damit dem Erfordernis der Gegenüberstellung von Rechnungsergebnissen und Haushaltsansätzen im Sinne des § 81 Absatz 1 LHO nicht entsprochen wird und der Nachweis der bestimmungsgemäßen Ausführung des Haushaltsplans durch Soll-Ist-Vergleiche insoweit kaum möglich ist.

### 1.2.2 Rechnung des Rechnungshofs

Die Rechnung des Rechnungshofs für das Haushaltsjahr 2007 wurde mit Datum vom 12. August 2008 dem Landtag vorgelegt (Landtagsdrucksache 17/466). Der Haushaltsausschuss hat in seiner 10. Sitzung am 17. September 2008 beschlossen, dem Plenum zu empfehlen, wegen der Rechnung des Rechnungshofs - Epl. 11 - für das Haushaltsjahr 2007 Entlastung zu erteilen. Dieser Empfehlung ist der Landtag in seiner 18. Sitzung am 25. September 2008 gefolgt.

### 1.2.3 Abschlussbericht 2007

Der kassenmäßige Abschluss weist für das Haushaltsjahr 2007 aus:

Ist-Einnahmen von	26.451.072.833,79 Euro
und Ist-Ausgaben von	- 26.451.072.833,79 Euro
<b>Kassenmäßiges Jahresergebnis</b>	<b>0,00 Euro</b>

Im Jahr 2007 schloss der Haushalt kassenmäßig ausgeglichen ab. Die Jahre 1997 bis 2006 endeten jeweils mit geringen kassenmäßigen Überschüssen.

---

<sup>3</sup> 03 14 (Regierungspräsidium Darmstadt), 03 15 (Regierungspräsidium Gießen) und 03 16 (Regierungspräsidium Kassel)

Einschließlich des zu berücksichtigenden kassenmäßigen Vorjahresergebnisses (Überschuss) ergibt sich ein kassenmäßiges Gesamtergebnis von 120.833,41 Euro:

Kassenmäßiges Jahresergebnis	0,00 Euro
zuzüglich des haushaltsmäßig noch nicht abgewickelten kassenmäßigen Jahresergebnisses des Jahres 2006	+ 120.833,41 Euro
<b>Kassenmäßiges Gesamtergebnis</b>	<b><u>120.833,41 Euro</u></b>

Auf der Grundlage der kassenmäßigen Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben errechnet sich für das Haushaltsjahr 2007 ein negativer Finanzierungssaldo (haushaltsbezogener bereinigter Kreditbedarf). Die Ist-Einnahmen werden korrigiert um die Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, die Entnahmen aus Rücklagen, die Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen früherer Jahre sowie haushaltstechnische Verrechnungen. Die Ist-Ausgaben werden um die Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, die Zuführungen an Rücklagen, die Ausgaben zur Deckung eines Fehlbetrags früherer Jahre und haushaltstechnische Verrechnungen bereinigt:

Ist-Einnahmen	26.451.072.833,79 Euro
abzüglich Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen sowie haushaltstechnische Verrechnungen	- 5.957.958.022,88 Euro
abzüglich Ist-Ausgaben	- 26.451.072.833,79 Euro
zuzüglich Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags sowie haushaltstechnische Verrechnungen	+ 5.463.282.328,90 Euro
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>- 494.675.693,98 Euro</b>

In das Haushaltsjahr 2007 wurden Ausgabereste des Vorjahres übertragen. Diese erhöhen das Haushaltssoll. Aus dem Haushaltsjahr 2007 wurden Ausgabereste in das Jahr 2008 übertragen. Werden weiterhin jeweils Vorgriffe und das kassenmäßige Jahresergebnis berücksichtigt, ergibt sich für das Jahr 2007 ein positives rechnungsmäßiges Jahresergebnis:

Kassenmäßiges Jahresergebnis	0,00 Euro
zuzüglich aus dem Vorjahr übertragene Ausgabereste einschließlich Vorgriffe	+ 290.638.083,89 Euro
abzüglich in das Folgejahr übertragene Ausgabereste einschließlich Vorgriffe	- 279.922.787,61 Euro
<b>Rechnungsmäßiges Jahresergebnis</b>	<b>10.715.296,28 Euro</b>

Ausgehend von diesem positiven kassenmäßigen Gesamtergebnis verbleibt für 2007 nach Abzug der in das Folgejahr übertragenen Ausgabereste einschließlich der Vorgriffe ein negatives rechnungsmäßiges Gesamtergebnis:

Kassenmäßiges Gesamtergebnis	120.833,41 Euro
abzüglich in das Folgejahr übertragene Ausgabereste einschließlich Vorgriffe	<u>- 279.922.787,61 Euro</u>
<b>Rechnungsmäßiges Gesamtergebnis</b>	<b><u>- 279.801.954,20 Euro</u></b>

### 1.2.4 Ausgabereste

Aus dem Haushaltsjahr 2007 wurden in das Haushaltsjahr 2008 Ausgabereste in Höhe von 318,3 Mio. Euro übertragen.<sup>4</sup> Nach dem Anstieg im Vorjahr um 38,3 Mio. Euro auf 323,7 Mio. Euro sanken sie zum Jahresende 2007 um 5,5 Mio. Euro (oder 1,7 v. H.). Die Ausgabereste erreichten im Vergleich der letzten zehn Jahre weiterhin einen niedrigen Wert (vgl. Abbildung 1-1).

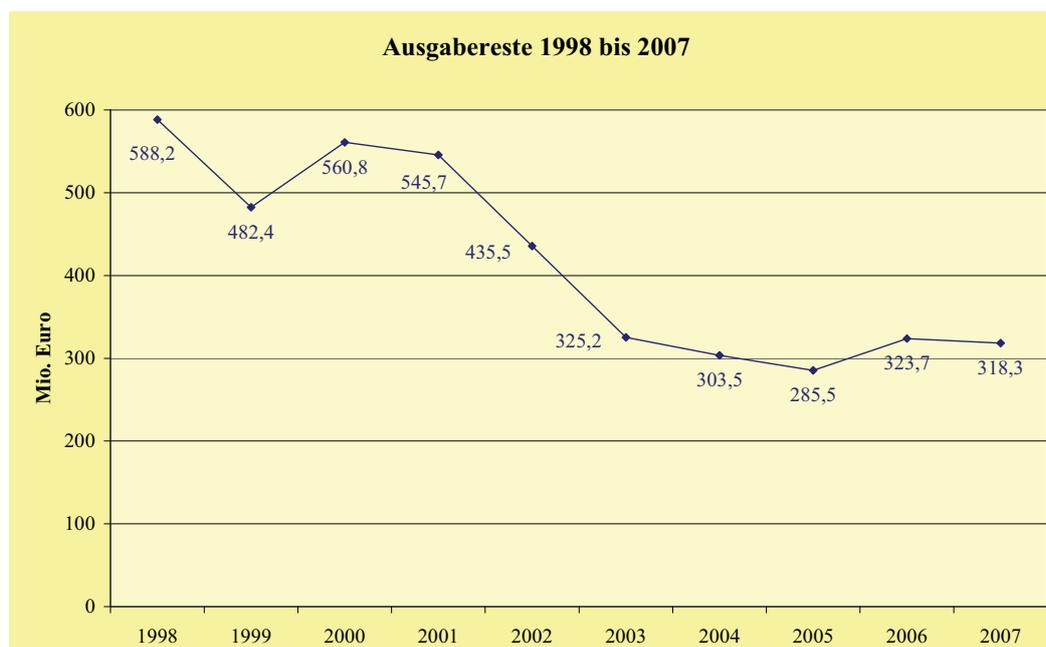


Abbildung 1-1: Ausgabereste 1998 bis 2007

<sup>4</sup> Hessisches Ministerium der Finanzen, Zusammenstellung der verbliebenen Ausgabereste und Vorgriffe 2007 vom 23. April 2008. Das Haushaltsjahr 2007 schloss mit Vorgriffen von 38,4 Mio. Euro ab.

Der im betrachteten Zehnjahreszeitraum festzustellende trendmäßige Rückgang trägt dem wiederholten Hinweis des Rechnungshofs Rechnung<sup>5</sup>, dass hohe Ausgabereste ein Risiko für den Vollzug kommender Haushalte darstellen.

Die Verteilung der Ausgabereste ist in Tabelle 1-1 dargestellt.

---

<sup>5</sup> Zuletzt: Hessischer Rechnungshof, Bemerkungen 2007, S. 44

<b>Buchungsstelle</b>	<b>Ausgabestelle Bezeichnung der Buchungsstelle</b>	<b>Mio. Euro</b>
03 05 - 883 02	Sportförderung, Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände	5,9
03 05 - 893 01	Sportförderung, Zuschüsse für Investitionen an Sonstige im Inland	3,6
03 19 - 883 11	Brandschutz, Elementarschäden, Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände	26,2
06 01 - 538 00	Ministerium der Finanzen, Sonstige Dienstleistungen und Gestattungen	11,4
07 05 - 892 07	Allgemeine Bewilligungen Wirtschaft und Technologie, Zuschüsse für Investitionen an private Unternehmen	3,7
07 15 - 682 02	Allgemeine Bewilligungen Verkehr, Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Unternehmen	4,9
08 06 - 538 37	Freiwillige Transferleistungen, Sonstige Dienstleistungen und Gestattungen	5,5
08 06 - 633 07	Freiwillige Transferleistungen, Sonstige Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände	3,9
08 06 - 686 06	Freiwillige Transferleistungen, Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke im Inland	7,6
08 06 - 893 16	Freiwillige Transferleistungen, Zuschüsse für Investitionen an Sonstige im Inland	6,0
09 21 - 883 01	Förderungen im Bereich Umwelt, Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände	26,7
09 22 - 883 01	Förderungen im Bereich Forsten und Naturschutz, Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände	12,1
17 04 - 891 01	Landesvermögensverwaltung, Zuschüsse für Investitionen an Öffentliche Unternehmen	5,7
17 52 - 883 02	Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse, Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände	21,8
<b>Kapitel 17 20 bis 17 41</b>	<b>Kommunaler Finanzausgleich</b>	<b>147,2</b>
darunter: 17 24 - 613 01	Allgemeine Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände	29,3
17 30 - 883 02	Investitionszuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände im Bereich des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung	26,6
17 32 - 883 02	Investitionszuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände im Bereich des Sozialministeriums	6,0
17 36 - 682 15	Laufende Zuschüsse nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und dem Hessischen Krankenhausgesetz an öffentliche Unternehmen	10,9
17 36 - 884 17	Investitionszuweisungen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und dem Hessischen Krankenhausgesetz an Sondervermögen	31,6
17 41 - 883 div.	Investitionszuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände im Bereich des Ministeriums für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz	37,5
Diverse	Übrige	26,1
<b>Zusammen</b>		<b>318,3</b>

Tabelle 1-1: Ausgabestelle im Jahr 2007

Der größte Teil der Ausgabestelle fiel mit 147,2 Mio. Euro (46,2 v. H.) auf den Kommunalen Finanzausgleich. Davon wurden 29,3 Mio. Euro für All-

gemeine Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände ausgewiesen. Weiterhin wurden im Kommunalen Finanzausgleich Ausgabereste für Investitionszuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände im Bereich des Ministeriums für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (37,5 Mio. Euro), im Bereich des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (26,6 Mio. Euro) sowie an Sondervermögen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und dem Hessischen Krankenhausgesetz (31,6 Mio. Euro) gebildet.

Außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs entstanden Ausgabereste unter anderem für Investitionszuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände. Die höchsten Ausgabereste entfielen dabei auf Förderungen im Bereich Umwelt (26,7 Mio. Euro) sowie für Brandschutz und Elementarschäden (26,2 Mio. Euro).

Das Haushaltsvolumen des Jahres 2008 beträgt nach dem Haushaltsplan im Soll 27.313,4 Mio. Euro. Die Ausgabereste aus dem Haushaltsjahr 2007 erhöhen und die Vorgriffe<sup>6</sup> verringern das Haushaltssoll 2008:

Ausgaben - Haushaltsbetrag 2008	27.313,4 Mio. Euro
Ausgabereste 2007	318,3 Mio. Euro
Vorgriffe 2007	- 38,4 Mio. Euro
<b>Rechnungssoll 2008</b>	<b>27.593,3 Mio. Euro</b>

### 1.2.5 Über- und außerplanmäßige Ausgaben 2007

Die Landesregierung fasst in Anlage 1 zur Haushaltsrechnung die Gesamtüberschreitung des Haushalts 2007 zusammen und weist sie auch unter Ziffer 4.3.3 des Abschlussberichts der Haushaltsrechnung 2007 aus. Dabei enthält die Anlage 1 der Haushaltsrechnung Vorgriffe in Höhe von 36,4 Mio. Euro, während das Ministerium der Finanzen in seiner Zusammenstellung der verbliebenen Ausgabereste und Vorgriffe 2007 vom

---

<sup>6</sup> Hessisches Ministerium der Finanzen, Zusammenstellung der verbliebenen Ausgabereste und Vorgriffe 2007 vom 23. April 2008.

23. April 2008 Vorgriffe in Höhe von 38,4 Mio. Euro belegt. Damit wird in der Haushaltsrechnung 2007 die Gesamtüberschreitung zu niedrig ausgewiesen (1.386,2 Mio. Euro anstatt 1.388,1 Mio. Euro).

Überplanmäßige Ausgaben	1.347.756.482,65 Euro
Außerplanmäßige Ausgaben	2.012.123,77 Euro
Vorgriffe	<u>38.358.458,61 Euro</u>
<b>Gesamtüberschreitung</b>	<b><u>1.388.127.065,03 Euro</u></b>

Der Grund für die unterschiedlichen Werte der Vorgriffe liegt in der höheren Gliederungstiefe<sup>7</sup> der in der Zusammenstellung vom 23. April 2008 zugrunde gelegten Buchungsstellen. Darin werden bei zwei Gruppen (dreistellige Gruppierungsnummern) des Einzelplans 07 und bei einer Gruppe des Einzelplans 09 jeweils Ausgabereste und Vorgriffe ausgewiesen.<sup>8</sup> In der geringeren Gliederungstiefe, die für die Haushaltsrechnung 2007 verwendet wurde, entfällt diese Differenzierung, weshalb sich diese Positionen saldieren.<sup>9, 10</sup>

Ansonsten wird in der Haushaltsrechnung für das Jahr 2007 unter „Ausgabereste“ zumeist der Saldo der Ausgabereste und der Vorgriffe ausgewiesen. Bei diesem Saldo ergibt sich mit 279,9 Mio. Euro keine Differenz zwischen beiden Darstellungen, da in der tiefer gegliederten Darstellung vom 23. April 2008 - damit vor der Saldierung bei einzelnen Buchungsstellen - neben den Vorgriffen auch die Ausgabereste höher ausgewiesen werden.

Die Gesamtüberschreitung in Höhe von 1.388,1 Mio. Euro ging mit 1.352,8 Mio. Euro auf Ermächtigungen im Haushaltsplan, im Haushaltsvermerk und in den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung zurück. Im Vergleich zum Vorjahr (1.397,8 Mio. Euro) sank die Gesamt-

---

<sup>7</sup> Auch in der Zentralrechnung werden tiefer gegliederte Buchungsstellen differenziert.

<sup>8</sup> Die Buchungsstellen sind: 07 05 - 862, 07 10 - 686 sowie 09 23 - 892.

<sup>9</sup> Bei den Buchungsstellen des Einzelplans 07 verbleiben (niedrigere) Vorgriffe, bei der des Einzelplans 09 verbleibt ein (niedrigerer) Ausgabereste.

<sup>10</sup> Nach Mitteilung des Ministeriums werden ab dem Jahr 2008 die Vorgriffe in der Anlage 1 zur Haushaltsrechnung in der gleichen Gliederungstiefe wie in der Zusammenstellung der verbliebenen Ausgabereste und Vorgriffe ausgewiesen.

überschreitung kaum (0,7 v. H.). Im Zehnjahresvergleich wurde der dritthöchste Wert erreicht.

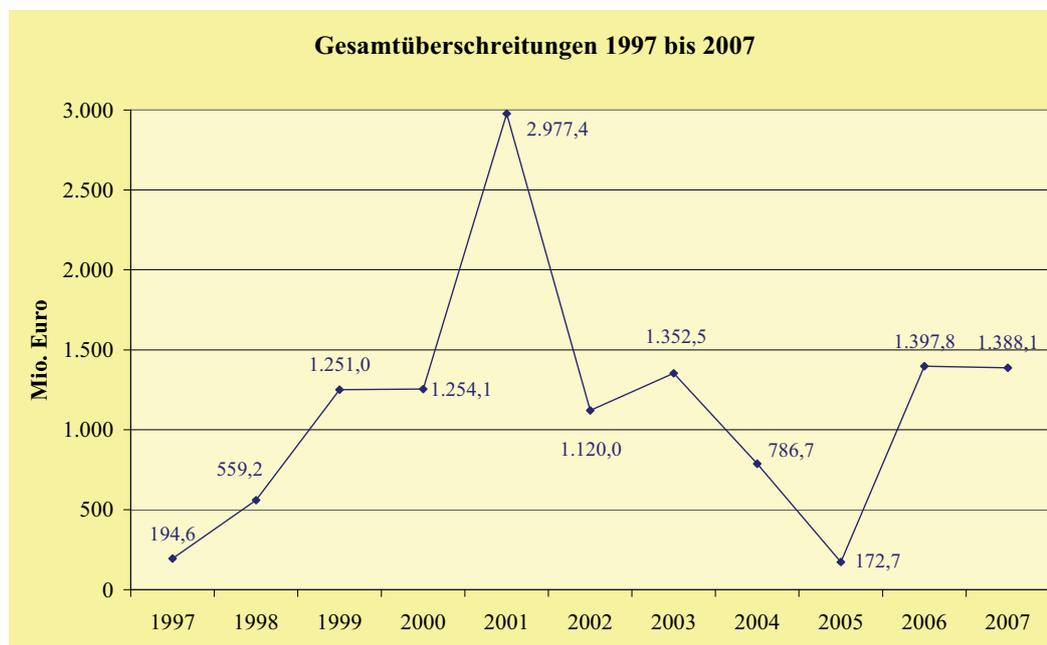


Abbildung 1-2: Gesamtüberschreitungen 1997 bis 2007

Die Gesamtüberschreitung des Haushalts 2007 ist - wie im Vorjahr - im Wesentlichen auf eine überplanmäßige Ausgabe bei Buchungsstelle 17 01 - 595 01 „Tilgung für Anleihen, Kassen- und Landesobligationen und Schuldscheindarlehen anderer Darlehensgeber“ zurückzuführen, die mit 4.236,5 Mio. Euro um 1.290,1 Mio. Euro über dem Ansatz des Nachtragshaushalts von 2.946,4 Mio. Euro lag. Nach § 13 Absatz 5 HG war das Ministerium der Finanzen ermächtigt, Kredite vorzeitig zu tilgen und zusätzliche Tilgungsausgaben aus kurzfristigen Krediten zu leisten.

### 1.2.6 Verpflichtungsermächtigungen 2007

Der Nachtragshaushaltsplan 2007 weist Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 1.803.664.100 Euro aus. Der Ermächtigungsrahmen erhöhte sich aufgrund von Haushaltsvermerken in den Einzelplänen 09 und 17 um 193.194.459 Euro auf insgesamt 1.996.858.559 Euro.

Aufgrund der erteilten Ermächtigungen wurden laut Anlage 8 der Haushaltsrechnung 2007 folgende Zusagen erteilt:

- für das Haushaltsjahr 2008	457,7 Mio. Euro
- für das Haushaltsjahr 2009	279,4 Mio. Euro
- für das Haushaltsjahr 2010	128,9 Mio. Euro
- für spätere Haushaltsjahre	107,5 Mio. Euro
<b>Zusammen</b>	<b><u>973,5 Mio. Euro</u></b>

In diesem Betrag waren nach dem Haushaltsvermerk gedeckte Verpflichtungsermächtigungen im Einzelplan 07 von 31,5 Mio. Euro sowie Zusagen nach § 38 Absatz 1 Satz 2 LHO in den Einzelplänen 01, 02, 06 und 18 in Höhe von 4,5 Mio. Euro enthalten.

### **1.2.7 Prüfung der Haushaltsrechnung 2007**

Die im Wesentlichen stichprobenweise durchgeführte Prüfung der Haushaltsrechnung 2007 ist abgeschlossen. Der Rechnungshof behält sich vor, etwaige weitere Feststellungen in spätere Bemerkungen aufzunehmen (§ 97 Absatz 3 LHO). Grundlage der Prüfung war die Haushaltsrechnung des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2007 mit Datum vom 10. November 2008. Weitere Unterlagen sind die Haupt- und Zentralrechnung für das Haushaltsjahr 2007 und die Zusammenstellung der verbliebenen Ausgabe-reste und Vorgriffe 2007. Darüber hinaus wurde für Teil I der Bemerkungen zurückgegriffen auf das Bestandsverzeichnis der vom Land gewährten Darlehen, Wertpapiere und Beteiligungen, das Beteiligungsverzeichnis des Landes an privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Unternehmen und mittelbaren Beteiligungen und die zusammengefasste Übersicht über die Veränderungen im Grundbesitzbestand nach § 86 LHO.

Der Präsident des Rechnungshofs hat die ihm durch Haushaltsvermerk übertragene Prüfung der Jahresrechnung zu Kapitel 02 01 Titel 531 (Zur Verfügung des Ministerpräsidenten für Zwecke des Informationswesens) vorgenommen und über den Abschluss des Prüfungsverfahrens die diesen

Bemerkungen beigefügte Erklärung (vgl. Anlage) als Grundlage für die Entlastung abgegeben.

### **1.3 Feststellungen nach Art. 144 Satz 1 Hessische Verfassung, § 97 Absatz 2 Nr. 1 LHO**

Die in der Haushaltsrechnung 2007 nachgewiesenen Beträge stimmen mit den Kassenrechnungen und Büchern überein, die der Rechnungshof und das Prüfungsamt des Hessischen Rechnungshofs bestimmungsgemäß stichprobenweise geprüft haben. Dabei haben die Finanzkontrollbehörden keine Einnahmen und Ausgaben festgestellt, die nicht ordnungsgemäß belegt waren.

## **2 Zusammenfassende Darstellung von Rechnungsergebnissen**

*Die Erholung der finanzwirtschaftlichen Situation des Landes setzte sich im Jahr 2007 nicht fort. Das Finanzierungsdefizit wuchs gegenüber dem Vorjahr um 307,2 Mio. Euro auf 494,7 Mio. Euro, nachdem es vier Jahre in Folge gesunken war. Allerdings blieb es im Zehnjahresvergleich noch im unteren Bereich.*

*Die bereinigten Einnahmen verbesserten sich - aufgrund des höheren Steueraufkommens - zwar gegenüber dem Vorjahr um 8,5 v. H. auf 20,5 Mrd. Euro. Der Einnahmestieg reichte jedoch nicht aus, um die um 10,0 v. H. auf 21,0 Mrd. Euro gestiegenen bereinigten Ausgaben zu decken. Der Ausgabenanstieg beruhte vor allem auf den um 969,2 Mio. Euro höheren Zahlungen in den Länderfinanzausgleich und auf den um 673,3 Mio. Euro höheren weiteren Übertragungsausgaben.*

*Die Strukturdaten des Landeshaushalts entwickelten sich uneinheitlich. Eine positive Tendenz zeigten die Steuerdeckungsquote, die Personalausgaben- und die Personal-Steuer-Quote sowie die Zinsausgaben- und die Zins-Steuer-Quote. Ungünstiger als im Vorjahr stellten sich die Kreditfinanzierungsquote, die Personalausgaben je Einwohner und die Investitionsausgabenquote dar.*

### **2.1 Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben**

Tabelle 2-1 zeigt die Einnahmen und Ausgaben des Landes im Haushaltsjahr 2007. Zum Vergleich werden das Ist-Ergebnis des Jahres 2006 sowie das Haushaltssoll für die Jahre 2007 und 2008 aufgeführt. Bis zum 2. April 2009 (Beschlussfassung des Kollegiums) lag dem Rechnungshof noch kein Haushaltsplan für das Jahr 2009 vor.

HGr.	Einnahmen / Ausgaben in Mio. Euro	2006	2007		2008		
		Ist	Soll e.N.	Ist	Veränd. ggü. Vorj. (v.H.)	Soll	Veränd. ggü. Vorj. (v.H.)
0	Steuern u. steuerähnliche Abgaben	15.189,2	17.218,8	17.148,0	12,9	17.388,6	1,4
	darunter: Steuereinnahmen	15.120,1	17.141,0	17.099,0	13,1	17.313,6	1,3
	Steuern nach Länderfinanzausgleich	12.925,1	13.976,0	13.934,8	7,8	14.513,6	4,2
1	Eigene Einnahmen	1.900,9	1.420,4	1.532,6	-19,4	1.442,1	-5,9
	darunter: Vermögensveräußerungen	933,3	518,3	524,7	-43,8	529,2	0,9
2	Übertragungseinnahmen (Zuweisungen u. Zuschüsse für lfd. Zwecke)	1.349,1	1.041,2	1.364,0	1,1	1.151,9	-15,5
3	Schuldenaufnahmen	4.797,8	3.772,8	4.982,2	3,8	3.461,4	-30,5
	darunter: Kreditmarktmittel brutto	4.795,5	3.772,8	4.982,2	3,9	3.461,4	-30,5
	netto	582,1	826,4	745,7	28,1	547,7	-26,6
	Bundesarlehen	2,3	0,0	0,0	-100,0	0,0	x
	Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen	446,0	444,9	448,5	0,6	550,2	22,7
	Entnahme aus Rücklagen, Fonds u. Stöcken	174,4	347,6	348,4	99,8	222,8	-36,1
	Übrige besondere Finanzierungseinnahmen	645,1	606,6	627,3	-2,8	3.096,4	393,6
	<b>Einnahmen</b>	<b>24.502,5</b>	<b>24.852,3</b>	<b>26.451,1</b>	<b>8,0</b>	<b>27.313,4</b>	<b>3,3</b>
	<b>Einnahmen (bereinigt)<sup>1)</sup></b>	<b>18.887,5</b>	<b>20.125,2</b>	<b>20.493,1</b>	<b>8,5</b>	<b>20.532,9</b>	<b>0,2</b>
4	Personalausgaben	6.902,5	7.092,9	7.079,0	2,6	7.174,0	1,3
5	Sächliche Verwaltungsausgaben	1.168,6	1.226,6	1.228,3	5,1	1.272,1	3,6
	Ausgaben für Schuldendienst	5.640,2	4.341,1	5.647,6	0,1	4.414,6	-21,8
	darunter: Zinsen	1.380,4	1.350,6	1.364,6	-1,1	1.456,1	6,7
	Tilgungen	4.259,8	2.990,4	4.283,0	0,5	2.958,5	-30,9
6	Übertragungsausgaben (Zuweisungen u. Zuschüsse für lfd. Zwecke)	7.885,1	9.264,2	9.527,6	20,8	9.209,0	-3,3
	darunter: Länderfinanzausgleich	2.195,0	3.165,0	3.164,2	44,2	2.800,0	-11,5
	Kommunaler Finanzausgleich	2.056,0	2.638,4	2.624,3	27,6	2.684,5	2,3
7	Baumaßnahmen	350,5	405,5	393,2	12,2	491,9	25,1
8	Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	1.341,6	1.339,2	1.348,6	0,5	1.481,5	9,9
	darunter: Kommunaler Finanzausgleich	491,8	547,5	587,2	19,4	609,8	3,9
	Investitionsausgaben insgesamt (=7+8)	1.692,1	1.744,7	1.741,9	2,9	1.973,5	13,3
9	Besondere Finanzierungsausgaben ohne Rücklagen	644,8	606,3	625,5	-3,0	3.096,3	395,0
	Zuführung an Rücklagen, Fonds u. Stöcke	569,2	575,4	601,3	5,6	168,9	-71,9
	<b>Ausgaben</b>	<b>24.502,4</b>	<b>24.852,3</b>	<b>26.451,1</b>	<b>8,0</b>	<b>27.313,4</b>	<b>3,3</b>
	<b>Ausgaben (bereinigt)<sup>1)</sup></b>	<b>19.075,0</b>	<b>20.724,1</b>	<b>20.987,8</b>	<b>10,0</b>	<b>21.134,6</b>	<b>0,7</b>
	<b>Ausgaben (bereinigt) ohne Länderfinanzausgleich</b>	<b>16.880,0</b>	<b>17.559,1</b>	<b>17.823,6</b>	<b>5,6</b>	<b>18.334,6</b>	<b>2,9</b>
	<b>Überschuss +/-Fehlbetrag - Finanzierungssaldo</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>x</b>	<b>0,0</b>	<b>x</b>
		<b>-187,5</b>	<b>-598,9</b>	<b>-494,7</b>	<b>163,8</b>	<b>-601,7</b>	<b>21,6</b>
Anmerkungen:							
1) Haushaltsvolumen abzüglich Aufnahme bzw. Tilgung von Kreditmarktmitteln, Entnahme aus bzw. Zuführung an Rücklagen, Überschüsse bzw. Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren, haushaltstechnische Verrechnungen							
x kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar							
Differenzen sind rundungsbedingt.							

Tabelle 2-1: Einnahmen und Ausgaben in den Jahren 2006 bis 2008 in Mio. Euro

Wie Tabelle 2-1 zeigt, stiegen die Einnahmen des Landes im Jahr 2007 gegenüber dem Vorjahr um 8,0 v. H. Das Steueraufkommen, das den größten Teil der Einnahmen bildet, nahm um 13,1 v. H. zu. Auch unter Berücksichtigung der höheren Zahlungen in den Länderfinanzausgleich verblieben höhere Steuereinnahmen (7,8 v. H.). Auf der Ausgabenseite stiegen die Personalausgaben um 2,6 v. H., die sächlichen Verwaltungsausgaben um 5,1 v. H. und die Investitionsausgaben einschließlich Baumaßnahmen um 2,9 v. H. Mit 20,8 v. H. stiegen die Übertragungsausgaben (Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke) am stärksten, wobei die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich (44,2 v. H.) und für den Kommunalen Finanzausgleich (27,6 v. H.) deutlich gegenüber dem Vorjahr zunahmen.

Die Nettoneuverschuldung des Jahres 2007 (745,7 Mio. Euro) blieb zwar niedriger als der Haushaltsansatz, nahm jedoch gegenüber dem Jahr 2006 (582,1 Mio. Euro) um 28 v. H. zu. Sie lag unter der Nettoneuverschuldung des Jahres 2005 (776,4 Mio. Euro).

## **2.2 Bereinigte Einnahmen**

Die bereinigten Einnahmen des Haushaltsjahres 2007 (ohne Einnahmen aus der Aufnahme von Kreditmarktmitteln, Rücklagenentnahmen, Überschüsse aus Vorjahren und haushaltstechnische Verrechnungen)<sup>11</sup> betragen 20.493,1 Mio. Euro. Sie lagen damit um 1.605,7 Mio. Euro (8,5 v. H.) über dem Ist-Ergebnis des Jahres 2006. Das Haushaltssoll (20.125,2 Mio. Euro) wurde um 1,8 v. H. überschritten.

---

<sup>11</sup> Bereinigung nach den Vorgaben des Finanzplanungsrates

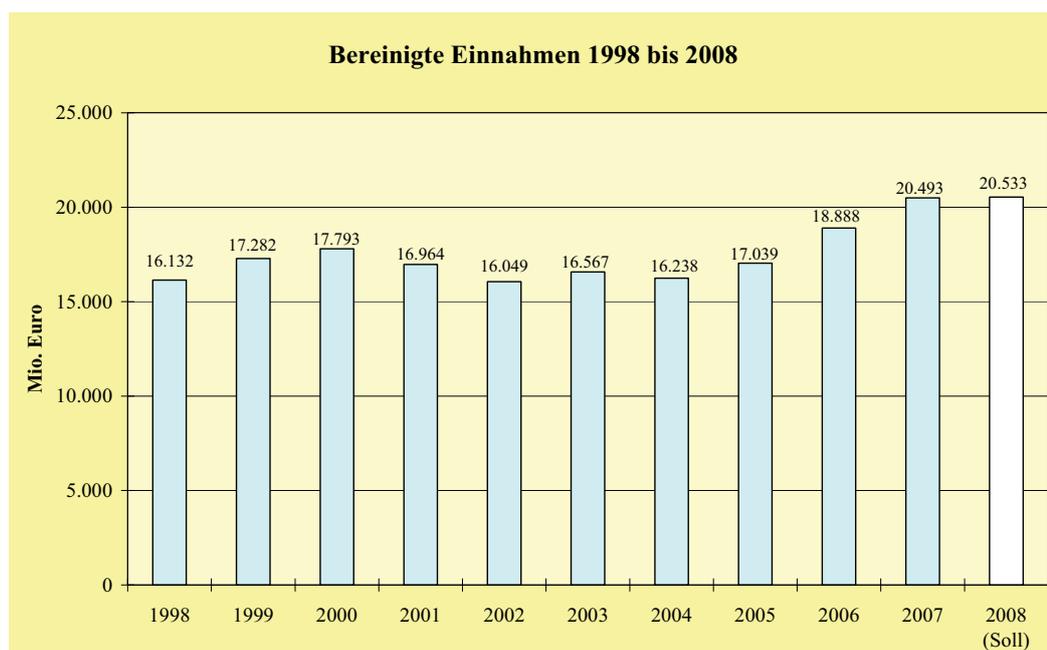


Abbildung 2-1: Bereinigte Einnahmen 1998 bis 2008

Abbildung 2-2 zeigt, dass die im Jahr 2007 gestiegenen bereinigten Einnahmen bei rückläufigen Vermögensveräußerungen auf das deutlich höhere Aufkommen von Steuern und steuerähnlichen Abgaben zurückgehen. Die anderen Einnahmepositionen veränderten sich wenig.

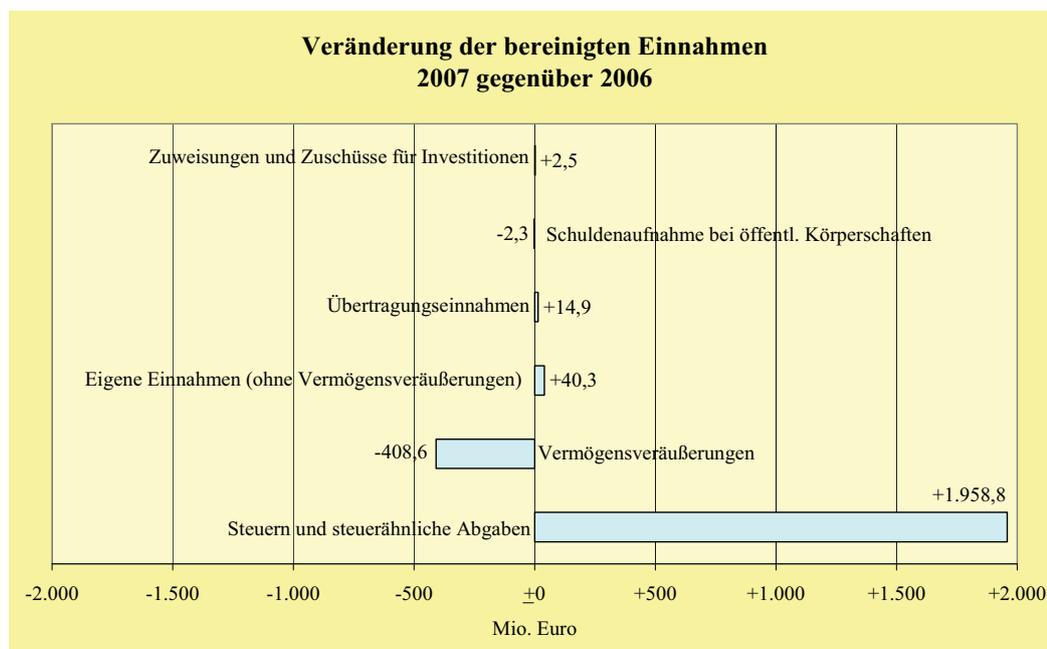


Abbildung 2-2: Veränderung der bereinigten Einnahmen

### 2.3 Bereinigte Ausgaben

Die bereinigten Ausgaben des Haushaltsjahres 2007 (ohne Ausgaben zur Tilgung von Kreditmarktschulden, Rücklagenzuführungen, Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren und haushaltstechnische Verrechnungen)<sup>12</sup> betrugen 20.987,8 Mio. Euro. Sie lagen damit um 1.912,8 Mio. Euro (10,0 v. H.) über dem Ist-Ergebnis des Jahres 2006. Das Haushaltssoll (20.724,1 Mio. Euro) wurde um 1,3 v. H. überschritten (Tabelle 2-1).

Abbildung 2-3 zeigt, dass einzig die Zinsausgaben im Haushaltsjahr 2007 niedriger lagen als im Vorjahr (-15,9 Mio. Euro oder -1,1 v. H.). Die Zahlungen des Landes in den Länderfinanzausgleich stiegen um 969,2 Mio. Euro (44,2 v. H.) und die weiteren Übertragungsausgaben (ohne Länderfinanzausgleich) um 673,3 Mio. Euro (11,8 v. H.). Allein die Zahlungen für den Kommunalen Finanzausgleich nahmen um 568,3 Mio. Euro (27,6 v. H.) zu. Die Personalausgaben erhöhten sich um 176,4 Mio. Euro (2,6 v. H.).

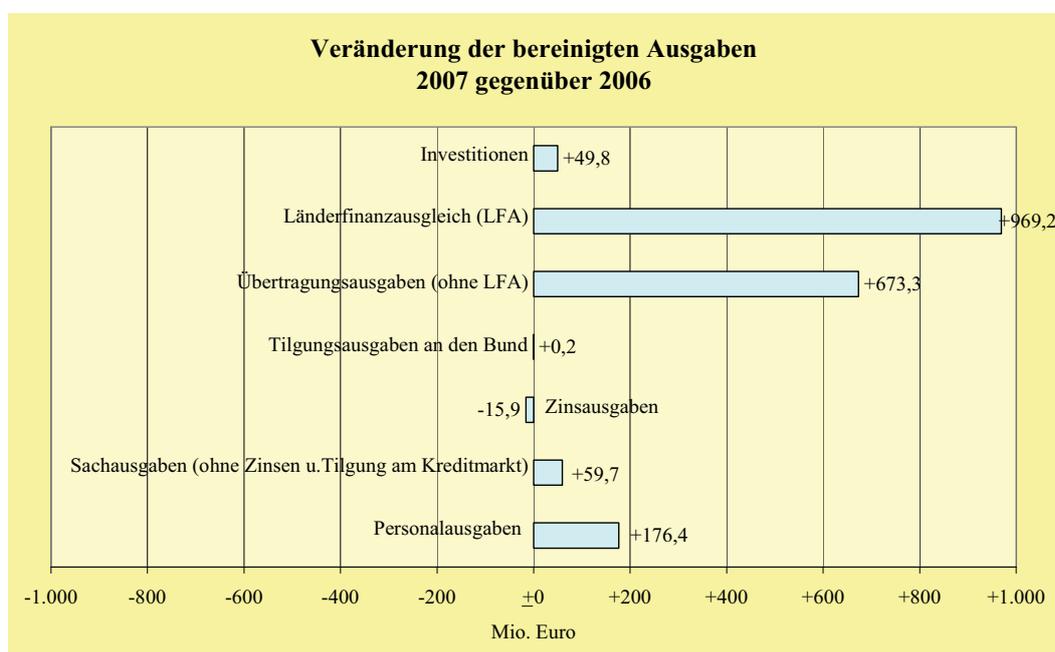


Abbildung 2-3: Veränderung der bereinigten Ausgaben

<sup>12</sup> Bereinigung nach den Vorgaben des Finanzplanungsrates

## 2.4 Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo ist die Differenz zwischen bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben. Er lag im Haushaltsjahr 2007 bei -494,7 Mio. Euro (siehe auch Tabelle 2-1).

Bereinigte Einnahmen	20.493,1 Mio. Euro
Bereinigte Ausgaben	<u>20.987,8 Mio. Euro</u>
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b><u>-494,7 Mio. Euro</u></b>

Der negative Finanzierungssaldo (Finanzierungsdefizit) lag um 104,2 Mio. Euro unter dem Planansatz von 598,9 Mio. Euro (-17,4 v. H.). Er erhöhte sich gegenüber dem im Jahr 2006 gesunkenen Finanzierungsdefizit wieder um 307,2 Mio. Euro (163,8 v. H.), blieb jedoch noch unter dem des Jahres 2005 (576,5 Mio. Euro). Im Zehnjahresvergleich liegt der Finanzierungssaldo des Jahres 2007 im unteren Bereich.

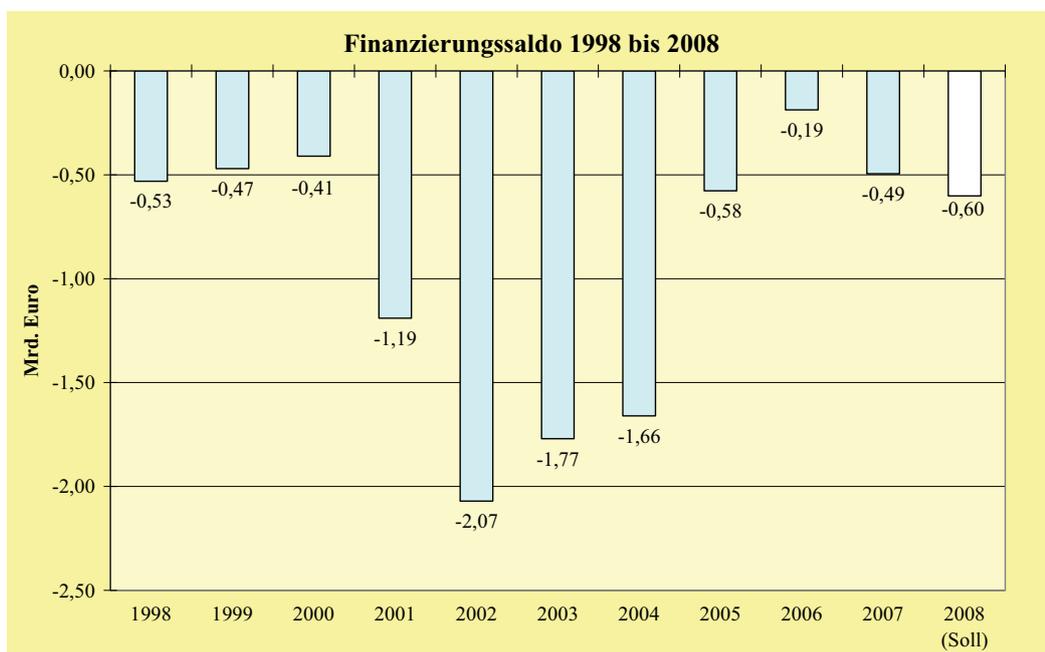


Abbildung 2-4: Entwicklung des Finanzierungssaldos

## **2.5 Strukturdaten des Landeshaushalts**

### **2.5.1 Zu bereinigende Sondereinflüsse**

Zur Analyse des Landeshaushalts und der Entwicklung der finanzwirtschaftlichen Situation des Landes über einen mehrjährigen Betrachtungsraum 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.

Den Strukturdaten liegen die bereinigten Einnahmen und Ausgaben zugrunde. Zusätzlich werden die bereinigten Ausgaben um die Zahlungen des Landes in den Länderfinanzausgleich vermindert, weil diese Mittel nicht zur Finanzierung von Landesaufgaben zur Verfügung stehen.

Außerdem sind verschiedene Sondereinflüsse zu berücksichtigen, um die Vergleichbarkeit der Kennzahlen über einen mehrjährigen Zeitraum zu gewährleisten. Die den Kennzahlen zugrunde liegenden Daten werden entsprechend auch um die nachfolgend genannten Sondereinflüsse bereinigt, so dass die verwendeten Daten von nicht bereinigten Daten abweichen:

Die Universitäten, die Kunst- und Fachhochschulen sowie die Forschungsanstalt Geisenheim (nachfolgend: Hochschulen) wurden in den Jahren 2000 und 2001 schrittweise aus dem kameralen Rechnungswesen des Landes ausgegliedert. Seither werden die Hochschulen im Landeshaushalt nur noch mit ihrem Zuschussbedarf veranschlagt, wobei zwischen Zuschüssen für laufende Zwecke (Grp. 685) und solchen für Investitionen (Grp. 894) unterschieden wird.

Der Schienenpersonennahverkehr wurde ab dem Jahr 1996 in den Verantwortungsbereich der Länder (Bahnreform) übertragen. Ab dem Jahr 1998 waren die Zahlungen an die Kommunen im Rahmen des Familienleistungsausgleichs zu berücksichtigen, die in den Jahren 1996 und 1997 noch als Mindereinnahmen bei der Umsatzsteuer abgesetzt worden waren. Ferner wurden im Jahr 1999 das Sondervermögen „Wohnungsbau und Zukunftsin-

vestitionen“ errichtet und die Einnahmen und Ausgaben der Wohnungsbauprogramme aus dem Landeshaushalt ausgegliedert.<sup>13</sup> Auch das im Jahr 2001 erneut eingegangene Engagement des Landes bei der Landesbank Hessen-Thüringen erschwerte die Vergleichbarkeit in dem betroffenen Haushaltsjahr. Der Landesbetrieb „Hessen-Forst“ wurde zum Jahresbeginn 2001 errichtet, die kamerale Vollveranschlagung in Kapitel 09 60 jedoch bis einschließlich des Jahres 2002 übergangsweise beibehalten. Die im Jahr 2003 vollzogene Ausgliederung zugunsten einer reinen Zuschussveranschlagung mindert die Gesamtausgaben des Landeshaushalts. Schließlich war auch eine Bereinigung im Hinblick auf die neu geschaffenen Landesbetriebe „Archivschule Marburg“ (ab 2002), „Landgestüt Dillenburg“ (ab 2003), „Hessisches Baumanagement“ (ab 2004) sowie die Landesbetriebe „Landwirtschaft Hessen“ und „Hessisches Landeslabor“ (ab 2005) vorzunehmen.

### **2.5.2 Entwicklung der Strukturdaten**

Tabelle 2-2 enthält die bereinigten<sup>14</sup> und die nicht bereinigten Strukturdaten (Quoten) für die Jahre 2006 bis 2008. Nach der überwiegend positiven Entwicklung im Jahr 2006 ist die Veränderung der bereinigten Strukturdaten im Jahr 2007 nicht einheitlich.

---

<sup>13</sup> Im Jahr 2007 wurde das Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“ von der Landestreuhandstelle übernommen.

<sup>14</sup> siehe Tz. 2.5.1

Strukturdaten <sup>1)</sup>		2006	2007		2008
		Ist	Soll e.N.	Ist	Soll
Steuerdeckungsquote <sup>2) 3)</sup>	unbereinigt	76,6	79,6	78,2	79,2
	bereinigt	75,8	78,6	77,2	78,2
Kreditfinanzierungsquote <sup>4)</sup>	unbereinigt	3,1	4,0	3,6	2,6
	bereinigt	3,4	4,7	4,2	3,0
Personalausgabenquote <sup>2)</sup>	unbereinigt	40,9	40,4	39,7	39,1
	bereinigt	46,6	45,9	45,2	44,4
Personalausgaben je Einwohner (Euro)	unbereinigt	1.136	1.168	1.166	1.182
	bereinigt	1.297	1.329	1.327	1.343
Personal-Steuer-Quote <sup>3)</sup>	unbereinigt	53,4	50,8	50,8	49,4
	bereinigt	61,6	58,4	58,5	56,8
Zinsausgabenquote <sup>2)</sup>	unbereinigt	8,2	7,7	7,7	7,9
	bereinigt	8,2	7,7	7,6	7,9
Zins-Steuer-Quote <sup>3)</sup>	unbereinigt	10,7	9,7	9,8	10,0
	bereinigt	10,8	9,8	9,9	10,1
Investitionsausgabenquote <sup>2)</sup>	unbereinigt	10,0	9,9	9,8	10,8
	bereinigt	11,0	10,9	10,7	11,7

<sup>1)</sup> Die Auswirkungen des Gesetzes zur Kommunalisierung des Landrats sowie des Oberbürgermeisters als Behörden der Landesverwaltung vom 21. März 2005, GVBl. I S. 229 (Kommunalisierungsgesetz) blieben unberücksichtigt.

<sup>2)</sup> In v. H. der bereinigten Ausgaben nach Länderfinanzausgleich

<sup>3)</sup> In v. H. der Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich

<sup>4)</sup> Nettokreditaufnahme in v. H. der bereinigten Ausgaben nach Länderfinanzausgleich

Tabelle 2-2: Strukturdaten des Landeshaushalts 2006 bis 2008

Die bereinigte Steuerdeckungsquote gibt an, welcher Anteil der bereinigten Ausgaben durch Steuereinnahmen gedeckt ist. Wie im Vorjahr (75,8 v. H.) stieg diese Quote und erreichte 77,2 v. H. im Jahr 2007. Ursache für den Anstieg ist, dass das bereinigte Steueraufkommen (7,7 v. H.) stärker zunahm als die bereinigten Ausgaben (5,6 v. H.).

Die bereinigte Kreditfinanzierungsquote gibt an, welcher Anteil der bereinigten Ausgaben durch Nettokreditaufnahme gedeckt wird. Sie nahm im Jahr 2007 von 3,4 v. H. auf 4,2 v. H. zu. Dabei stieg die Nettokreditaufnahme - nach dem Sinken im Jahr 2006 (-25,0 v. H.) - mit 28,1 v. H. stärker als die bereinigten Ausgaben.

Zur Beurteilung der Personalausgaben werden drei Quoten herangezogen: Die Personalausgabenquote gibt an, welcher Anteil der bereinigten Ausga-

ben für das Personal des Landes ausgegeben wird. Die Personalausgaben je Einwohner zeigen die Personalkosten 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 entwickelte sich leicht rückläufig: Nach 46,6 v. H. im Jahr 2006 erreichte sie 45,2 v. H. im Jahr 2007. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Personalausgaben erneut stiegen (2,2 v. H.), dieser Anstieg aber hinter dem der bereinigten Ausgaben (5,6 v. H.) zurückblieb.

Der Anstieg der Personalausgaben führte bei kaum gesunkenen Einwohnerzahlen zu einer Erhöhung der bereinigten Personalausgaben je Einwohner. So entfielen rechnerisch auf jeden Bürger Personalkosten von 1.327 € im Jahr 2007 (1.297 € im Jahr 2006).

Dagegen entwickelte sich die bereinigte Personal-Steuer-Quote ähnlich wie die Personalausgabenquote. Sie nahm von 61,6 v. H. auf 58,5 v. H. im Jahr 2007 ab, da die höheren Personalausgaben durch das stärker gestiegene Steueraufkommen (7,7 v. H.) kompensiert wurden.

Zur Beurteilung der Zinsausgaben werden zwei Quoten herangezogen: Die Zinsausgabenquote gibt an, welcher Anteil der bereinigten Ausgaben durch Zinsausgaben gebunden ist. Die Zins-Steuer-Quote gibt an, welcher Anteil der Steuereinnahmen für Zinsausgaben verwendet wird.

Die bereinigte Zinsausgabenquote verbesserte sich von 8,2 v. H. im Jahr 2006 auf 7,6 v. H. im Jahr 2007. Grund für diese Entwicklung sind nicht nur höhere bereinigte Ausgaben, sondern auch absolut niedrigere Zinsausgaben (-1,1 v. H.). Da im gleichen Zeitraum das bereinigte Steueraufkommen stieg (7,7 v. H.), sank auch die bereinigte Zins-Steuer-Quote: Im Jahr 2007 waren rechnerisch 9,9 v. H. der Steuern durch Zinsausgaben gebunden (10,8 v. H. im Jahr 2006).

Die Investitionsausgabenquote informiert über den Anteil der bereinigten Ausgaben, der auf Investitionen entfällt. Nach 11,0 v. H. im Jahr 2006 sank die bereinigte Investitionsausgabenquote im Jahr 2007 auf 10,7 v. H. Grund

hierfür ist, dass der Anstieg der Investitionsausgaben (2,7 v. H.) hinter dem der bereinigten Ausgaben (5,6 v. H.) zurück blieb.

### **3 Die Entwicklung von Einnahmearten im Haushaltsjahr 2007**

*Die Einnahmen des Landes betragen 26.451,1 Mio. Euro. Der größte Teil davon (64,6 v. H.) entfiel auf Steuern. Deren Aufkommen erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um 1.978,9 Mio. Euro (13,1 v. H.) auf 17.099,0 Mio. Euro. Damit wurde der höchste Wert der letzten zehn Jahre erreicht. Nach Abzug der erneut höheren Zahlungen in den Länderfinanzausgleich verblieben dem Land im Jahr 2007 mit 13.934,8 Mio. Euro 7,8 v. H. mehr an Steuereinnahmen (1.009,7 Mio. Euro) als im Jahr 2006.*

*Die Steuereinnahmen resultierten zu 88,0 v. H. (15.045,3 Mio. Euro) aus Gemeinschaftsteuern - einschließlich der Gewerbesteuerumlage der Kommunen - und zu 12,0 v. H. (2.053,7 Mio. Euro) aus Landessteuern.*

*Die Erlöse aus Immobilienveräußerungen fielen mit rund 41 Mio. Euro auf das Niveau der Jahre 1997 bis 2003 zurück. In den Jahren 2004 bis 2006 waren sie vor allem durch Sale-and-rent-back-Transaktionen stark angestiegen.*

*Die Übertragungseinnahmen erreichten 1.364,0 Mio. Euro. Davon trug der Bund 496,9 Mio. Euro für den Öffentlichen Personennahverkehr und 290,1 Mio. Euro für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen („Hartz IV“).*

*Das Land erhielt von Dritten Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen von 448,5 Mio. Euro. Der Bund zahlte an das Land 111,2 Mio. Euro für Verkehrsinvestitionen und 57,5 Mio. Euro für den Hochschulbau. Die kreisfreien Städte und die Landkreise beteiligten sich mit 67,9 Mio. Euro an der Krankenhausfinanzierung.*

#### **3.1 Struktur der Einnahmen des Landes**

Im Jahr 2007 betragen die Einnahmen des Landes 26.451,1 Mio. Euro. Davon entfielen 17.099,0 Mio. Euro (64,6 v. H.) auf Steuern, 4.982,2 Mio. Euro (18,8 v. H.) auf Bruttokreditaufnahme, 1.532,6 Mio. Euro (5,8 v. H.) auf

Eigene Einnahmen und 1.364,0 Mio. Euro (5,2 v. H.) auf Übertragungseinnahmen (Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke).

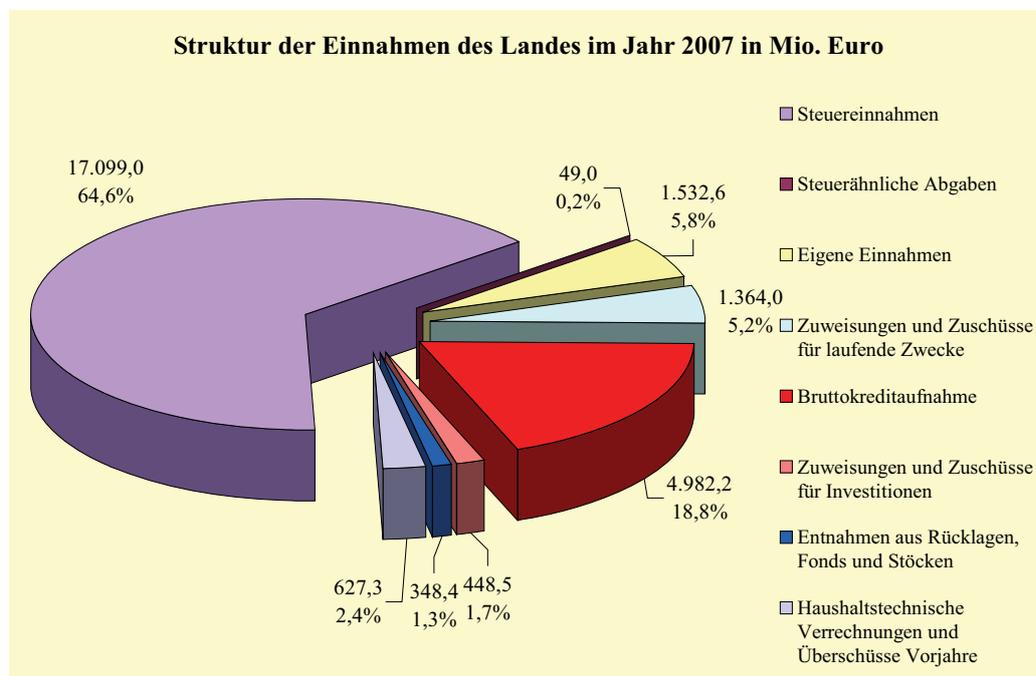


Abbildung 3-1: Struktur der Einnahmen des Landes im Jahr 2007 in Mio. Euro

## 3.2 Steuereinnahmen

### 3.2.1 Gesamtentwicklung

Die Steuereinnahmen wuchsen gegenüber dem Vorjahr um 1.978,9 Mio. Euro oder 13,1 v. H. (Tabelle 3-1). Sie unterschritten das Haushaltssoll um 42,0 Mio. Euro (0,2 v. H.).

Steuereinnahmen (HGr. 0 ohne OGr. 09)	2006		2007		Veränderung ggü. Vorjahr	
	Ist	Soll	Ist	Soll / Ist		
	in Mio. Euro					v. H.
<b>Landesanteile an Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage</b>						
Lohnsteuer	5.298,1	5.694,9	5.738,3	43,4	440,2	8,3
Veranlagte Einkommensteuer	657,6	840,0	821,9	-18,1	164,4	25,0
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	1.056,6	1.540,0	1.487,9	-52,1	431,3	40,8
Zinsabschlagsteuer	428,1	640,1	686,9	46,8	258,8	60,4
Körperschaftsteuer	1.356,9	1.291,7	1.199,3	-92,5	-157,6	-11,6
Umsatzsteuer	2.770,2	3.200,0	3.160,3	-39,7	390,1	14,1
Einfuhrumsatzsteuer	1.179,7	1.335,0	1.353,7	18,7	174,1	14,8
Gewerbesteuerumlage	532,0	560,0	597,0	37,0	65,0	12,2
<b>Summe Landesanteile</b>	<b>13.279,1</b>	<b>15.101,7</b>	<b>15.045,3</b>	<b>-56,4</b>	<b>1.766,2</b>	<b>13,3</b>
<b>Landessteuern</b>						
Vermögensteuer	8,5	1,0	1,2	0,2	-7,3	-86,3
Erbschaftsteuer	326,4	405,0	422,0	17,0	95,6	29,3
Grunderwerbsteuer	615,6	725,0	740,4	15,4	124,8	20,3
Kraftfahrzeugsteuer	691,9	715,0	689,6	-25,4	-2,4	-0,3
Rennwett- und Lotteriesteuern	136,7	130,5	137,5	7,0	0,8	0,6
Feuerschutzsteuer	34,6	34,8	35,6	0,8	1,0	2,8
Biersteuer	27,3	28,0	27,6	-0,4	0,3	1,0
<b>Summe Landessteuern</b>	<b>1.841,0</b>	<b>2.039,3</b>	<b>2.053,7</b>	<b>14,4</b>	<b>212,7</b>	<b>11,6</b>
<b>Steuereinnahmen vor Länderfinanzausgleich</b>	<b>15.120,1</b>	<b>17.141,0</b>	<b>17.099,0</b>	<b>-42,0</b>	<b>1.978,9</b>	<b>13,1</b>
Länderfinanzausgleich (tgl. und vj. Abrechnung)	2.195,0	3.165,0	3.164,2	-0,8	969,2	44,2
<b>Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich</b>	<b>12.925,1</b>	<b>13.976,0</b>	<b>13.934,8</b>	<b>-41,2</b>	<b>1.009,7</b>	<b>7,8</b>
Anteil der Gemeinschaftsteuern an den Steuer- einnahmen vor Länderfinanzausgleich in v. H.	87,8	88,1	88,0			
Anteil der Landessteuern an den Steuer- einnahmen vor Länderfinanzausgleich in v. H.	12,2	11,9	12,0			
Rundungsbedingte Abweichungen						

Tabelle 3-1: Steuereinnahmen in den Jahren 2006 und 2007

Mit einem Aufkommen von 15.045,3 Mio. Euro hatten die Landesanteile an den Gemeinschaftsteuern einschließlich Gewerbesteuerumlage einen Anteil von 88,0 v. H. (Vorjahr: 87,8 v. H.) an den gesamten Steuereinnahmen. Die Landessteuern machten mit 2.053,7 Mio. Euro einen Anteil von 12,0 v. H. (Vorjahr: 12,2 v. H.) aus.

Unter Berücksichtigung der kassenmäßigen Zahlungsverpflichtungen des Landes in den Länderfinanzausgleich von 3.164,2 Mio. Euro verblieben

dem Land Steuereinnahmen in Höhe von 13.934,8 Mio. Euro. Der Vorjahreswert von 12.925,1 Mio. Euro wurde um 1.009,7 Mio. Euro (7,8 v. H.) überschritten.

### 3.2.2 Steuereinnahmen und Steuerdeckungsquote

Abbildung 3-2 zeigt, dass im Jahr 2007 mit 17.099,0 Mio. Euro das höchste Steueraufkommen der letzten zehn Jahre erzielt wurde. Für das Jahr 2008 wurden im Haushaltsplan mit 17.313,6 Mio. Euro etwas höhere Steuereinnahmen (1,3 v. H.) angesetzt.

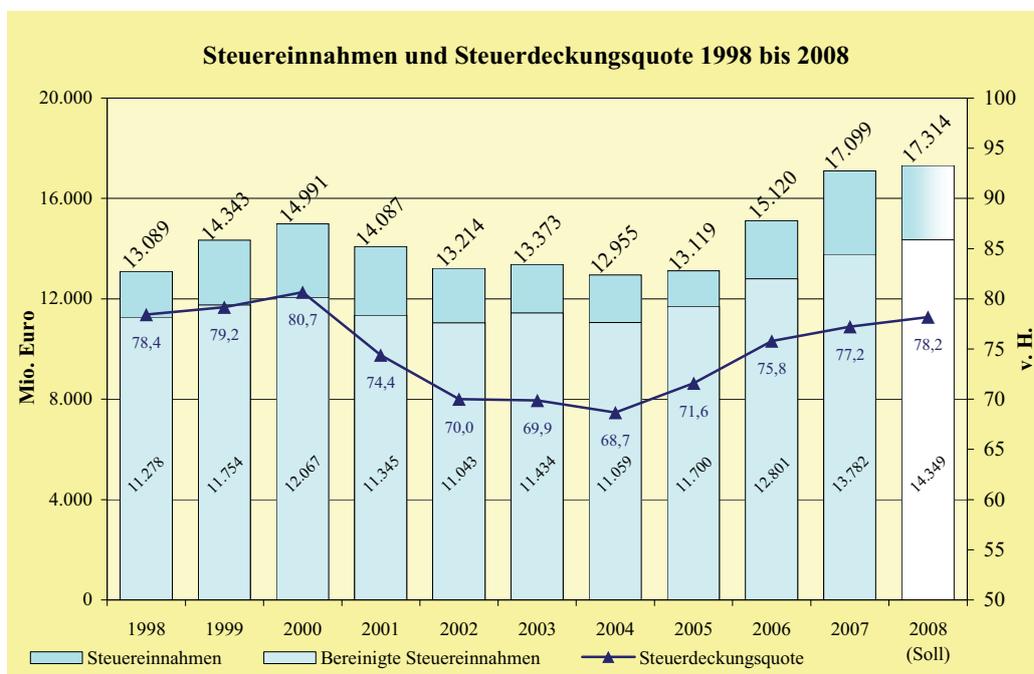


Abbildung 3-2: Steuereinnahmen und Steuerdeckungsquote 1998 bis 2008

Darüber hinaus enthält Abbildung 3-2 auch die bereinigten Steuereinnahmen und die aus bereinigten Werten berechnete Steuerdeckungsquote. Wie in Kapitel 2.5 erläutert, werden zur Analyse des Haushalts über einen mehrjährigen Zeitraum und zur Ermittlung der Strukturquoten die Steuereinnahmen und die bereinigten Ausgaben unter anderem um Zahlungen des Landes in den Länderfinanzausgleich gekürzt. Ebenso werden Sondereinflüsse rechnerisch berücksichtigt.

Für die im Wesentlichen um die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich bereinigten Steuereinnahmen gilt ebenso wie für die unbereinigten Steuereinnahmen, dass sie im Jahr 2007 den höchsten Wert des zehnjährigen Betrachtungszeitraums erreichten. Sie lagen mit 13.782,1 Mio. Euro um 7,7 v. H. höher als im Jahr 2006.

Die bereinigte Steuerdeckungsquote gibt an, welcher Anteil der bereinigten Ausgaben durch bereinigte Steuereinnahmen gedeckt ist. Sie stieg seit dem im Zehnjahresvergleich niedrigsten Wert im Jahr 2004 jedes Jahr an und erreichte 77,2 v. H. im Jahr 2007. Obwohl die Steuereinnahmen in diesem Jahr den höchsten Wert aufwiesen, blieb die Steuerdeckungsquote hinter den Werten der Jahre 1998 bis 2000 zurück. Dies liegt daran, dass zwischen 1998 und 2000 ein höherer Anteil der Ausgaben durch Steuereinnahmen gedeckt war als im Jahr 2007.

### **3.2.3 Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage**

Die Landesanteile Hessens an den Gemeinschaftsteuern<sup>15</sup> und die Gewerbesteuerumlage<sup>16</sup> erbrachten 15.045,3 Mio. Euro oder 88,0 v. H. der Steuereinnahmen des Jahres 2007 (Tabelle 3-1). Gemäß der nachfolgenden Abbildung 3-3 entfielen 5.738,3 Mio. Euro oder 38,1 v. H. auf die Lohnsteuer, 821,9 Mio. Euro oder 5,5 v. H. auf die veranlagte Einkommensteuer, 1.487,9 Mio. Euro oder 9,9 v. H. auf nicht veranlagte Steuern vom Ertrag. Aus der Körperschaftsteuer erhielt das Land Einnahmen von 1.199,3 Mio. Euro oder 8,0 v. H. Knapp ein Drittel der Gemeinschaftsteuern einschließlich Gewerbesteuerumlage erbrachten Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer (4.514,0 Mio. Euro).

An den kommunalen Gewerbesteuerereinnahmen war das Land durch eine Umlage von 597,0 Mio. Euro beteiligt. Das entsprach 4,0 v. H. der Landeseinnahmen aus Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage. Die Ge-

---

<sup>15</sup> Art. 106 Absatz 3 Grundgesetz

<sup>16</sup> Art. 106 Absatz 6 Satz 4 Grundgesetz

werbsteuerumlage wurde im Jahr 2007 zu rund 60 v. H. von den fünf kreisfreien und sieben kreisangehörigen<sup>17</sup> Städten erbracht.

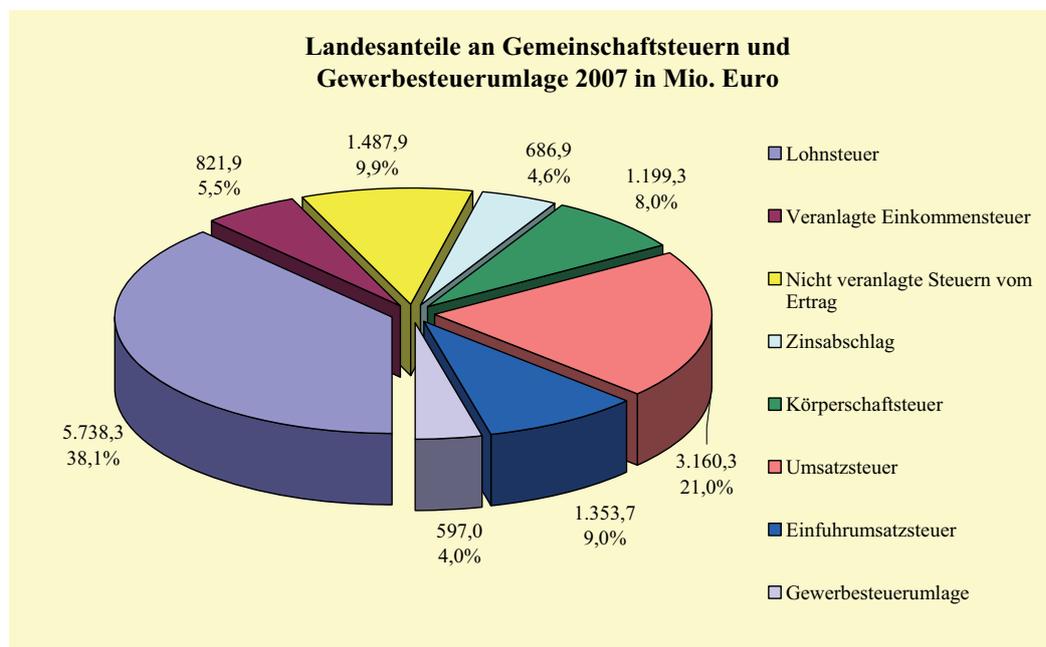


Abbildung 3-3: Landesanteile an Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage 2007

Mit Ausnahme der Landeseinnahmen aus der Körperschaftsteuer, die um 158 Mio. Euro (11,6 v. H.) sanken, stiegen die Gemeinschaftsteuern sowie die Gewerbesteuerumlage im Jahr 2007 zum Teil deutlich (Abbildung 3-4). Die Lohnsteuer stieg um 440,2 Mio. Euro (8,3 v. H.), die veranlagte Einkommensteuer um 164,4 Mio. Euro (25,0 v. H.), die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag um 431,3 Mio. Euro (40,8 v. H.) und die Zinsabschlagsteuer um 258,8 Mio. Euro (60,4 v. H.). Die Umsatz- und die Einfuhrumsatzsteuer nahmen um insgesamt 564,1 Mio. Euro (14,3 v. H.) und die Gewerbesteuerumlage der Kommunen um 65,0 Mio. Euro (12,2 v. H.) zu.

<sup>17</sup> Eschborn, Bad Homburg v. d. Höhe, Hanau, Marburg, Bensheim, Bad Soden am Taunus und Neu-Isenburg

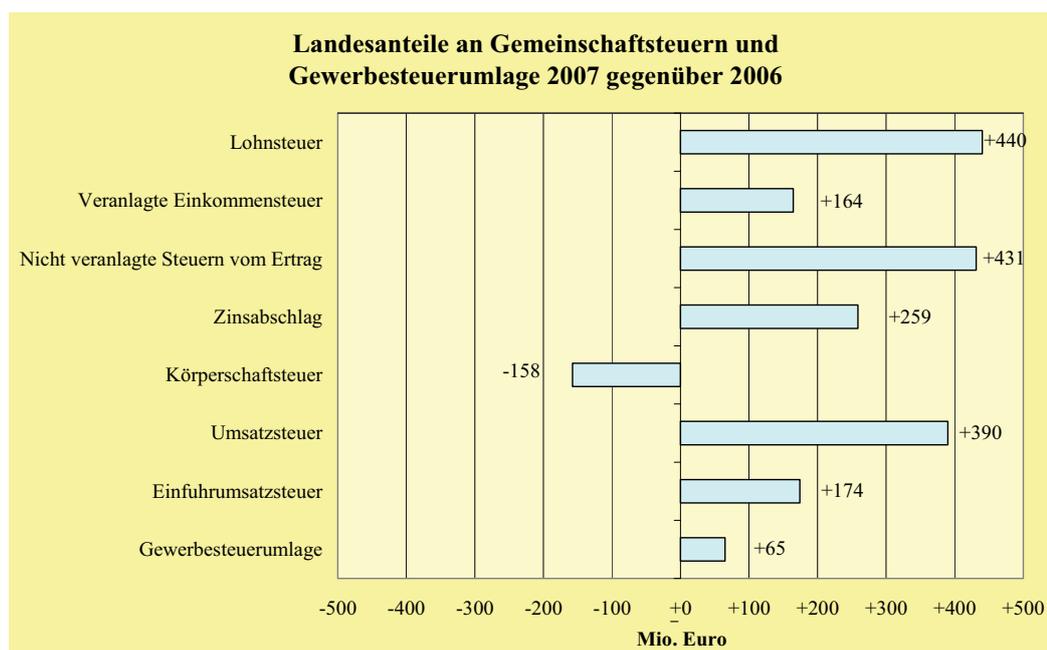


Abbildung 3-4: Landesanteile an Gemeinschaftsteuern und Gewerbsteuerumlage 2007 gegenüber 2006

Nach der starken Zunahme im Jahr 2006 um 984,7 Mio. Euro sank die Körperschaftsteuer im Jahr 2007 zwar wieder, erreichte aber mit 1.199,3 Mio. Euro den dritthöchsten Wert im Betrachtungszeitraum (Abbildung 3-5). Der Haushaltsplan für 2008 unterstellt mit 1.195,0 Mio. Euro ein anhaltend hohes Einnahmenniveau.

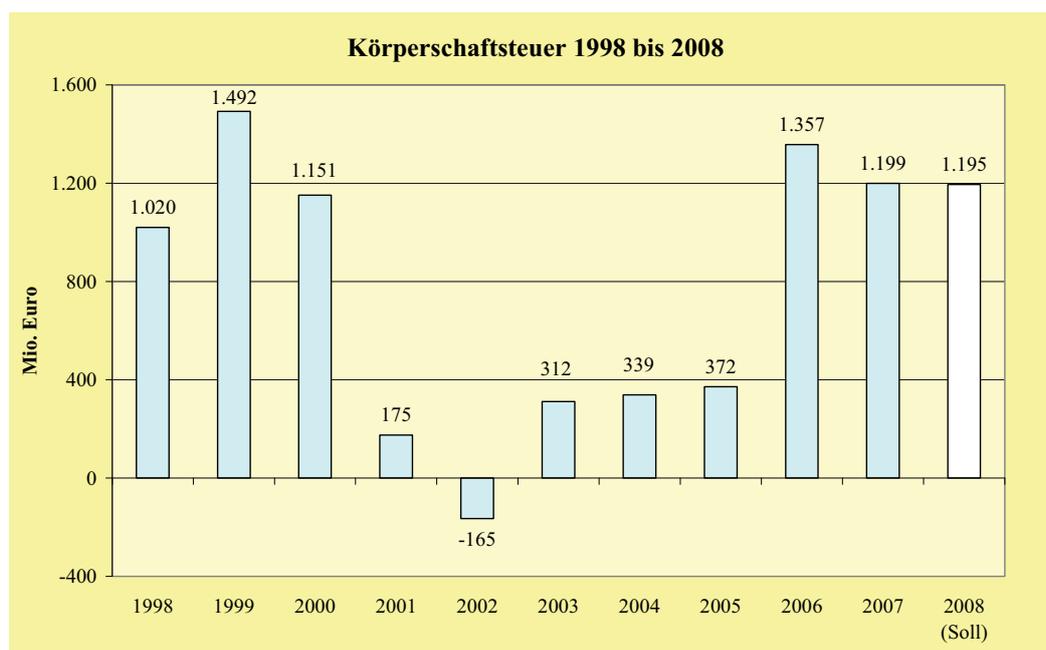


Abbildung 3-5: Körperschaftsteuer 1998 bis 2008

### 3.2.4 Landessteuern

Die Landessteuern erbrachten 2.053,7 Mio. Euro oder 12,0 v. H. der Steuereinnahmen des Jahres 2007 (Tabelle 3-1). Davon entfielen 740,4 Mio. Euro (36,1 v. H.) auf die Grunderwerbsteuer, 689,6 Mio. Euro (33,6 v. H.) auf die Kraftfahrzeugsteuer, 422,0 Mio. Euro (20,5 v. H.) auf die Erbschaftsteuer und 137,5 Mio. Euro (6,7 v. H.) auf die Rennwett- und Lotteriesteuern.

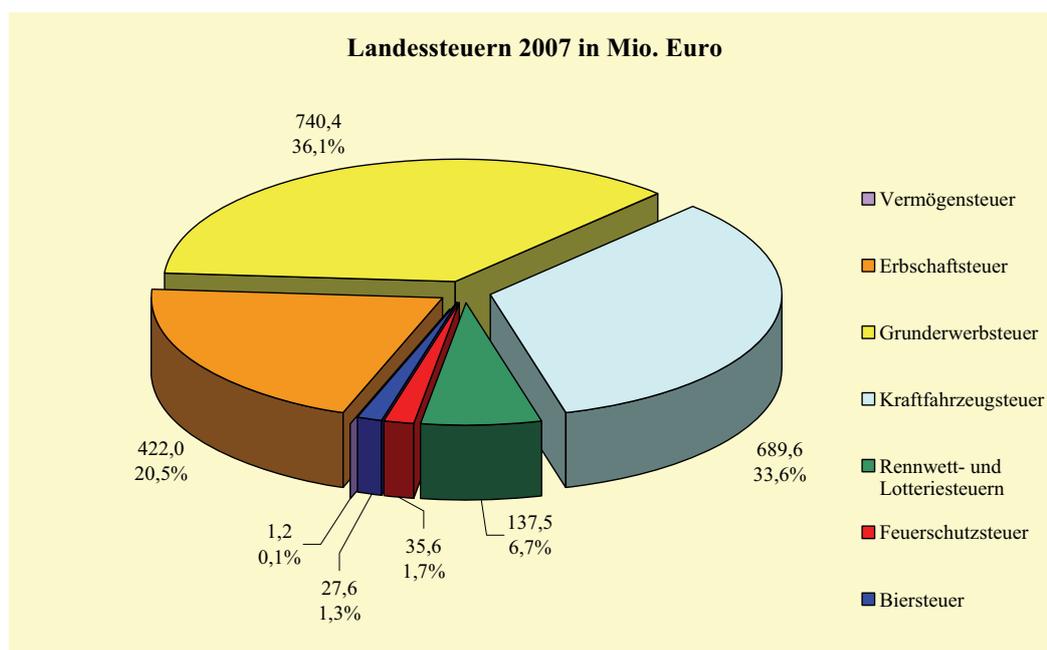


Abbildung 3-6: Landessteuern 2007 in Mio. Euro

Die Einnahmen aus der seit 1997 nicht mehr erhobenen Vermögensteuer sanken gegenüber dem Vorjahr um 7,3 Mio. Euro (86,3 v. H.) und die Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer um 2,4 Mio. Euro (0,3 v. H.) (Abbildung 3-7).

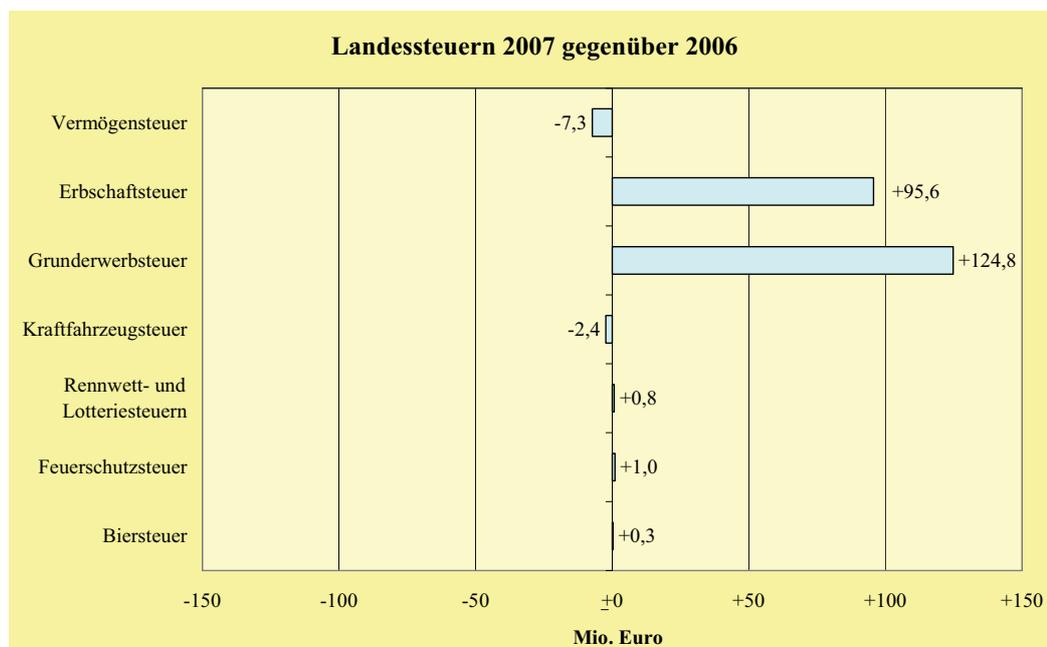


Abbildung 3-7: Landessteuern 2007 gegenüber 2006

Die anderen Landessteuern lagen über ihren Vorjahreswerten. Dabei legten insbesondere die Grunderwerbsteuer um 124,8 Mio. Euro (20,3 v. H.) und die Erbschaftsteuer um 95,6 Mio. Euro (29,3 v. H.) zu. Die Erbschaftsteuer stieg - mit einigen Schwankungen - in den letzten zehn Jahren (Abbildung 3-8).

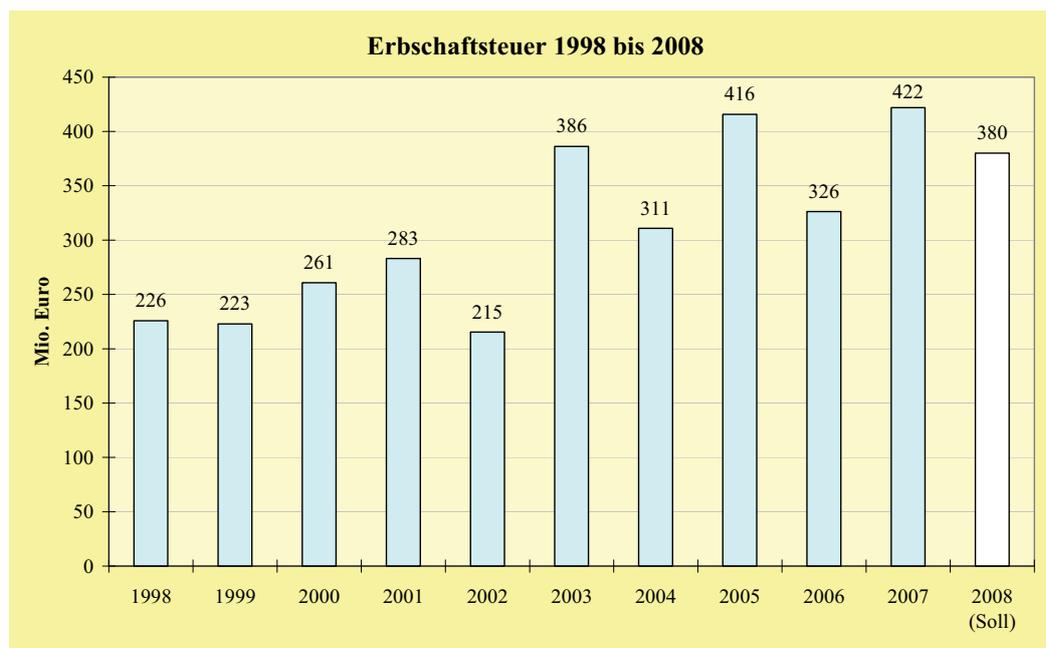


Abbildung 3-8: Erbschaftsteuer 1998 bis 2008

Die Kraftfahrzeugsteuer blieb nach dem leichten Rückgang im Jahr 2007 im Vergleich der letzten zehn Jahre hoch (Abbildung 3-9). Ab dem 1. Juli 2009 stehen die Erträge aus der Kraftfahrzeugsteuer dem Bund zu. Als Kompensation erhalten die Länder einen jährlichen Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Vgl. Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 106, 106 b, 107, 108) vom 19. März 2009, BGBl I S. 606

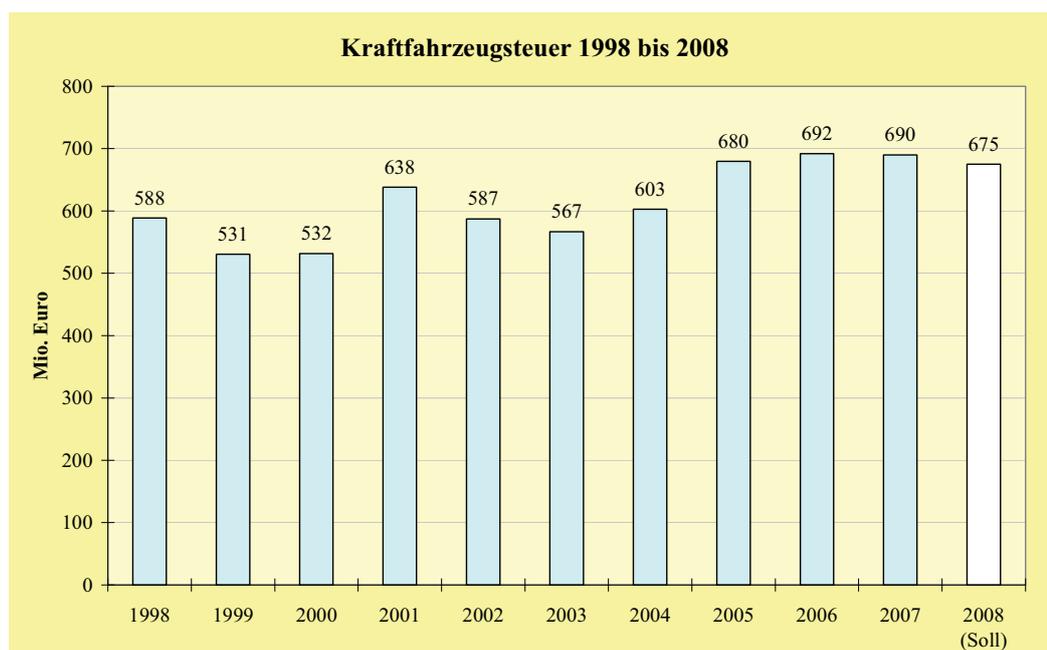


Abbildung 3-9: Kraftfahrzeugsteuer 1998 bis 2008

### 3.3 Steuerähnliche Abgaben

Die steuerähnlichen Abgaben sanken von 69,1 Mio. Euro im Jahr 2006 um 20,1 Mio. Euro (29,1 v. H.) auf 49,0 Mio. Euro im Jahr 2007. Sie lagen um 28,8 Mio. Euro (37,0 v. H.) unter dem Planansatz (Tabelle 3-2).

Die niedrigeren steuerähnlichen Abgaben sind vor allem auf die Rückgänge der Spielbank- und der Abwasserabgabe zurückzuführen. Sie blieben um 14,1 Mio. Euro bzw. 6,0 Mio. Euro unter dem Aufkommen des Vorjahres oder um 18,3 Mio. Euro bzw. 10,5 Mio. Euro unter den Planansätzen für 2007.

Steuerähnliche Abgaben (OGr. 09)	2006	2007			
	Ist	Soll	Ist	Soll / Ist	Veränd. Ist ggü. Vorj.
	in Mio. Euro				
Spielbankabgabe	43,4	47,6	29,4	-18,3	-32,4
Abwasserabgabe	21,5	26,0	15,5	-10,5	-27,9
Walderhaltungsabgabe	0,1	0,1	0,3	0,2	303,7
Ausgleichsabgabe	1,6	1,6	1,4	-0,2	-9,3
Fischereiabgabe zur Förderung des Fischereiwesens	0,5	0,5	0,5	0,0	-4,7
Jagdabgabe zur Förderung des Jagdwesens	0,7	0,7	0,6	-0,1	-11,9
Umlage zur Förderung der Milchwirtschaft	1,1	1,0	1,1	0,0	0,9
Abgabe weinbautreibender Betriebe für die gebietliche Absatzförderung von Wein	0,3	0,3	0,3	0,0	13,1
<b>Summe</b>	<b>69,1</b>	<b>77,8</b>	<b>49,0</b>	<b>-28,8</b>	<b>-29,1</b>
Rundungsbedingte Abweichungen					

Tabelle 3-2: Steuerähnliche Abgaben in den Jahren 2006 und 2007

### 3.4 Eigene Einnahmen

Die Eigenen Einnahmen sanken von 1.900,9 Mio. Euro im Jahr 2006 um 368,3 Mio. Euro (19,4 v. H.) auf 1.532,6 Mio. Euro im Jahr 2007 (Tabelle 3-3). Schon im Jahr 2006 lagen sie niedriger als im Vorjahr (um 179,2 Mio. Euro oder 8,6 v. H.). Allerdings überschritten sie in den Jahren 2006 und 2007 die Planansätze um 41,2 Mio. Euro (2,2 v. H.) bzw. 112,2 Mio. Euro (7,9 v. H.).

Mehr als ein Drittel der Eigenen Einnahmen (535,6 Mio. Euro) entfiel auf die Position Gebühren, sonstigen Entgelte, Geldstrafen und Geldbußen. Sie nahmen um 22,8 Mio. Euro (4,5 v. H.) zu und überschritten auch die Planansätze (um 9,9 Mio. Euro oder 1,9 v. H.). Den Mehreinnahmen bei dieser Position standen um 22,0 Mio. Euro (22,4 v. H.) niedrigere Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen in ähnlicher Größenordnung gegenüber. Ihr Anteil an den Eigenen Einnahmen lag bei 5,0 v. H. Die Sonstigen Verwaltungseinnahmen erhöhten sich um 13,3 Mio. Euro (10,8 v. H.) auf 136,5 Mio. Euro. Damit trugen sie zu 8,9 v. H. zu den Eigenen Einnahmen

bei. Die Einnahmen aus Lotterie, Lotto und Toto hatten ebenfalls eine positive Tendenz. Sie erhöhten sich um 6,3 Mio. Euro (5,1 v. H.) auf 129,8 Mio. Euro. Das entsprach 8,5 v. H. der Eigenen Einnahmen.

Eigene Einnahmen (HGr. 1)	2006	2007			Veränd. Ist ggü. Vorj. in v.H.
	Ist	Soll	Ist	Soll / Ist	
	in Mio. Euro				
Gebühren, sonstige Entgelte, Geldstrafen und Geldbußen darunter:	512,8	525,8	535,6	9,9	4,5
Gebühreneinnahmen der Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation	27,2	23,9	26,7	2,8	-2,0
Geldbußen, Verwarnungsgelder, Zwangsgelder bei der Zentralen Verwarnungs- und Bußgeldstelle	36,9	38,6	41,6	3,0	12,7
Geldstrafen, Geldbußen der Staatsanwaltschaften und Amtsanwaltschaften	46,4	51,5	49,9	-1,6	7,6
Gerichtsgebühren, Geldstrafen und Geldbußen bei ordentlichen Gerichten	286,1	309,0	298,2	-10,8	4,2
Einnahmen der Steuerverwaltung aus Geldstrafen und Geldbußen	14,7	0,0	0,0	0,0	-99,9
Sonstige Verwaltungseinnahmen	123,2	93,9	136,5	42,6	10,8
Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen	98,3	69,6	76,2	6,7	-22,4
Konzessionsabgaben	0,8	0,9	0,7	-0,2	-11,7
Einnahmen aus Lotterie, Lotto u. Toto	123,5	115,7	129,8	14,1	5,1
Mieten und Pachten	7,6	6,2	9,2	2,9	20,5
Erlöse aus der Veräußerung von beweglichen Sachen und Diensten aus wirtschaftlicher Tätigkeit	11,7	12,1	12,1	0,0	3,3
Sonstige Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit u. Vermögen	2,2	1,6	4,3	2,7	95,1
Erlöse aus der Veräußerung von Gegenständen, Kapitalrückzahlungen darunter:	933,3	518,3	524,7	6,3	-43,8
Erlöse aus der Veräußerung von Immobilien	807,2	37,1	40,9	3,7	-94,9
Erlöse aus der Veräußerung von beweglichen Sachen	3,1	3,1	3,3	0,2	8,6
Kapitalrückzahlungen	0,0	478,1	478,1	0,0	x
Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen	0,5	0,5	0,9	0,4	83,0
Zinseinnahmen	14,6	3,3	27,7	24,4	89,0
Darlehensrückflüsse	72,4	72,6	74,9	2,3	3,5
<b>Summe</b>	<b>1.900,9</b>	<b>1.420,4</b>	<b>1.532,6</b>	<b>112,2</b>	<b>-19,4</b>
x kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar Rundungsbedingte Abweichungen					

Tabelle 3-3: Eigene Einnahmen in den Jahren 2006 und 2007

Die gegenüber dem Vorjahr niedrigeren Eigenen Einnahmen waren vom Rückgang der Erlöse aus der Veräußerung von Gegenständen und Kapitalrückzahlungen geprägt. Sie lagen mit 524,7 Mio. Euro im Jahr 2007 um 408,6 Mio. Euro (43,8 v. H.) niedriger als im Vorjahr. Über 90 v. H. dieser Einnahmen aus Vermögensveräußerungen gehen auf Kapitalrückzahlungen zurück, die das Land als Ausgleichsbetrag aufgrund einer Vereinbarung von der Landesbank Hessen-Thüringen erhielt. Diese Mittel wurden in voller Höhe einer Rücklage für Förderzwecke im Sinne des Gesetzes zur Einrichtung des Sondervermögens „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“ zugeführt.

Mit knapp 41 Mio. Euro lagen die Einnahmen aus Immobilienveräußerungen auf dem Niveau der Jahre 1998 bis 2003. In den Jahren 2004 bis 2006 waren diese Einnahmen deutlich höher. Dies lag insbesondere am Verkauf landeseigener Objekte, die anschließend mit langfristigen Verträgen zurück gemietet wurden (Sale-and-rent-back-Transaktionen). Im Jahr 2007 kam eine ursprünglich vorgesehene umfangreiche Immobilienveräußerung nicht zustande.

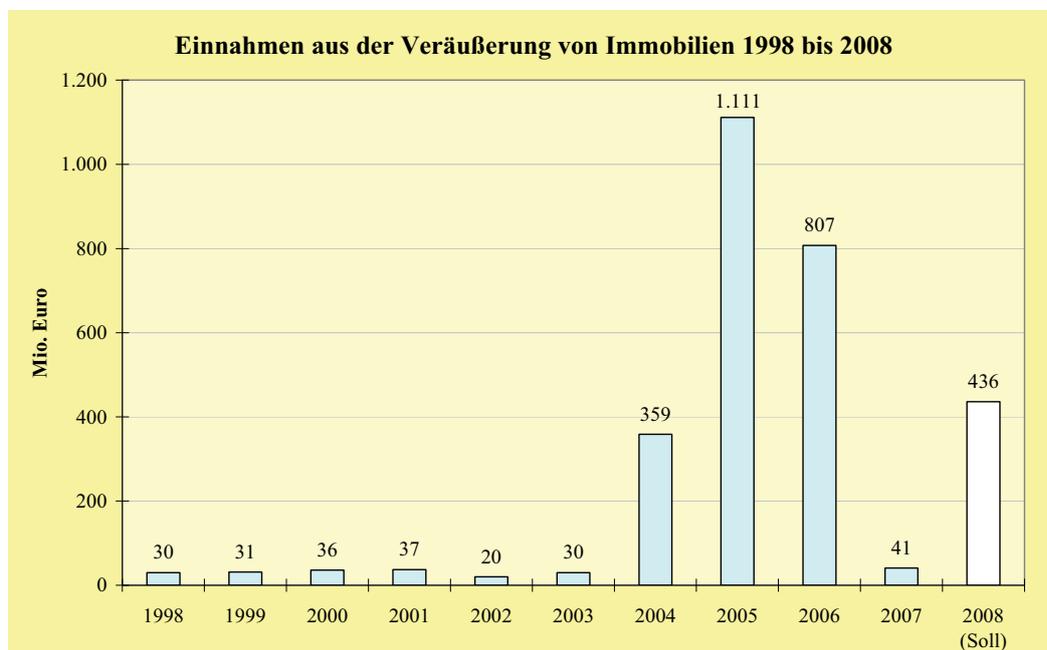


Abbildung 3-10: Einnahmen aus der Veräußerung von Immobilien 1998 bis 2008

### 3.5 Übertragungseinnahmen

Die Übertragungseinnahmen (Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke) stiegen von 1.349,1 Mio. Euro im Jahr 2006 um 14,9 Mio. Euro (1,1 v. H.) auf 1.364,0 Mio. Euro im Jahr 2007 (Tabelle 3-4). Die Zunahme lag im Vorjahr etwas höher (36,6 Mio. Euro oder 2,8 v. H.). Der Planansatz wurde im Jahr 2007 um 322,8 Mio. Euro oder 31,0 v. H. überschritten.

Den größten Anstieg der Übertragungseinnahmen verzeichneten die Einnahmen der Allgemeinen Dienste. Sie veränderten sich von 96,0 Mio. Euro um 35,9 Mio. Euro auf 131,9 Mio. Euro. Die höchsten Übertragungseinnahmen erhielt das Land vom Bund mit 496,9 Mio. Euro für den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Sie sanken gegenüber dem Vorjahr um 21,4 Mio. Euro (4,1 v. H.). Diese Bundeszuweisungen erhält das Land als Kompensation für den im Jahr 1996 in den Verantwortungsbereich der Länder übergegangenen öffentlichen Personennahverkehr.<sup>19</sup> Die zweithöchsten Übertragungseinnahmen erhielt das Land vom Bund zur Weiterleitung an die Kommunen aufgrund des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“). Sie stiegen von 262,7 Mio. Euro um 27,5 Mio. Euro (10,5 v. H.) auf 290,1 Mio. Euro im Jahr 2007. Weiterhin gewährte der Bund Zuweisungen für soziale Leistungen nach dem Bundessozialhilfe- und Asylbewerberleistungsgesetz (im Jahr 2007 unverändert bei 39,3 Mio. Euro), nach dem Wohngeldgesetz (27,3 Mio. Euro, Vorjahr: 38,4 Mio. Euro), nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (18,5 Mio. Euro, Vorjahr: 24,3 Mio. Euro) und für Wiedergutmachungsleistungen (unverändert gegenüber dem Vorjahr: 18,6 Mio. Euro).

---

<sup>19</sup> 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

Übertragungseinnahmen (HGr. 2)	2006	2007			Veränd. ggü. Vorj.  in v. H.
	Ist	Soll	Ist	Soll/Ist	
	in Mio. Euro				
<b>Allgemeine Dienste</b>	<b>96,0</b>	<b>112,8</b>	<b>131,9</b>	<b>19,1</b>	<b>37,3</b>
darunter:					
Kostenerstattung für Erhebung der Kirchensteuer	25,9	25,5	32,3	6,8	24,3
Erstattungen von Beihilfeleistungen durch Landesbetriebe und Hochschulen	12,3	12,6	13,0	0,4	6,0
Erstattung anteiliger Versorgungsbezüge vom Bund	11,7	10,0	13,1	3,1	12,1
Erstattung von Verwaltungsausgaben im Bereich der Hessischen Bezügestelle	6,8	1,2	1,4	0,1	-80,1
<b>Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten</b>	<b>157,2</b>	<b>132,6</b>	<b>147,5</b>	<b>14,9</b>	<b>-6,2</b>
darunter:					
Bundeszuweisungen für Fördermaßnahmen für Studierende	42,4	35,8	42,3	6,5	-0,2
Bundeszuweisungen für Fördermaßnahmen für Schülerinnen und Schüler	18,6	25,0	23,4	-1,6	26,1
Zuweisungen der Städte Wiesbaden, Darmstadt, Kassel im Bereich der Hessischen Staatstheater	52,8	45,7	43,0	-2,7	-18,5
Zuweisungen vom Bund im Bereich gemeinsamer Forschungsförderung von Bund und Ländern	13,2	13,5	13,5	0,0	1,7
<b>Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung</b>	<b>426,0</b>	<b>152,3</b>	<b>432,1</b>	<b>279,8</b>	<b>1,4</b>
darunter:					
Bundeszuweisungen für kommunale und andere Körperschaften außerhalb des Steuerverbunds für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen	262,7	0,0	290,1	290,1	10,5
Wohngeld	38,4	28,5	27,3	-1,2	-28,9
Bundeszuweisungen für Leistungen nach dem Bundessozialhilfe- und Asylbewerberleistungsgesetz	39,3	39,3	39,3	0,0	0,0
Bundeszuweisungen f. Wiedergutmachungsleistungen	18,6	17,5	18,6	1,1	-0,1
Bundeszuweisungen für Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz	24,3	19,0	18,5	-0,5	-23,9
Erstattungen von der EU für Hilfen für Berufsausbildung, Fortbildung, Umschulung	28,1	22,5	16,9	-5,6	-39,9
<b>Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung</b>	<b>12,0</b>	<b>9,5</b>	<b>9,6</b>	<b>0,1</b>	<b>-19,7</b>
<b>Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste</b>	<b>0,9</b>	<b>1,6</b>	<b>1,7</b>	<b>0,2</b>	<b>95,0</b>
<b>Ernährung, Landwirtschaft und Forsten</b>	<b>36,6</b>	<b>39,3</b>	<b>43,7</b>	<b>4,4</b>	<b>19,3</b>
darunter:					
Erstattungen von der EU zur Förderung im Bereich Landwirtschaft, ländlicher Raum und Verbraucherschutz	21,2	20,9	26,6	5,7	25,1
Bundeszuweisungen zur Verbesserung der Agrarstruktur	13,7	17,1	15,4	-1,7	12,2
<b>Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>-15,6</b>
<b>Verkehrs- und Nachrichtenwesen</b>	<b>585,9</b>	<b>557,1</b>	<b>562,6</b>	<b>5,4</b>	<b>-4,0</b>
darunter:					
Bundeszuweisungen für ÖPNV-Maßnahmen	518,3	496,9	496,9	0,0	-4,1
<b>Allgemeine Finanzwirtschaft</b>	<b>34,2</b>	<b>35,7</b>	<b>34,7</b>	<b>-1,0</b>	<b>1,4</b>
<b>Summe</b>	<b>1.349,1</b>	<b>1.041,2</b>	<b>1.364,0</b>	<b>322,8</b>	<b>1,1</b>

Differenzen sind rundungsbedingt.

Tabelle 3-4: Übertragungseinnahmen in den Jahren 2006 und 2007

Dem Land flossen für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur Einnahmen von 147,5 Mio. Euro zu. Dies waren 9,7 Mio. Euro oder 6,2 v. H. weniger als im Vorjahr. Dabei nahmen die vertraglich vereinbarten Zuweisungen der Städte Wiesbaden, Darmstadt und Kassel zur anteiligen Deckung der durch Einnahmen nicht gedeckten Ausgaben der Staatstheater um 9,8 Mio. Euro auf 43,0 Mio. Euro ab. Weiterhin erhielt das Land in diesem Bereich Bundeszuweisungen für Fördermaßnahmen für Studierende nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz von 42,3 Mio. Euro (Vorjahr: 42,4 Mio. Euro) und für Schüler von 23,4 Mio. Euro (Vorjahr: 18,6 Mio. Euro).

### **3.6 Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen**

Das Land erhält von Dritten, insbesondere vom Bund und den Kommunen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen. Diese Einnahmen veränderten sich in der Summe kaum gegenüber dem Vorjahr (von 446,0 Mio. Euro um 2,5 Mio. Euro oder 0,6 v. H. auf 448,5 Mio. Euro im Jahr 2007, vgl. Tabelle 3-5).

Die einzelnen Positionen entwickelten sich unterschiedlich:

- Die Zuweisungen von Dritten für Investitionen in Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur stiegen von 112,5 Mio. Euro um 45,7 Mio. Euro (40,7 v. H.) auf 158,2 Mio. Euro im Jahr 2007. Dazu gehören insbesondere die Zuweisungen des Bundes für den Hochschulbau, die sich um 23,6 Mio. Euro (69,5 v. H.) auf 57,5 Mio. Euro erhöhten. Die aus Bundesmitteln finanzierten Darlehen an Schüler und Studierende nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BaföG) blieben mit 29,4 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr fast unverändert.
- Die Investitionszuweisungen von Dritten für das Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste stiegen von 30,5 Mio. Euro um 15,9 Mio. Euro (51,9 v. H.) auf 46,4 Mio. Euro im Jahr 2007. Dabei wuchsen die Bundeszuweisungen zur Förderung des Wohnungsbaus um 12,2 Mio. Euro (67,5 v. H.) auf 30,3 Mio. Euro und zur Städtebauförderung um 3,8 Mio. Euro (33,3 v. H.).

- Im Vergleich zum Vorjahr nahmen die Einnahmen des Landes aus Investitionszuweisungen für das Verkehrswesen von 125,2 Mio. Euro um 10,9 Mio. Euro (8,7 v. H.) auf 114,3 Mio. Euro ab. Dabei gingen die Investitionszuweisungen des Bundes um 8,1 Mio. Euro auf 111,2 Mio. Euro und die Investitionszuweisungen von Gemeinden um 2,8 Mio. Euro auf 3,0 Mio. Euro zurück. Von den Investitionszuweisungen des Bundes erhielt das Land 101,9 Mio. Euro nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (z. B. für den Bau und Ausbau von Straßen, Straßenbahnen, U-Bahnen und Radwegen).
- Die kreisfreien Städte und die Landkreise sind durch eine Krankenhausumlage an der Finanzierung der Krankenhausinvestitionen beteiligt (§ 34 Absatz 1 Nr. 2 und § 38 des Finanzausgleichsgesetzes). Die Einnahmen aus der Krankenhausumlage gingen im Jahr 2007 um 39,8 Mio. Euro (36,9 v. H.) auf 67,9 Mio. Euro zurück.

Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen (OGr. 33 und 34)	2006	2007			Veränd. ggü. Vorj. in v.H.
	Ist	Soll	Ist	Soll/Ist	
	in Mio. Euro				
<b>Allgemeine Dienste</b>	<b>0,045</b>	<b>0,010</b>	<b>0,066</b>	<b>0,056</b>	<b>45,0</b>
<b>Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten</b>	<b>112,5</b>	<b>136,5</b>	<b>158,2</b>	<b>21,7</b>	<b>40,7</b>
darunter:					
Zuweisungen des Bundes für Hochschulbau	33,9	50,0	57,5	7,5	69,5
Bundesanteil BAföG-Darlehen	29,6	35,9	29,4	-6,5	-0,7
<b>Gesundheit, Umwelt, Sport u. Erholung</b>	<b>108,2</b>	<b>67,7</b>	<b>68,5</b>	<b>0,8</b>	<b>-36,7</b>
darunter:					
Krankenhausumlage der kreisfreien Städte und Landkreise	107,7	67,4	67,9	0,5	-36,9
<b>Wohnungswesen, Städtebau, Raumord- nung u. kommun. Gemeinschaftsdienste</b>	<b>30,5</b>	<b>43,7</b>	<b>46,4</b>	<b>2,7</b>	<b>51,9</b>
darunter:					
Zuweisungen des Bundes zur Förderung des Wohnungsbaus	18,1	30,3	30,3	0,0	67,5
Zuweisungen des Bundes zur Städtebauförderung	11,3	12,4	15,1	2,7	33,3
Investitionszuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden für Zwecke der Müllbeseitigung und -verwertung	1,1	1,0	1,0	0,0	-10,9
<b>Ernährung, Landwirtschaft und Forsten</b>	<b>18,0</b>	<b>15,7</b>	<b>13,6</b>	<b>-2,1</b>	<b>-24,6</b>
<b>Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen</b>	<b>50,2</b>	<b>55,2</b>	<b>47,5</b>	<b>-7,7</b>	<b>-5,4</b>
darunter:					
Zuweisungen des Bundes zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur	8,0	6,3	6,8	0,5	-14,5
Zuschüsse von der EU zur Verbesserung der Infrastruktur	34,0	46,0	35,3	-10,7	3,8
Erstattungen des Bundes f. wasserwirtschaft- liche u. kulturbautechnische Maßnahmen	8,0	2,6	5,1	2,5	-35,8
<b>Verkehrswesen</b>	<b>125,2</b>	<b>126,1</b>	<b>114,3</b>	<b>-11,8</b>	<b>-8,7</b>
darunter:					
Investitionszuweisungen des Bundes	119,4	124,0	111,2	-12,8	-6,8
Investitionszuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden	5,8	2,0	3,0	1,0	-48,0
<b>Allgemeine Finanzwirtschaft</b>	<b>1,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-100,0</b>
<b>Summe</b>	<b>446,0</b>	<b>444,9</b>	<b>448,5</b>	<b>3,7</b>	<b>0,6</b>
Rundungsbedingte Abweichungen					

Tabelle 3-5: Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen in den Jahren 2006 und 2007

## **4 Die Entwicklung von Ausgabearten im Haushaltsjahr 2007**

*Im Jahr 2007 beliefen sich die Ausgaben des Landes auf 26.451,1 Mio. Euro. Davon entfielen 9.527,6 Mio. Euro oder 36,0 v. H. auf Übertragungsausgaben, 7.079,0 Mio. Euro oder 26,8 v. H. auf Personalausgaben und 1.741,9 Mio. Euro oder 6,6 v. H. auf Investitionsausgaben.*

*Die Übertragungsausgaben erhöhten sich um 1.642,5 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr. Zu ihnen gehörten mit 3.164,2 Mio. Euro die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich und mit 1.901,3 Mio. Euro die allgemeinen Finanzausweisungen des Kommunalen Finanzausgleichs.*

*Die Personalausgaben stiegen gegenüber dem Vorjahr um 2,4 v. H. auf 1.327 Euro je Einwohner. Dennoch sank die Personalausgabenquote mit 45,2 v. H. auf den niedrigsten Wert der letzten zehn Jahre, da die Gesamtausgaben als Bezugsgröße mit 5,6 v. H. stärker stiegen als die Personalausgaben.*

*Von den um 2,9 v. H. gestiegenen Investitionsausgaben entfielen 393,2 Mio. Euro auf Baumaßnahmen und 1.348,6 Mio. Euro auf sonstige Investitionsausgaben.*

*Bei den Baumaßnahmen wurden für Straßen und Brücken 156,9 Mio. Euro, für Universitäten und Hochschulen 101,7 Mio. Euro sowie für Universitätskliniken 49,8 Mio. Euro ausgegeben. Bei den sonstigen Investitionsausgaben entfielen auf Investitionszuweisungen an die Gemeinden 558,7 Mio. Euro und an die Sondervermögen 155,2 Mio. Euro.*

*Obwohl sich die Investitionsausgaben erhöhten, sank die Investitionsausgabenquote von 11,0 v. H. auf 10,7 v. H. Dies war auf eine stärkere Erhöhung der Gesamtausgaben als Bezugsgröße zurückzuführen.*

### **4.1 Struktur der Ausgaben des Landes**

Im Jahr 2007 betrugen die Ausgaben des Landes 26.451,1 Mio. Euro. Davon entfielen 9.527,6 Mio. Euro oder 36,0 v. H. auf Übertragungsausgaben,

7.079,0 Mio. Euro oder 26,8 v. H. auf Personalausgaben, 5.647,6 Mio. Euro oder 21,4 v. H. auf den Schuldendienst<sup>20</sup> und 1.741,9 Mio. Euro oder 6,6 v. H. auf Baumaßnahmen und sonstige Investitionen.

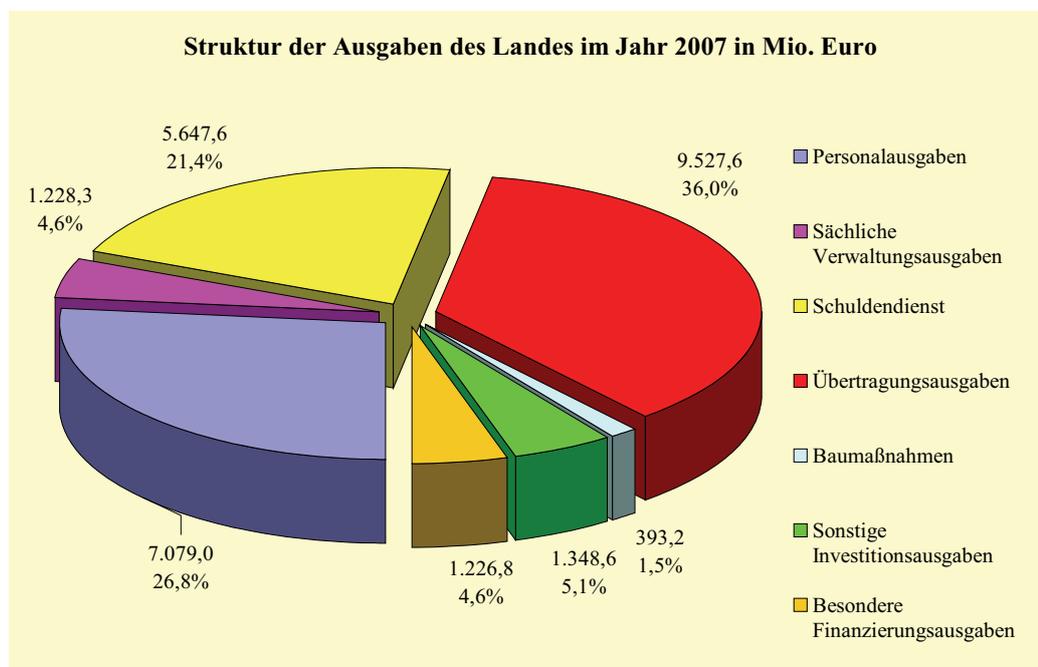


Abbildung 4-1: Struktur der Ausgaben des Landes im Jahr 2007 in Mio. Euro

## 4.2 Personalausgaben

### 4.2.1 Gesamtentwicklung

Die Personalausgaben stiegen von 6.902,5 Mio. Euro im Jahr 2006 um 176,4 Mio. Euro (2,6 v. H.) auf 7.079,0 Mio. Euro (Tabelle 4-1). Sie unterschritten das Haushaltssoll um 13,9 Mio. Euro (0,2 v. H.).

<sup>20</sup> Vgl. Kapitel 6

Personalausgaben (HGr. 4)	2006	2007			Veränd. ggü. Vorj.
	Ist	Soll	Ist	Soll / Ist	
	in Mio. Euro				
Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	22,9	23,5	22,7	-0,8	-1,1
Beamte, Richter	3.600,8	3.788,3	3.661,5	-126,8	1,7
Angestellte	942,7	756,3	977,8	221,5	3,7
Arbeiter	152,7	151,1	140,9	-10,2	-7,7
Beschäftigungsentgelte	45,0	21,8	41,3	19,5	-8,2
Nicht aufteilbare Personalausgaben	4,1	1,8	3,3	1,4	-19,7
Versorgung	1.678,2	1.722,3	1.742,6	20,3	3,8
Beihilfen und Ähnliches	430,0	443,2	457,2	14,0	6,3
Trennungsgeld und Ähnliches	26,0	32,8	31,7	-1,0	22,0
Globale Personalausgaben	0,0	151,8	0,0	-151,8	x
<b>Summe</b>	<b>6.902,5</b>	<b>7.092,9</b>	<b>7.079,0</b>	<b>-13,9</b>	<b>2,6</b>
x kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar Differenzen sind rundungsbedingt.					

Tabelle 4-1: Personalausgaben in den Jahren 2006 und 2007

Die Ausgaben für Beamte und Richter erhöhten sich gegenüber 2006 um 60,7 Mio. Euro (1,7 v. H.) auf 3.661,5 Mio. Euro, für Angestellte um 35,1 Mio. Euro (3,7 v. H.) auf 977,8 Mio. Euro, für die Versorgung um 64,3 Mio. Euro (3,8 v. H.) auf 1.742,6 Mio. Euro und für die Beihilfen um 27,2 Mio. Euro (6,3 v. H.) auf 457,2 Mio. Euro.

Abbildung 4-2 zeigt die Anteile einzelner Personalausgabearten: So entfielen von den Personalausgaben 51,7 v. H. auf Beamte und Richter, 13,8 v. H. auf Angestellte, 2,0 v. H. auf Arbeiter und 0,3 v. H. auf Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige. Weiterhin lagen die Anteile der Versorgungsausgaben bei 24,6 v. H. und der Beihilfen bei 6,5 v. H.

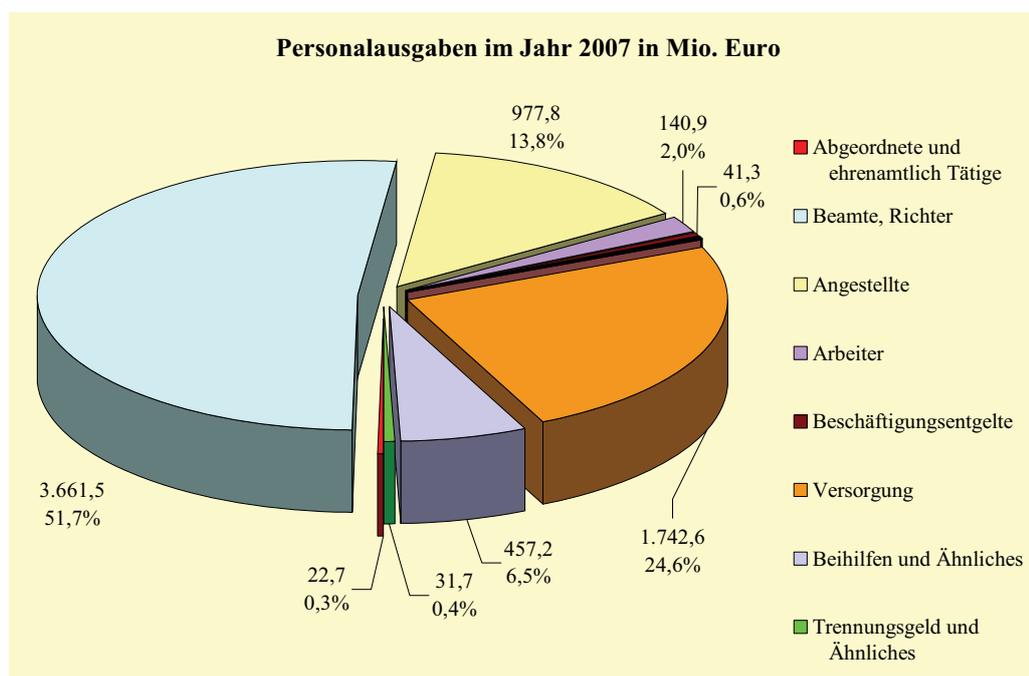


Abbildung 4-2: Personalausgaben im Jahr 2007

#### 4.2.2 Personalausgaben je Einwohner und Personalausgabenquote

Für die Betrachtung der Personalausgaben über einen mehrjährigen Zeitraum werden die in Kapitel 2.5 erläuterten Bereinigungen um Sondereinflüsse vorgenommen. So werden die bereinigten Personalausgaben und die bereinigten Ausgaben nach Abzug der Zahlungen des Landes in den Länderfinanzausgleich zugrunde gelegt.

Die bereinigten Personalausgaben je Einwohner stiegen im Jahr 2007 um 2,4 v. H. auf 1.327 Euro (Abbildung 4-3). Sie erreichten damit den höchsten Wert der letzten zehn Jahre. Zwischen 1997 und 2007 stiegen die Ausgaben durchschnittlich jährlich um 1,8 v. H.

Die Personalausgabenquote gibt an, welcher Anteil der bereinigten Ausgaben für das Personal des Landes ausgegeben wird (Abbildung 4-3). Der Anteil der Personalausgaben an den gesamten bereinigten Ausgaben lag im Jahr 1998 bei 47,5 v. H., stieg auf vorübergehend 48,2 v. H. (2001 und 2004) und sank ab dem Jahr 2004 auf 45,2 v. H. im Jahr 2007. Die rückläufige Entwicklung im Jahr 2007 ist darauf zurück zu führen, dass die berei-

nigten Ausgaben als Bezugsgröße (5,6 v. H.) stärker stiegen als die Personalausgaben (2,2 v. H.).

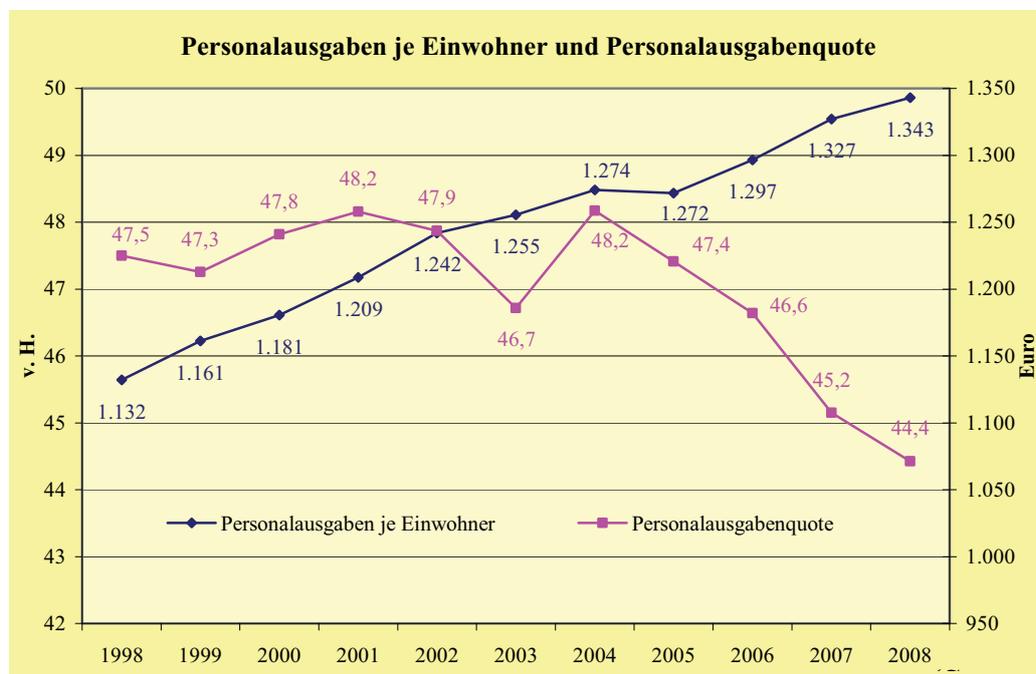


Abbildung 4-3: Personalausgaben je Einwohner und Personalausgabenquote

### 4.2.3 Wesentliche Stellenveränderungen

Nach den im Haushaltsplan 2007 ausgewiesenen Stellenübersichten (Anlagen 5 und 6) wurden 1.195,5 neue Stellen eingerichtet. Hiervon waren 263,5 kostenneutrale Stellenzugänge (davon 251,5 Stellen im Einzelplan des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst), 300 neue Stellen für Auszubildende, 200 neue Stellen für Referendare im Einzelplan des Ministeriums der Justiz und 432 neue Stellen für Beamte, Angestellte und Arbeiter. Allein 330 der neuen Stellen für Beamte, Angestellte und Arbeiter entfielen auf das Kultusministerium.

Zusätzlich zu diesen neuen Stellen sind 522,5 Stellen aufgrund von gesetzlichen Ermächtigungen zu berücksichtigen.<sup>21</sup> Dabei handelt es sich um Altersteilzeit- und Leerstellen mit dem Vermerk „künftig wegfallend“. Damit

<sup>21</sup> §§ 9 und 10 HG

ergeben sich 1.718 Stellenzugänge, denen 1.624 weggefallene Stellen gegenüber stehen. Insgesamt nahm im Haushaltsjahr 2007 die Zahl der Stellen um 94 auf 145.445 zu. Weiterhin wurden zwischen den Einzelplänen 93 Stellen umgesetzt.

Die Stellenhebungen umfassten im Haushaltsjahr 2007 insgesamt 327 Stellen. Davon entfielen 265,5 auf Planstellen für Beamte und 61,5 auf Stellen für Angestellte. Im Vergleich zum Vorjahreswert von 229 Hebungen lag die Zahl der Hebungen um rund 42 v. H. höher.

Im Einzelplan 03 - Hessisches Innenministerium - gab es mit 86 die höchste Zahl der Stellenhebungen, gefolgt vom Einzelplan 04 - Hessisches Kultusministerium - mit 70 Stellenhebungen. In den genannten Einzelplänen entfielen 48 Hebungen auf die Kapitel 03 01 - Ministerium - und 25 Hebungen auf Kapitel 04 52 - Staatliche Schulaufsicht. In 196 Fällen wurden Stellen um mehr als zwei Besoldungs- bzw. Vergütungsgruppen gehoben.

Im Einzelplan 15 - Ministerium für Wissenschaft und Kunst - sind die Stellenübersichten des wissenschaftlichen Personals der Hochschulen gekennzeichnet von der Umwandlung der Planstellen der Besoldungsordnung C in die der Besoldungsordnung W. Während die vorherige Besoldungsordnung C Steigerungen nach dem Besoldungsdienstalter sowie höhere Endgrundgehälter auswies, enthält die Besoldungsordnung W jeweils Festbeträge. Diese sind im Vergleich zum früheren Besoldungsniveau geringer ausgestaltet. Zu diesen Festbeträgen können variable und individuell gestaltete Leistungsbezüge vergeben werden, wodurch die tatsächliche finanzielle Bedeutung der einzelnen Planstelle nach der Besoldungsordnung W nicht ersichtlich ist.

### **4.3 Sächliche Verwaltungsausgaben**

Die sächlichen Verwaltungsausgaben stiegen von 1.168,6 Mio. Euro im Jahr 2006 um 59,7 Mio. Euro (5,1 v. H.) auf 1.228,3 Mio. Euro im Jahr 2007. Die größten Positionen waren die Sachausgaben für Bewirtschaftung von Grundstücken, Gebäuden und Räumen (12,5 v. H.), für Mieten und

Pachten (19,8 v. H.), für Verfahrensauslagen (17,8 v. H.) und für sonstige Dienstleistungen und Gestattungen (22,1 v. H., s. Tabelle 4-2).

Sächliche Verwaltungsausgaben (OGr. 51 bis 54)	2006	2007			
	Ist	Soll	Ist	Soll / Ist	Veränd. ggü. Vorj.
	in Mio. Euro				in v. H.
Geschäftsbedarf, Kommunikation, Ausstattungs-, Ausrüstungs- und sonstige Gebrauchsgegenstände	84,2	97,9	90,9	-7,1	7,9
Verbrauchsmittel, Haltung von Fahrzeugen und dergleichen	76,1	73,1	68,7	-4,4	-9,7
Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume	120,5	119,1	154,1	35,1	27,9
Mieten und Pachten	212,2	265,2	243,2	-22,0	14,6
Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen	75,5	74,5	63,7	-10,8	-15,7
Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens	8,6	3,5	10,3	6,9	20,0
Kunst- und wissenschaftliche Sammlungen, Bibliotheken	1,5	0,3	0,5	0,3	-64,6
Aus- und Fortbildung	44,9	53,5	49,1	-4,3	9,3
Sachverständige, Gerichts- und ähnliche Kosten	11,6	10,7	10,5	-0,2	-9,8
Dienstreisen	13,9	16,6	13,9	-2,8	0,1
Verfügungsmittel	0,3	0,4	0,3	-0,1	-0,5
Ausgaben für Veröffentlichungen, Dokumentation und Öffentlichkeitsarbeit	8,3	8,2	9,0	0,8	8,6
Sachaufwand der Ausbildung, Prüfung und Fortbildung Außenstehender	5,4	5,2	5,4	0,2	-0,4
Nutz- und Zuchtierhaltung	0,4	0,5	0,5	-0,1	6,2
Verfahrensauslagen	217,9	221,8	219,1	-2,8	0,6
Beförderungskosten	2,3	2,9	1,8	-1,0	-18,9
Sonstige Dienstleistungen und Gestattungen	266,1	263,9	271,0	7,1	1,8
Ehrenzeichen und sonstige Auszeichnungen	0,1	0,2	0,1	-0,1	-11,0
Steuern und Abgaben	2,4	2,0	2,5	0,4	4,3
Versicherungen	0,9	1,0	1,1	0,1	14,3
Rückzahlung vereinnahmter Beträge nach Schluss des Haushaltsjahres	0,003	0,005	0,202	0,198	x
Aufwendungen d. Landtags u. d. Landes- regierung aus dienstl. Veranlassung	2,4	1,7	2,8	1,2	17,0
Vermischter Sachaufwand	4,8	3,1	4,0	0,9	-16,6
Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben	8,2	1,5	5,6	4,1	-31,1
<b>Summe</b>	<b>1.168,6</b>	<b>1.226,6</b>	<b>1.228,3</b>	<b>1,6</b>	<b>5,1</b>

x kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar  
Differenzen sind rundungsbedingt.

Tabelle 4-2: Sächliche Verwaltungsausgaben in den Jahren 2006 und 2007

Die Ausgaben für die Bewirtschaftung von Grundstücken, Gebäuden und Räumen (Gruppierungsnummer 517) umfassen unter anderem die Ausgaben für Energie, Reinigung, Müllabfuhr, Be- und Entwässerung, Versicherung, Steuern und Abgaben verwaltungseigener, gepachteter oder gemieteter Gebäude und Räume. Sie stiegen von 120,5 Mio. Euro im Jahr 2006 um 27,9 v. H. auf 154,1 Mio. Euro. In diesem Betrag sind Ausgaben der Steuerverwaltung (21,2 Mio. Euro), für ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften (26,0 Mio. Euro), für die Polizei (46,5 Mio. Euro) sowie für den Justizvollzug (11,6 Mio. Euro) enthalten.

Die Ausgaben für Mieten und Pachten (Gruppierungsnummer 518) lagen zwischen 1998 und 2000 bei etwa 55 Millionen Euro. Im Jahr 2001 sanken sie auf 45,2 Mio. Euro. In den Folgejahren (Ausnahme: 2003) stiegen sie jeweils. Im Jahr 2007 erreichten sie 243,2 Mio. Euro.<sup>22</sup> Gegenüber dem Vorjahr war dieser Wert um 31,0 Mio. Euro (14,6 v. H.) höher.

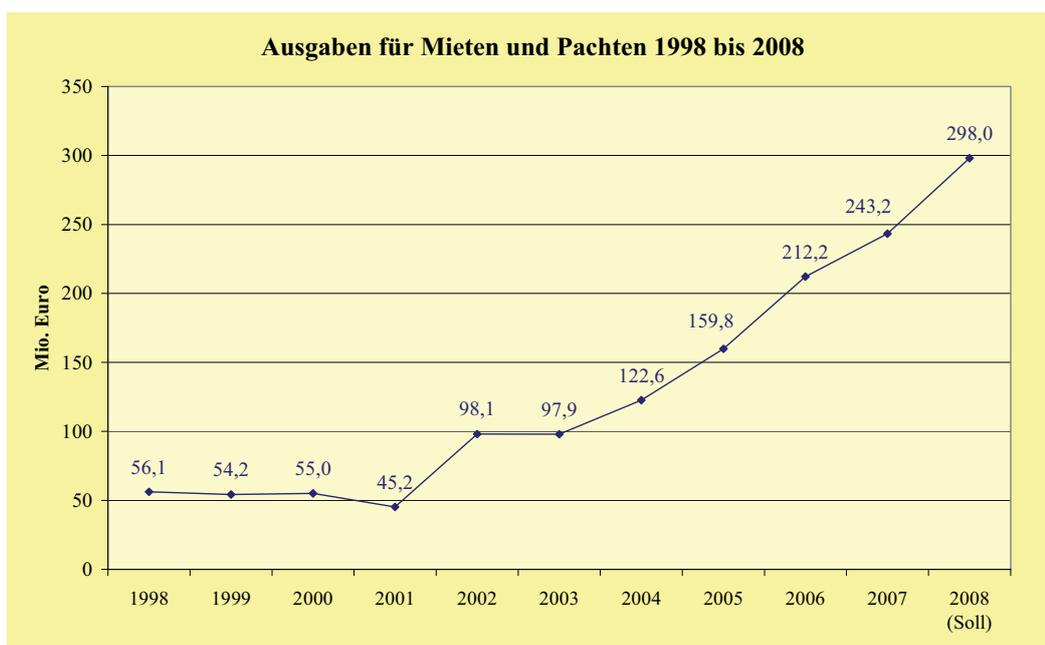


Abbildung 4-4: Ausgaben für Mieten und Pachten

Bei dieser Ausgabenentwicklung ist zu berücksichtigen, dass schrittweise ab dem Jahr 2002 das „Mieter-Vermieter-Modell“ eingeführt wurde: Die

<sup>22</sup> Dabei entfallen, soweit die Haushaltsrechnung eine Differenzierung zulässt, 3,5 Mio. Euro auf IT-Projekte und 2,9 Mio. Euro auf Geräte, Maschinen und Fahrzeuge.

Landesverwaltung entrichtet für die von ihr genutzten Objekte, die dem Land Hessen gehören, Miete. Zudem wurden die Landesimmobilien seit 2005 in Schritten an das Hessische Immobilienmanagement (HI) übergeben.<sup>23</sup> Insofern spiegeln sich in der Ausgabensteigerung unter anderem Mietausgaben für landeseigene Objekte wider.

Weiterhin ist zu beachten, dass Immobilienobjekte verkauft und langfristig (in der Regel 30 Jahre<sup>24</sup>) zurückgemietet wurden (Sale-and-rent-back-Modelle):

- „Gutleutstraße“: Verkauf des Verwaltungszentrums in Frankfurt am Main zum 31.12.2004 und Rückmietung ab dem 1. Januar 2005.
- „LEO I“: Verkauf von 18 landeseigenen Liegenschaften mit Übergang von Nutzen und Lasten und Rückmietung zum 1. Januar 2006.
- „LEO II“: Verkauf von 36 landeseigenen Grundstücken mit Übergang von Nutzen und Lasten und Rückmietung zum 1. Januar 2007.

Für diese verkauften und weiter genutzten Objekte („Gutleutstraße“ und „LEO I“ und „II“) zahlte das Land über das HI ab dem Jahr 2005 Mieten an Externe. So kamen im Jahr 2005 zunächst 16,1 Mio. Euro an Mietausgaben hinzu, im Jahr 2006 weitere 55,3 Mio. Euro und ab dem Jahr 2007 zusätzlich 41,8 Mio. Euro. Somit betragen die Mietausgaben für diese Objekte 113,3 Mio. Euro im Jahr 2007 (Tabelle 4-3).

---

<sup>23</sup> 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, mit Ausnahmen alle landeseigenen Immobilien an das HI zu übertragen.

<sup>24</sup> Die Mietlaufzeiten der verkauften Liegenschaften liegen meist zwischen 15 und 30 Jahren, teilweise auch darunter. In einigen Fällen wurden Teilkündigungsoptionen vereinbart. Siehe Antwort der Landesregierung auf eine Große Anfrage, Landtagsdrucksache 16/7905, Seite 11 f.

<b>Mietzahlungen für Sale-and-rent-back-Modelle in Mio. Euro</b>			
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Gutleutstraße (ab 01.01.2005)	16,1	16,1	16,1
LEO I (ab 01.01.2006)		55,3	55,3
LEO II (ab 01.01.2007)			41,8
<b>Summe</b>	<b>16,1</b>	<b>71,4</b>	<b>113,3</b>
Differenzen sind rundungsbedingt.			

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

Die drittgrößte Position der sächlichen Verwaltungsausgaben sind die Verfahrensauslagen (z. B. für Sachverständigengutachten, Anwaltskosten und Entschädigungen für Betreuungen), die von 217,9 Mio. Euro um 1,2 Mio. Euro oder 0,6 v. H. auf 219,1 Mio. Euro im Jahr 2007 stiegen. Davon wurden 185,1 Mio. Euro für die Aufgaben der ordentlichen Gerichte und Staatsanwaltschaften ausgegeben. Die Ausgaben für sonstige Dienstleistungen und Gestattungen stiegen von 266,1 Mio. Euro um 4,9 Mio. Euro oder 1,8 v. H. auf 271,0 Mio. Euro.

#### 4.4 Übertragungsausgaben

Die Übertragungsausgaben (Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke) stellten mit 36,0 v. H. den größten Teil aller Ausgaben (Abbildung 4-1). Sie stiegen von 7.885,1 Mio. Euro im Jahr 2006 um 1.642,5 Mio. Euro (20,8 v. H.) auf 9.527,6 Mio. Euro (Tabelle 4-4). Der Planansatz wurde um 263,4 Mio. Euro (2,8 v. H.) überschritten.

Der größte Anteil der Übertragungsausgaben entfiel mit 5.515,4 Mio. Euro (57,9 v. H.) auf die Allgemeine Finanzwirtschaft. Diese Ausgaben stiegen gegenüber dem Vorjahr um 1.530,7 Mio. Euro (38,4 v. H.). Dabei entfielen auf die Zahlungen des Landes in den Länderfinanzausgleich 3.164,2 Mio. Euro und auf die allgemeinen Finanzausgleichs des Kommunalen Finanzausgleichs 1.901,3 Mio. Euro.

Übertragungsausgaben (HGr. 6)	2006	2007			
	Ist	Soll	Ist	Soll/Ist	Veränd. ggü. Vorj.
	in Mio. Euro				in v. H.
<b>Allgemeine Dienste</b>	<b>186,4</b>	<b>142,1</b>	<b>145,3</b>	<b>3,2</b>	<b>-22,0</b>
<b>Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten</b>	<b>1.856,1</b>	<b>1.886,2</b>	<b>1.924,3</b>	<b>38,1</b>	<b>3,7</b>
darunter:					
Laufende Zuschüsse an Universitäten, Fachhochschulen und für sonstige Hochschulaufgaben	1.202,3	1.221,1	1.244,8	23,7	3,5
Laufende Zuschüsse an Schülerinnen und Schüler, Studentinnen und Studenten	109,0	101,9	103,0	1,1	-5,4
<b>Soziale Sicherung, soziale Kriegs- folgeaufgaben, Wiedergutmachung</b>	<b>1.032,1</b>	<b>838,2</b>	<b>1.081,4</b>	<b>243,2</b>	<b>4,8</b>
darunter:					
Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Arbeits- beschaffungsmaßnahmen u. Ä.	265,8	9,6	291,6	282,0	9,7
Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Leistungen nach dem Bundessozialhilfe- und Asylbewerberleistungsgesetz	252,0	213,1	221,4	8,3	-12,2
Laufende Zuschüsse für die Gewährung von Wohngeld	77,3	57,0	54,3	-2,7	-29,8
<b>Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung</b>	<b>98,3</b>	<b>101,8</b>	<b>97,3</b>	<b>-4,5</b>	<b>-1,0</b>
<b>Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste</b>	<b>1,9</b>	<b>1,8</b>	<b>2,5</b>	<b>0,7</b>	<b>30,3</b>
<b>Ernährung, Landwirtschaft und Forsten</b>	<b>50,6</b>	<b>57,0</b>	<b>57,9</b>	<b>0,9</b>	<b>14,5</b>
<b>Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen</b>	<b>25,2</b>	<b>29,0</b>	<b>23,8</b>	<b>-5,2</b>	<b>-5,5</b>
<b>Verkehrswesen</b>	<b>599,6</b>	<b>590,4</b>	<b>584,9</b>	<b>-5,5</b>	<b>-2,5</b>
darunter:					
Maßnahmen für den öffentlichen Personennahverkehr	582,9	573,2	568,1	-5,2	-2,6
<b>Wirtschaftsunternehmen, Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen</b>	<b>50,1</b>	<b>96,9</b>	<b>94,8</b>	<b>-2,1</b>	<b>89,1</b>
<b>Allgemeine Finanzwirtschaft</b>	<b>3.984,7</b>	<b>5.520,9</b>	<b>5.515,4</b>	<b>-5,5</b>	<b>38,4</b>
darunter:					
Länderfinanzausgleich	2.195,0	3.165,0	3.164,2	-0,8	44,2
Allgemeine Finanzausgleichs des Kommunalen Finanzausgleichs	1.420,1	1.901,3	1.901,3	0,0	33,9
<b>Summe</b>	<b>7.885,1</b>	<b>9.264,2</b>	<b>9.527,6</b>	<b>263,4</b>	<b>20,8</b>

Differenzen sind rundungsbedingt.

Tabelle 4-4: Übertragungsausgaben in den Jahren 2006 und 2007

Der zweitgrößte Teil der Übertragungsausgaben wurde mit 1.924,3 Mio. Euro für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur aufgewendet. Sie stiegen um 68,1 Mio. Euro (3,7 v. H.) gegenüber dem Jahr 2006. Danach kamen die Übertragungsausgaben für Soziale Sicherung, die sich um 49,3 Mio. Euro (4,8 v. H.) auf 1.081,4 Mio. Euro erhöhten. Die Übertragungsausgaben im Verkehrswesen lagen mit 584,9 Mio. Euro um 14,8 Mio. Euro (2,5 v. H.) niedriger als im Vorjahr.

## **4.5 Investitionsausgaben**

Die Investitionsausgaben betragen 1.741,9 Mio. Euro oder 6,6 v. H. der Ausgaben. Davon entfielen 393,2 Mio. Euro auf Baumaßnahmen und 1.348,6 Mio. Euro auf sonstige Investitionsausgaben. Die Investitionsausgaben lagen um 49,8 Mio. Euro (2,9 v. H.) über denen des Vorjahrs.

### **4.5.1 Baumaßnahmen**

Im Jahr 2007 stiegen die Ausgaben für Baumaßnahmen um 42,7 Mio. Euro (12,2 v. H.) auf 393,2 Mio. Euro (Tabelle 4-5). Sie lagen um 12,3 Mio. Euro (3,0 v. H.) unter dem Planansatz.

Die Ausgaben für Hochbauinvestitionen hatten mit 221,1 Mio. Euro den größten Anteil an den Baumaßnahmen (56,2 v. H.). Hochbauinvestitionen wurden vor allem für Universitäten und Hochschulen (101,7 Mio. Euro), für Universitätskliniken (49,8 Mio. Euro), für Allgemeines Grundvermögen (17,7 Mio. Euro), für Justizvollzugsanstalten (8,3 Mio. Euro), für Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften (6,9 Mio. Euro) und für die Polizei (5,2 Mio. Euro) getätigt. Hiervon stiegen mit 229,8 v. H. besonders die Hochbauinvestitionen für Allgemeines Grundvermögen, die größtenteils für Behördenzentren aufgewendet wurden. Auch die Ausgaben für Universitäten und Hochschulen stiegen (33,7 v. H.). Dagegen sanken die Hochbauausgaben für Polizei sowie für Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften um jeweils über 40 v. H. gegenüber dem Jahr 2006.

Baumaßnahmen für Straßen und Brücken stiegen um 13,2 Mio. Euro (9,2 v. H.) auf 156,9 Mio. Euro im Jahr 2007. Davon entfielen 103,4 Mio. Euro auf Bauausgaben für Landes- und Kreisstraßen.

Baumaßnahmen (HGr. 7)	2006	2007			Veränd. ggü. Vorj. in v.H.
	Ist	Soll	Ist	Soll / Ist	
	in Mio. Euro				
<b>Kleinere Neu-, Um- und Erweiterungsbauten</b>	<b>2,6</b>	<b>6,0</b>	<b>4,8</b>	<b>-1,3</b>	<b>81,4</b>
<b>Hochbau</b>	<b>194,6</b>	<b>229,7</b>	<b>221,1</b>	<b>-8,6</b>	<b>13,6</b>
darunter:					
Polizei	9,1	8,0	5,2	-2,8	-43,2
Ordentliche Gerichte u. Staatsanwaltschaften	11,9	6,2	6,9	0,8	-41,5
Justizvollzugsanstalten	8,0	17,0	8,3	-8,7	4,4
Universitäten, Hochschulen, Fachhochschulen	76,1	120,1	101,7	-18,4	33,7
Universitätskliniken	56,7	28,2	49,8	21,6	-12,1
Allgemeines Grundvermögen	5,4	16,1	17,7	1,6	229,8
<b>Straßen- und Brückenbau</b>	<b>143,7</b>	<b>159,4</b>	<b>156,9</b>	<b>-2,5</b>	<b>9,2</b>
davon:					
Persönliche und sächliche Verwaltungsausgaben	53,3	56,1	53,5	-2,6	0,5
Landes- und Kreisstraßen	90,4	103,3	103,4	0,0	14,3
<b>Sonstige Tiefbaumaßnahmen</b>	<b>9,6</b>	<b>10,4</b>	<b>10,4</b>	<b>0,1</b>	<b>9,3</b>
<b>Summe</b>	<b>350,5</b>	<b>405,5</b>	<b>393,2</b>	<b>-12,3</b>	<b>12,2</b>

Differenzen sind rundungsbedingt.

Tabelle 4-5: Baumaßnahmen in den Jahren 2006 und 2007

#### 4.5.2 Sonstige Investitionsausgaben

Für sonstige Investitionen wurden 1.348,6 Mio. Euro ausgegeben. Sie lagen um 7,1 Mio. Euro (0,5 v. H.) höher als im Vorjahr und überschritten um 9,4 Mio. Euro (0,7 v. H.) den Planansatz (Tabelle 4-6).

Mehr als die Hälfte der Sonstigen Investitionsausgaben (54,2 v. H.) entfiel auf Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich. Sie erhöhten sich um 98,0 Mio. Euro (15,5 v. H.) auf 731,0 Mio. Euro. Von diesen Investitionszuweisungen gingen 558,7 Mio. Euro an Gemeinden und Gemeindeverbände und 155,2 Mio. Euro an Sondervermögen. Das waren 63,5 bzw. 34,9 Mio. Euro mehr als im Vorjahr.

Investitionszuschüsse an sonstige Bereiche hatten mit 27,3 v. H. den zweithöchsten Anteil an den Sonstigen Investitionsausgaben. Sie stiegen um 21,0 Mio. Euro (6,1 v. H.) auf 368,0 Mio. Euro. Von diesen Investitionszuschüssen entfielen 111,8 Mio. Euro auf Krankenhäuser und Heilstätten, 14,8 Mio. Euro auf land- und forstwirtschaftliche öffentliche Unternehmen und 39,7 Mio. Euro auf sonstige öffentliche Unternehmen.

Sonstige Investitionsausgaben (HGr. 8)	2006	2007			Veränd. ggü. Vorj. in v. H.
	Ist	Soll	Ist	Soll/Ist	
	in Mio. Euro				
<b>Erwerb von Fahrzeugen</b>	21,9	30,7	28,4	-2,2	30,1
<b>Erwerb von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen</b>	85,9	78,8	90,8	12,1	5,7
<b>Grunderwerb und Erwerb privat vorfinanzierter unbeweglicher Sachen</b>	38,1	19,8	19,7	-0,1	-48,1
<b>Erwerb von Beteiligungen</b>	128,4	9,5	30,7	21,2	-76,1
<b>Darlehen an sonstige Bereiche</b> darunter:	75,6	76,3	67,8	-8,5	-10,4
Darlehen an Schülerinnen, Schüler und Studierende	53,0	55,2	52,1	-3,1	-1,8
<b>Inanspruchnahme von Gewährleistungen</b>	11,6	9,9	12,1	2,3	4,7
<b>Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich</b> darunter:	633,1	736,2	731,0	-5,2	15,5
Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände	495,2	567,7	558,7	-9,0	12,8
Zuweisungen für Investitionen an Sondervermögen	120,3	133,5	155,2	21,7	29,0
<b>Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche</b> darunter:	347,0	378,1	368,0	-10,1	6,1
Umwelt- und Naturschutz	30,1	29,6	33,2	3,6	10,2
Krankenhäuser und Heilstätten	120,4	91,3	111,8	20,5	-7,1
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	25,5	23,7	20,1	-3,6	-21,2
Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen (öffentliche)	10,3	13,8	14,8	1,0	43,1
Sonstige öffentliche Unternehmen	21,5	39,7	39,7	0,0	84,6
<b>Summe</b>	<b>1.341,6</b>	<b>1.339,2</b>	<b>1.348,6</b>	<b>9,4</b>	<b>0,5</b>
Differenzen sind rundungsbedingt.					

Tabelle 4-6: Sonstige Investitionsausgaben in den Jahren 2006 und 2007

Im Vergleich zum Vorjahr wurden die Ausgaben für den Erwerb von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen um 4,9 Mio. Euro (5,7 v. H.) auf 90,8 Mio. Euro und für den Erwerb von Fahrzeugen um 6,6 Mio. Euro (30,1 v. H.) auf 28,4 Mio. Euro erhöht. Fahrzeuge wurden vor allem für die

Polizei (16,6 Mio. Euro), für die Straßen- und Verkehrsverwaltung (5,1 Mio. Euro) sowie für den Brand- und Katastrophenschutz (4,3 Mio. Euro) erworben.

Nach dem hohen Anstieg im Jahr 2006 wurde deutlich weniger für Beteiligungserwerbungen ausgegeben (Abnahme um 97,7 Mio. Euro auf 30,7 Mio. Euro). Ebenfalls deutlich geringer als im Vorjahr waren die Ausgaben für den Erwerb von Grund und von privat vorfinanzierten unbeweglichen Sachen (Abnahme um 18,3 Mio. Euro auf 19,7 Mio. Euro).

Die Darlehen an sonstige Bereiche sanken von 75,6 Mio. Euro um 7,8 Mio. Euro (10,4 v. H.) auf 67,8 Mio. Euro. Dazu gehören Ausgaben für Darlehen an Schüler und Studierende über 52,1 Mio. Euro.

### **4.5.3 Investitionsausgabenquote**

Wie bei anderen Strukturdaten wird die Investitionsausgabenquote anhand um Sondereinflüsse bereinigter Daten ermittelt (siehe Kapitel 2.5). Sie zeigt, welcher Ausgabenanteil für investive Maßnahmen verwendet wurde. Dabei fließen die Bauinvestitionen und die sonstigen Investitionsausgaben ein (Kapitel 4.5.1 und 4.5.2).

Abbildung 4-5 zeigt eine von 11,0 v. H. auf 10,7 v. H. im Jahr 2007 sinkende Investitionsausgabenquote. Zwar stiegen die bereinigten Investitionsausgaben um 2,7 v. H., doch fiel dieser Anstieg geringer aus als der Anstieg der bereinigten Ausgaben (5,6 v. H.). Im Nachtragshaushalt für das Jahr 2007 wurden um 2,8 v. H. höhere bereinigte Investitionsausgaben und um 4,0 v. H. höhere bereinigte Ausgaben geplant. Dadurch ergab sich eine geplante Investitionsquote von 10,9 v. H.

Im Vergleich zur ersten Hälfte des zehnjährigen Betrachtungszeitraums war dies ein höherer Wert, doch ab dem Jahr 2003 wurde mit Ausnahme von 2005 stets eine höhere Investitionsausgabenquote erreicht. Die mit 11,7 v. H. höchste Investitionsquote ergab sich im Jahr 2003, insbesondere aufgrund der Investitionszuweisung des Landes nach dem Flutopfersolidari-

tätsgesetz vom 19. September 2002 an den Fonds „Aufbauhilfe“ in Höhe von 136,7 Mio. Euro.

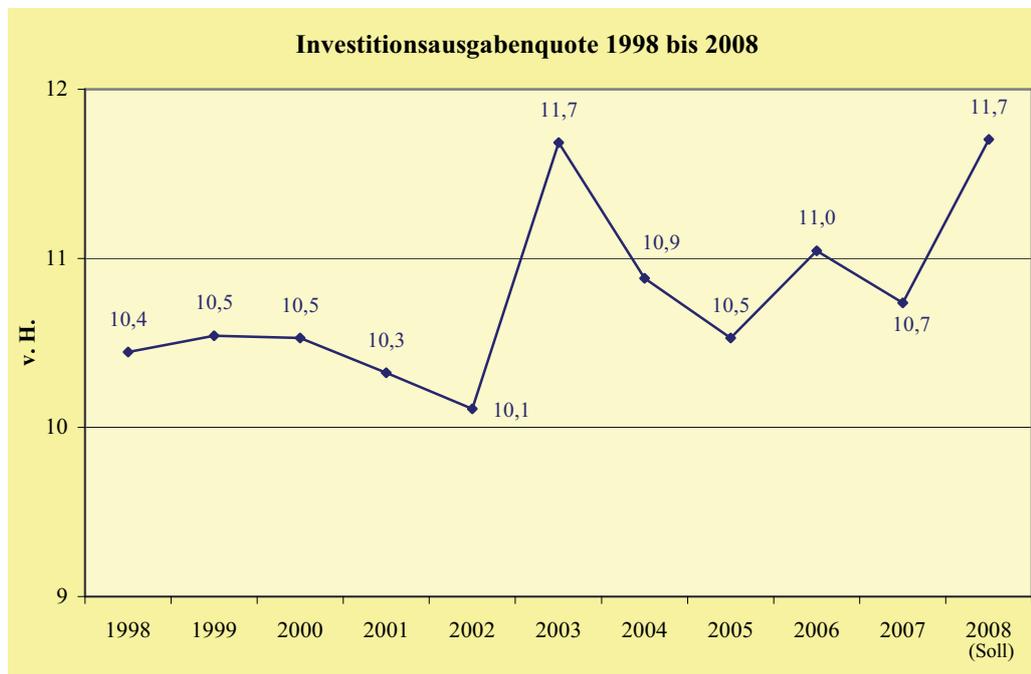


Abbildung 4-5: Investitionsausgabenquote

## **5 Länderfinanzausgleich und Kommunalen Finanzausgleich**

*Im Jahr 2007 zahlte das Land 3.164,2 Mio. Euro in den Länderfinanzausgleich. Das war der höchste Wert im Zehnjahresvergleich. Die Zahlungsverpflichtungen stiegen gegenüber dem Vorjahr um 969,2 Mio. Euro an.*

*In der Finanzkraftreihenfolge nahm Hessen vor Baden-Württemberg, Bayern und Hamburg den ersten Platz ein. Unter Berücksichtigung der horizontalen und vertikalen Ausgleichsleistungen belegte das Land wie im Vorjahr Rang sieben. Das Land war absolut und im Verhältnis zur Zahl der Einwohner größter Beitragszahler in den Länderfinanzausgleich.*

*Der Haushaltsplan 2007 sah eine Verbundmasse des Kommunalen Finanzausgleichs von 2.971,5 Mio. Euro vor. Mit einem Ist-Betrag von 3.101,8 Mio. Euro wurde dieser Wert um 130,3 Mio. Euro überschritten.*

### **5.1 Länderfinanzausgleich**

#### **5.1.1 Zahlungsverpflichtungen im Jahr 2007**

Kassenmäßig wurde das Land Hessen durch Zahlungen in den Länderfinanzausgleich mit einem Beitrag von 3.164,2 Mio. Euro belastet. Gegenüber dem Vorjahr, in dem 2.195,0 Mio. Euro abgeführt werden mussten, stiegen die Zahlungen um 969,2 Mio. Euro (44,2 v. H.).

Nachfolgende Abbildung 5-1 zeigt die kassenmäßigen Zahlungen des Landes in den Länderfinanzausgleich in den Jahren 1998 bis 2007 sowie das Haushaltssoll des Jahres 2008.

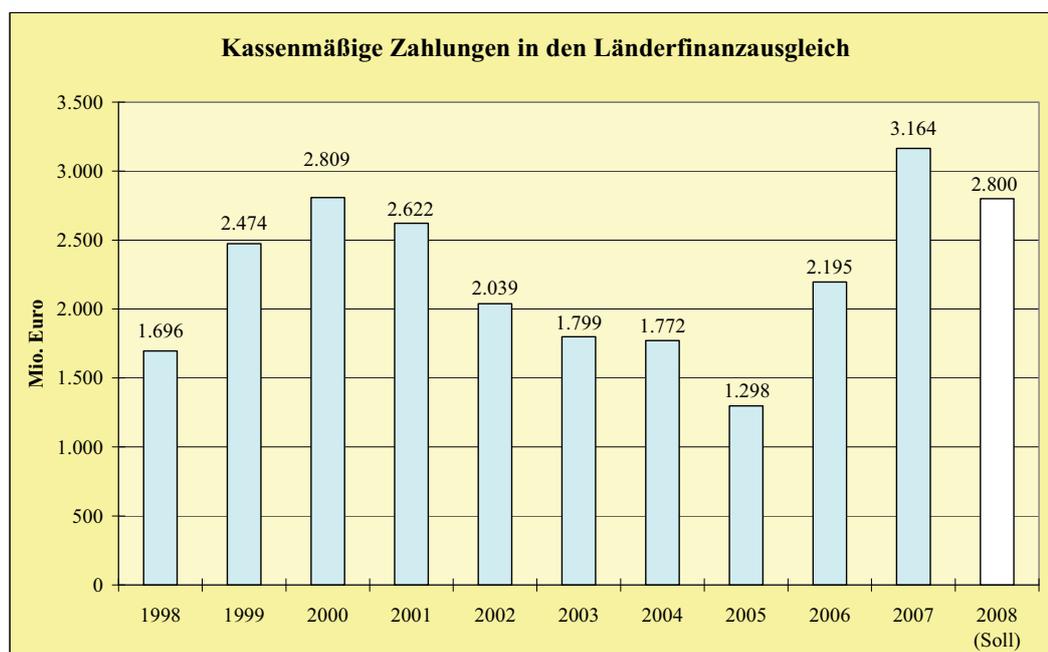


Abbildung 5-1: Kassenmäßige Zahlungen in den Länderfinanzausgleich

Nach dem bisherigen Höchststand des Jahres 2000 mit 2.809,1 Mio. Euro sanken die Abführungen in den Länderfinanzausgleich bis zum Jahr 2005 auf 1.298,0 Mio. Euro - den niedrigsten Stand im Betrachtungszeitraum. Anschließend stiegen die Zahlungen im Jahr 2006 um 897,0 Mio. Euro und im Jahr 2007 um 969,2 Mio. Euro auf den bisher höchsten Abführungsbeitrag von 3.164,2 Mio. Euro. Für das Jahr 2008 wurden im Soll 2.800,0 Mio. Euro veranschlagt.

### 5.1.2 Abrechnung des Länderfinanzausgleichs im Jahr 2007

Der Finanzausgleich unter den Ländern dient der Annäherung ihrer Finanzkraft. Länder mit überdurchschnittlicher Finanzkraft sind zu Ausgleichszahlungen zugunsten von Ländern mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft verpflichtet. Die Finanzkraft eines Landes wird ermittelt aus Einnahmen des Landes und seiner Gemeinden.<sup>25</sup> Tabelle 5-1 weist die Finanzkraftreihenfolge im bundesstaatlichen Finanzausgleich im Jahr 2007 auf der Grundlage der endgültigen Abrechnung des Bundesministeriums der Finanzen aus.

<sup>25</sup> § 7 Maßstäbengesetz, § 6 Finanzausgleichsgesetz

Finanzkraftreihenfolge im bundesstaatlichen Finanzausgleich 2007<sup>1)</sup>

	NRW	BAY	BW	NDS	HES	RP	SH	SAAR	HH	HB	SN	ST	TH	BB	MV	BE	Insgesamt
<b>1. Ausgleichsmesszahl (AMZ)</b>	50.844	35.296	30.342	22.549	17.138	11.431	8.003	2.935	6.709	2.527	11.953	6.884	6.495	7.220	4.811	12.979	238.114
<b>2. Finanzkraft (FK) vor LFA</b>	50.928	38.999	33.979	21.904	21.293	10.799	7.732	2.718	7.313	1.845	10.155	5.908	5.502	6.173	4.027	8.838	238.114
2.1 FK in % der AMZ <sup>2)</sup>	100,2%	110,5%	112,0%	97,1%	124,2%	94,5%	96,6%	92,6%	109,0%	73,0%	85,0%	85,8%	84,7%	85,5%	83,7%	68,1%	100,0%
2.2 Rangfolge	5	3	2	6	1	8	7	9	4	15	12	10	13	11	14	16	
<b>3. Länderfinanzausgleich (LFA)</b>	-38	-2.311	-2.316	318	-2.885	343	136	125	-368	471	1.165	627	644	675	513	2.900	0
3.1 Finanzkraft nach LFA	50.890	36.688	31.663	22.222	18.409	11.142	7.868	2.843	6.946	2.316	11.320	6.535	6.146	6.848	4.540	11.738	238.114
3.2 FK in % der AMZ	100,1%	103,9%	104,4%	98,6%	107,4%	97,5%	98,3%	96,9%	103,5%	91,7%	94,7%	94,9%	94,6%	94,8%	94,4%	90,4%	100,0%
3.3 Rangfolge	5	3	2	6	1	8	7	9	4	15	12	10	13	11	14	16	
<b>4. Allgemeine BEZ<sup>3)</sup></b>	0	0	0	166	0	180	73	60	0	153	445	243	245	260	191	911	2.927
4.1 Finanzkraft n. allg. BEZ	50.890	36.688	31.663	22.388	18.409	11.322	7.941	2.903	6.946	2.470	11.765	6.779	6.391	7.108	4.731	12.649	241.042
4.2 FK in % der AMZ	100,1%	103,9%	104,4%	99,3%	107,4%	99,0%	99,2%	98,9%	103,5%	97,7%	98,4%	98,5%	98,4%	98,5%	98,3%	97,5%	101,2%
4.3 Rangfolge	5	3	2	6	1	8	7	9	4	15	12	10	13	11	14	16	
<b>5. Sonderbedarfs-BEZ</b>																	
5.1 wg. überproportionaler Kosten politischer Führung	0	0	0	0	0	46	53	63	0	60	26	53	56	55	61	43	517
5.2 wg. struktureller Arbeitslosigkeit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	319	187	176	190	128	0	1.000
5.3 wg. teilungsbedingter Sonderlasten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2.706	1.633	1.485	1.487	1.094	1.974	10.379
5.4 Finanzkraft nach BEZ	50.890	36.688	31.663	22.388	18.409	11.368	7.995	2.966	6.946	2.530	14.816	8.651	8.108	8.840	6.014	14.667	252.938
5.5 FK in % der AMZ	100,1%	103,9%	104,4%	99,3%	107,4%	99,4%	99,9%	101,1%	103,5%	100,1%	123,9%	125,7%	124,8%	122,4%	125,0%	113,0%	106,2%
5.6 Rangfolge	13	9	8	16	7	15	14	11	10	12	4	1	3	5	2	6	

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

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

3) Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) Rundungsbedingte Abweichungen

Tabelle 5-1: Finanzkraftreihenfolge im bundesstaatlichen Finanzausgleich 2007

Vor dem Länderfinanzausgleich hatte Hessen im Jahr 2007 eine relative Finanzkraft von 124,2 v. H. Dieser Wert lag um 1,8 Prozentpunkte über dem des Vorjahres (122,4 v. H.). In der Finanzkraftreihenfolge nahm Hessen wie im Vorjahr den ersten Rang vor Baden-Württemberg (112,0 v. H.), Bayern (110,5 v. H.) und Hamburg (109,0 v. H.) ein. Die Steigerung der Finanzkraft Hessens im Jahr 2007 war im Wesentlichen auf die gestiegenen Steuereinnahmen des Landes zurückzuführen.

Die Abrechnung des horizontalen Länderfinanzausgleichs 2007 (d. h. ohne die Bundesergänzungszuweisungen) ergab ein Verteilungsvolumen von 7.916,5 Mio. Euro (Vorjahr: 7.291,8 Mio. Euro). Hiervon brachte Hessen 2.884,6 Mio. Euro (Vorjahr: 2.418,0 Mio. Euro) auf. Dies waren 466,6 Mio. Euro mehr als im Vorjahr. Auf Hessen entfiel der größte Anteil unter allen Ländern, gefolgt von Baden-Württemberg (2.315,9 Mio. Euro) und Bayern (2.310,8 Mio. Euro).

Für jeden Einwohner Hessens ergab sich durch den Länderfinanzausgleich rechnerisch eine Belastung von 475 Euro im Jahr 2007. Im Vorjahr lag der Umverteilungsbetrag je Einwohner bei 397 Euro. Wie aus Abbildung 5-2 zu ersehen ist, war Hessen nicht nur absolut, sondern auch im Verhältnis zur Zahl der Einwohner größter Beitragszahler.

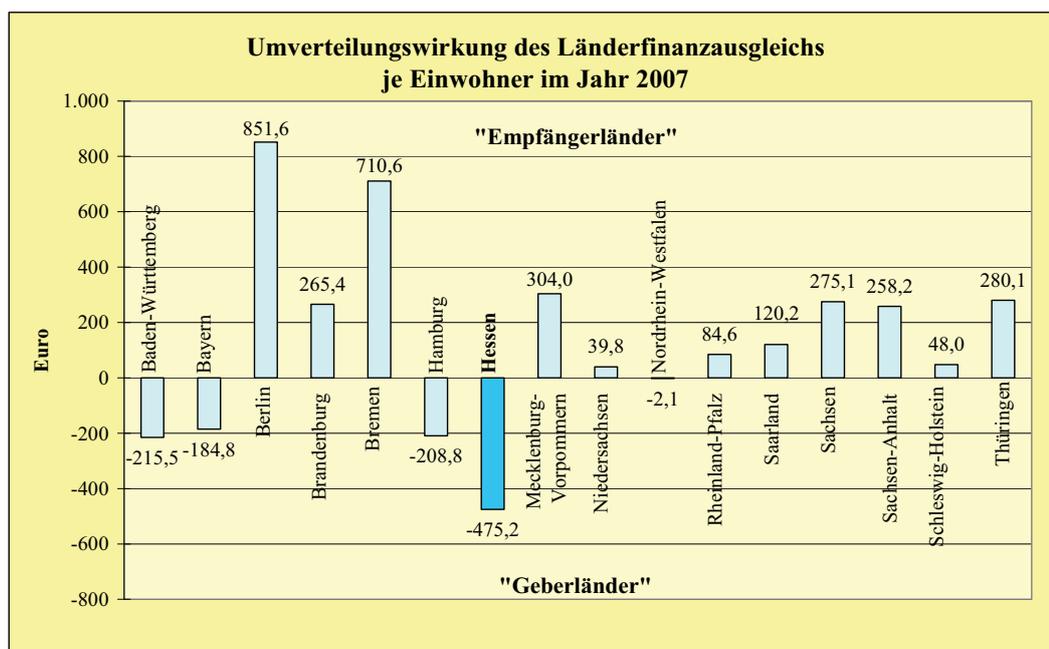


Abbildung 5-2: Umverteilungswirkung des Länderfinanzausgleichs je Einwohner

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. Weiterhin zahlt er Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an leistungsschwache Länder mit überproportional hohen Kosten politischer Führung, an die fünf neuen Länder wegen hoher struktureller Arbeitslosigkeit sowie an diese Länder und Berlin zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten. Nach Einbeziehung dieser vertikalen Ausgleichsleistungen belegte Hessen mit einer relativen Finanzkraft von 107,4 v. H. den siebten Platz in der Finanzkraftreihenfolge der Länder nach Sachsen-Anhalt (125,7 v. H.), Mecklenburg-Vorpommern (125,0 v. H.), Thüringen (124,8 v. H.), Sachsen (123,9 v. H.), Brandenburg (122,4 v. H.) und Berlin (113,0 v. H.). Die Platzierung der neuen Länder und Berlins ist auf die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen mit einem Volumen von 11.379,2 Mio. Euro zurückzuführen.

## **5.2 Kommunalen Finanzausgleich**

### **5.2.1 Gesetzliche Grundlagen**

Nach Artikel 137 Absatz 5 Hessische Verfassung hat 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. Dieser Verfassungsvorgabe trägt § 1 Absatz 1 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) Rechnung. Die danach den Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Verfügung gestellten Finanzmittel (Finanzausgleichsmasse nach § 2 FAG) bestehen vor allem aus einem Anteil am Steueraufkommen des Landes nach dem Länderfinanzausgleich (Steuerverbundmasse) sowie aus weiteren Beträgen, die sich auf Grund von Gesetzen oder nach Maßgabe des jährlichen Haushaltsplans ergeben.

Bei der Bemessung der den Gemeinden anteilig zustehenden Steuereinnahmen des Landes geht der hessische Finanzausgleich über die Verpflichtung des Artikels 106 Absatz 7 Grundgesetz hinaus, wonach mindestens die Landesanteile an Gemeinschaftsteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer) einzugehen haben. Der hessische Finanzausgleich be-

zieht zusätzlich die Landesanteile an der Gewerbesteuerumlage<sup>26</sup> (Ist-Ergebnis 2007: 230,6 Mio. Euro) und an der Grunderwerbsteuer (493,5 Mio. Euro) sowie die Kraftfahrzeugsteuer (689,6 Mio. Euro) und die Vermögensteuer (1,2 Mio. Euro) ein (insgesamt 1.414,8 Mio. Euro). Das Land beteiligt die kommunale Ebene mit einer seit 2001 geltenden Verbundquote von 23,0 v. H (Steuerverbundmasse).

### **5.2.2 Steuerverbund- und Finanzausgleichsmasse 2007**

Die nachfolgende Tabelle 5-2 zeigt die gemäß § 2 Absatz 4 FAG ermittelte Steuerverbundmasse im Jahr 2007. Zum Vergleich sind die im Haushaltsvollzug tatsächlich realisierten Steuereinnahmen sowie das Ergebnis der Schlussabrechnung 2007 dargestellt.

Für die Ermittlung der Steuerverbundmasse 2007 waren die geplanten Steuereinnahmen der Regierungsvorlage für den Haushaltsplan 2007 maßgeblich. Sie betragen nach Abzug der erwarteten Zahlungsverpflichtungen im Länderfinanzausgleich 11.979,6 Mio. Euro. Die hierauf angewendete Steuerverbundquote von 23,0 v. H. ergab eine Steuerverbundmasse von 2.755,3 Mio. Euro. Unter Berücksichtigung der Schlussabrechnungen der Jahre 2005 und 2006 belief sich die Verbundmasse auf 2.971,5 Mio. Euro.

---

<sup>26</sup> Gewerbesteuerumlage, soweit sie nach § 6 Absatz 3 Gemeindefinanzreformgesetz erhoben wird. Das sich gegenüber dem Vervielfältiger der neuen Bundesländer ergebende Mehraufkommen bleibt unberücksichtigt.

Steuerverbundmasse 2007 (Soll ohne Nachtragshaushalt)	Soll 2007	Ist 2007
	in Mio. Euro	
Lohnsteuer	5.500,0	5.738,3
veranlagte Einkommensteuer	650,0	821,9
nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	950,0	1.487,9
Zinsabschlagsteuer	450,0	686,9
Körperschaftsteuer	1.215,0	1.199,3
Umsatzsteuer	3.250,0	3.160,3
abzgl. Familienleistungsausgleich	-152,7	-152,7
Einfuhrumsatzsteuer	1.300,0	1.353,7
Gewerbsteuerumlage (Landesanteil)	201,0	230,6
zusammen:	13.363,3	14.526,1
Vermögensteuer	3,0	1,2
Grunderwerbsteuer (Landesanteil)	343,3	493,5
Kraftfahrzeugsteuer	675,0	689,6
zusammen:	1.021,3	1.184,3
Einbezogene Steuern vor Länderfinanzausgleich	14.384,6	15.710,4
Abzüglich Länderfinanzausgleich	2.405,0	3.164,2
Einbezogene Steuern nach Länderfinanzausgleich	11.979,6	12.546,2
Hiervon 23 v. H. ergibt Steuerverbundmasse von	2.755,3	2.885,6
aus der Schlussabrechnung 2005	-21,9	-21,9
aus der Schlussabrechnung 2006	238,1	238,1
Verbundmasse (Haushaltsplan)	2.971,5	
Verbundmasse (kassenmäßiges Ist)		3.101,8
<b>Ergebnis der Schlussrechnung 2007</b>	<b>130,3</b>	

Tabelle 5-2: Steuerverbundmasse 2007

Den in der Regierungsvorlage veranschlagten Steuereinnahmen vor dem Länderfinanzausgleich in Höhe von 14.384,6 Mio. Euro standen Ist-Einnahmen von 15.710,4 Mio. Euro gegenüber. Damit überschritten die für den Kommunalen Finanzausgleich relevanten Steuereinnahmen die Planwerte um 1.325,8 Mio. Euro. Größere Abweichungen vom Ansatz der Re-

gierungsvorlage wiesen dabei die Steuern vom Ertrag, die Zinsabschlagsteuer, die veranlagte Einkommensteuer und die Lohnsteuer auf. Dem standen Mehraufwendungen beim Länderfinanzausgleich von 759,2 Mio. Euro gegenüber.

Die Steuerverbundmasse lag nach der Istabrechnung mit 3.101,8 Mio. Euro um 130,3 Mio. Euro über dem Planansatz. Dies erhöht nach § 2 Absatz 4 FAG die Steuerverbundmasse spätestens des zweitfolgenden Haushaltsjahres.

Wesentliche Verstärkungsmittel, die zur Steuerverbundmasse hinzukamen, waren:

- Kirchenbaulastvergleich (2,0 Mio. Euro),
- Krankenhausumlage (67,4 Mio. Euro),
- Ausgleich ausfallender Zuweisungen des Bundes für die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser (40,9 Mio. Euro),
- S-Bahn Rhein-Main (2,0 Mio. Euro),
- Altlastenfinanzierungsumlage (1,0 Mio. Euro),
- Verstärkungsmittel aus der Nettoentlastung des staatlichen Haushalts beim Wohngeld aus der „Hartz IV“-Gesetzgebung (86,0 Mio. Euro) und
- Förderung von Kindern unter drei Lebensjahren (10,0 Mio. Euro).

Unter Berücksichtigung dieser ergänzend zugeführten Mittel ergab sich für das Jahr 2007 eine Finanzausgleichsmasse von insgesamt 3.185,9 Mio. Euro.

### **5.2.3 Ausgaben des Kommunalen Finanzausgleichs 2007**

§ 3 FAG sieht vor, dass die Finanzausgleichsmasse für Allgemeine Zuweisungen (Schlüsselzuweisungen an die Kommunen sowie Finanzzuweisungen an den Landeswohlfahrtsverband), für Besondere Finanzzuweisungen und für Ausgaben zur Finanzierung von Investitionen verwendet wird.

Tabelle 5-3 zeigt die Verteilung der Finanzausgleichsmasse im Soll und im Ist des Haushaltsjahres 2007 auf die einzelnen Zuweisungsbereiche.

<b>Kommunaler Finanzausgleich 2007</b>	<b>Soll 2007</b>	<b>Ist 2007</b>
	in Mio. Euro	
<b>Allgemeine Finanzausweisungen</b>	<b>1.901,3</b>	<b>1.901,3</b>
Schlüsselzuweisungen	1.814,2	1.814,2
Finanzausweisungen an den Landeswohlfahrtsverband	87,1	87,1
<b>Besondere Finanzausweisungen</b>	<b>732,5</b>	<b>719,8</b>
darunter Zuweisungen:		
für Schulen	139,6	139,5
für Örtliche Jugendhilfe	64,0	63,4
für Örtliche Sozialhilfe	62,7	71,1
zum Ausgleich der Belastungen aus der Hartz IV-Gesetzgebung, Härteausgleich für kreisfreie Städte u. Landkreise wegen Minderzuweisungen Soziales	111,1	111,1
für Betriebskosten der Kindergärten, Entlastung der Erziehungsberechtigten vom Kindergartenbeitrag, Förderung von Kindern unter drei Jahren	185,0	172,4
für laufende Ausgaben für Straßen	14,0	14,0
für gemeinwirtschaftliche Leistungen im Öffentlichen Personennahverkehr	36,0	33,1
zur Förderung von Verkehrsverbänden	57,9	60,5
für Theater, komm. Bibliotheken, Museen, Musikschulen	15,1	15,0
aus dem Landesausgleichsstock	35,6	28,1
<b>Ausgaben zur Finanzierung von Investitionen</b>	<b>552,1</b>	<b>590,5</b>
Pauschale Investitionsförderung	240,0	240,0
davon:		
Investitionspauschale allgemein	100,0	100,0
Investitionspauschale Schulbau allgemein	140,0	140,0
Allgemeine Investitionszuweisungen	136,4	123,6
darunter:		
Zuwendungen für den ÖPNV	20,0	8,9
Bau von Straßen	9,0	8,2
Dorferneuerung	24,1	24,4
Einrichtungen der Altenhilfe	15,3	16,2
Wasserwirtschaftliche Maßnahmen	65,0	58,1
Leistungen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und dem Hessischen Krankenhausgesetz	175,8	227,0
<b>Finanzausgleichsmasse</b>	<b>3.185,9</b>	<b>3.211,6</b>

Tabelle 5-3: Verwendung der Kommunalen Finanzausgleichsmasse 2007

Den größten Anteil der Finanzausgleichsleistungen von 3.211,6 Mio. Euro nahmen mit 1.901,3 Mio. Euro (59,2 v. H. an der gesamten Ausgleichsmasse) die Allgemeinen Zuweisungen ein. Hiervon entfielen auf die Schlüsselzuweisungen an die Landkreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Städte und Gemeinden 1.814,2 Mio. Euro.

Die Besonderen Finanzausweisungen hatten ein Volumen von 719,8 Mio. Euro (22,4 v. H.). Davon entfielen 139,5 Mio. Euro auf Zuweisungen für Schulen, 63,4 Mio. Euro für die Örtliche Jugendhilfe und 71,1 Mio. Euro für die Örtliche Sozialhilfe. Die Zuweisungen zu den kommunalen Belastungen aus der „Hartz IV“-Gesetzgebung betragen 111,1 Mio. Euro und die Zuweisungen für die Kindergärten 172,4 Mio. Euro.

Die Ausgaben zur Finanzierung von Investitionen beliefen sich auf 590,5 Mio. Euro (18,4 v. H.). Dieser Betrag setzte sich aus pauschalen Investitionsförderungen in Höhe von 240,0 Mio. Euro, allgemeinen Investitionszuweisungen von 123,6 Mio. Euro sowie Leistungen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und dem Hessischen Krankenhausgesetz von 227,0 Mio. Euro zusammen.

## **6 Die Entwicklung der Landesschuld und des Schuldendienstes**

*Die Nettokreditaufnahme erhöhte sich von 582,1 Mio. Euro auf 745,7 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2007. Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze wurde im Haushaltsgesetz, im Nachtragshaushaltsgesetz sowie im Haushaltsvollzug eingehalten.*

*Die Landesschuld stieg zum Ende des Jahres 2007 um 586,3 Mio. Euro auf 33.611,5 Mio. Euro. Je Einwohner entsprach dies einer Verschuldung von 5.043 Euro (Vorjahr: 4.952 Euro). Hessen hat nach Bayern, Sachsen und Baden-Württemberg unverändert die viertniedrigste Pro-Kopf-Verschuldung im Ländervergleich.*

*Das Bundesverfassungsgericht hat angesichts der weitgehenden Wirkungslosigkeit des Artikels 115 Grundgesetz als Schuldenbegrenzungsnorm dem Gesetzgeber aufgegeben, eine wirksamere Regelung zu schaffen. Die Föderalismuskommission II hat umfassende Vorschläge für eine Neuregelung vorgelegt. Danach ist für die Länder ab dem Jahr 2020 eine Netto neuverschuldung grundsätzlich nicht mehr zulässig. Die Regelungen sehen Ausnahmen insbesondere für Notsituationen vor und enthalten keine Sanktionsmechanismen bei einem Verstoß.*

*Die gegenwärtige Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise verschärft - bei einem ohnehin bestehenden strukturellen Defizit - die finanzwirtschaftliche Lage des Landes. Gleichwohl ist in dieser Situation als antizyklische Maßnahme kurzfristig eine höhere Verschuldung - verbunden mit einem Tilgungsplan - vertretbar. Dabei sollte sichergestellt werden, dass in der Aufschwungphase frei werdende Finanzmittel und Mehreinnahmen konsequent zum Schuldenabbau verwendet werden. Der Rechnungshof regt an, die Bemühungen um eine eigenständige - früher als 2020 wirkende - hessische Schuldenbegrenzung fortzuführen.*

## 6.1 Ermächtigungsrahmen für Kredite, Bürgschaften und Garantien

### 6.1.1 Kreditermächtigungen

Die Aufnahme von Krediten bedarf nach Artikel 141 der Hessischen Verfassung in Verbindung mit § 18 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) einer gesetzlichen Grundlage. Durch die Bestimmung des § 13 Absatz 1 Satz 1 Haushaltsgesetz 2007 (HG 2007) wurde das Ministerium der Finanzen ermächtigt, die im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2007 vorgesehenen Kredite aufzunehmen. Der Kreditermächtigungsrahmen ergibt sich aus den entsprechenden Ansätzen im Nachtragshaushaltsplan vom 17. Dezember 2007.

Im Nachtragshaushaltsplan 2007 waren im Einzelplan 17 Kreditaufnahmen von	3.772,2 Mio. Euro
vorgesehen.	
Der Kreditrahmen wurde durch zusätzliche Tilgungsausgaben kurzfristiger Kredite von	+ 1.010,1 Mio. Euro
sowie einen Ermächtigungsrest aus dem Vorjahr	
von	+ 500,0 Mio. Euro
erweitert,	
so dass sich insgesamt ein	
<b>Ermächtigungsrahmen</b> von	<b>5.282,9 Mio. Euro</b>
ergab.	
Dem standen <b>anrechenbare Kreditaufnahmen am Kreditmarkt</b> von	<b>- 4.982,2 Mio. Euro</b>
gegenüber. Der gesamte Kreditrahmen wurde	
bis auf	<b>300,7 Mio. Euro</b>
oder zu 94,3 v. H. ausgeschöpft.	

### 6.1.2 Bürgschafts- und Garantieermächtigungen

Die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die im Sinne des Artikels 141 Hessische Verfassung zu den Sicherheitsleistungen zählen und zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedarf nach Artikel 141 Hessische Verfassung in Verbindung

mit § 39 Absatz 1 LHO einer gesetzlichen Grundlage. Der Ermächtigungsrahmen zur Übernahme von Bürgschaften und Garantien wird deshalb regelmäßig im Haushaltsgesetz festgeschrieben.

Nach § 14 Absätze 1 bis 4 HG 2007 war das Finanzministerium ermächtigt, im Haushaltsjahr 2007 Bürgschaften und Garantien (Eventualverbindlichkeiten) in Höhe von 343,4 Mio. Euro zu übernehmen.<sup>27</sup> Es schöpfte diesen Rahmen mit 184,0 Mio. Euro zu 53,6 v. H. aus. Unter Einbeziehung der Zusagen aus früheren Jahren hatte das Land zum 31. Dezember 2007 insgesamt Eventualverbindlichkeiten von 649,7 Mio. Euro übernommen.

Nach § 14 Absatz 5 HG 2007 war das Ministerium für Wissenschaft und Kunst ermächtigt, zur Absicherung der den hessischen 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 zum 31. Dezember 2007 Garantien von 14,0 Mio. Euro abgegeben.

Die Übernahme von Bürgschaften und Garantien kann bei einem Ausfall zu Zahlungsverpflichtungen des Landes führen. Derartige Ausfallzahlungen für Eventualverbindlichkeiten betragen 12,1 Mio. Euro im Jahr 2007. Das entspricht rund 2 v. H. der übernommenen Eventualverbindlichkeiten. Überwiegend entstanden die Ausfallzahlungen bei Bürgschaften und Garantien für Wirtschaftsförderungsmaßnahmen.

## **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 2007:

---

<sup>27</sup> zuzüglich in Aussicht gestellter Bewilligungen früherer Jahre gemäß § 14 Absatz 2 Satz 2 HG 2007 (soziale Wohnraumförderung)

Bruttokreditaufnahme	4.982,2 Mio. Euro
Tilgungen am Kreditmarkt	- 4.236,5 Mio. Euro
<b>Nettokreditaufnahme 2007</b>	<b>745,7 Mio. Euro</b>

Der im Haushaltsplan 2007 (einschließlich Nachtrag) veranschlagte Betrag von 826,4 Mio. Euro wurde im Vollzug somit um 80,7 Mio. Euro unterschritten. Gegenüber der Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 2006 von 582,1 Mio. Euro bedeutet die Nettokreditaufnahme des Jahres 2007 eine Zunahme von 163,6 Mio. Euro oder um 28,1 v. H.

Die Nettokreditaufnahme in den Jahren 1998 bis 2008 zeigt Abbildung 6-1:

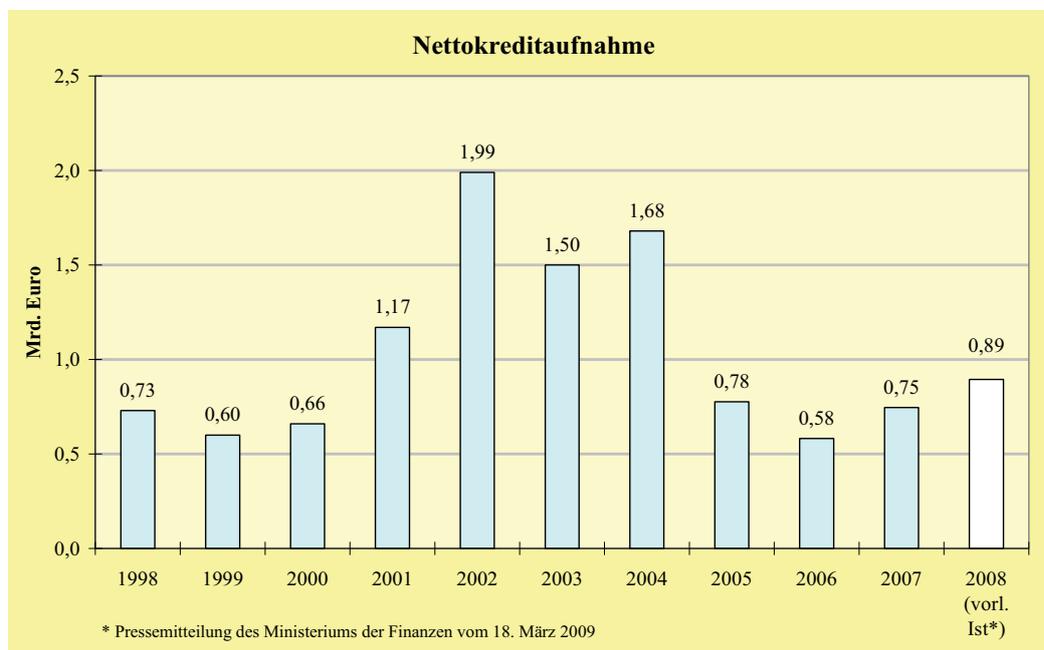


Abbildung 6-1: Nettokreditaufnahme von 1998 bis 2008 in Mrd. Euro

Ausgehend von einem relativ niedrigen Niveau in den Jahren 1998 bis 2000 stieg die Nettokreditaufnahme in den Jahren 2001 und 2002 deutlich an. Im Jahr 2002 erreichte sie einen Höchststand von 1.986,1 Mio. Euro. Auch in den beiden Folgejahren blieb sie hoch. Im Jahr 2005 wurde eine deutliche Absenkung erreicht. Das Jahr 2006 verzeichnete mit 582,1 Mio. Euro die niedrigste Nettokreditaufnahme in der Zehnjahresbetrachtung. Im Jahr 2007 stieg sie allerdings wieder auf 745,7 Mio. Euro. Der Haushaltsplan für das Jahr 2008 sah eine Nettokreditaufnahme von 547,8 Mio. Euro vor. Nach

Angaben des Ministeriums der Finanzen schloss der Haushalt des Jahres 2008 mit einer Nettokreditaufnahme von 894,3 Mio. Euro ab.<sup>28</sup>

### **6.3 Verfassungsrechtliche Kreditobergrenze**

#### **6.3.1 Verfassungs- und haushaltsrechtliche Regeln zur Begrenzung der Schuldenaufnahme**

Die Hessische Verfassung bestimmt in Artikel 141 Satz 1, 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 das Gesamtdeckungsprinzip, so dass die Summe der Kreditaufnahmen die Gesamtheit des außerordentlichen Bedarfs für investive Zwecke nicht übersteigen darf.<sup>29</sup> Damit soll der Gesetzgeber bei der Kreditaufnahme in der Regel auf investive Bedarfe beschränkt werden.<sup>30</sup> 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

---

<sup>28</sup> Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen zum Haushaltsabschluss vom 18. März 2009

<sup>29</sup> Zinn/Stein, Hessische Verfassung, Kommentar, Art. 141, IV, 1; Staatsgerichtshof P.St. 1899, Seite 35, 38 f.

<sup>30</sup> Zinn/Stein, Hessische Verfassung, Kommentar, Art. 141, I, 2

angegeben wird, hat der Staatsgerichtshof die Darlegungslast des Haushaltsgesetzgebers präzisiert und erweitert.<sup>31</sup>

Für den Bund enthält Artikel 115 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz die Bestimmung, dass eine Kreditaufnahme auch zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig ist und dass in diesem Fall die Begrenzung auf investive Ausgaben entfällt.<sup>32</sup> Obwohl Artikel 115 Grundgesetz unmittelbar nur für den Bund gilt, ist auch der hessische Haushaltsgesetzgeber den Zielen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verpflichtet. Nach den Bestimmungen des Artikels 109 Absatz 2 Grundgesetz, der für Bund und Länder gleichermaßen gilt, haben diese bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.

Eine den Regelungen des Artikels 115 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz entsprechende Ergänzung wurde nicht in die Hessische Verfassung, jedoch in § 18 LHO, d. h. in einfaches Landesrecht, aufgenommen. So bestimmt § 18 Absatz 1, 1. Halbsatz LHO, dass Einnahmen aus Krediten nur bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden dürfen. Nach § 18 Absatz 1, 2. Halbsatz LHO sind Ausnahmen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig.

Die vielfach thematisierte Unschärfe des Investitionsbegriffs<sup>33</sup> hat - wie bereits in den Haushaltsjahren 2005 und 2006 - auch im Haushaltsjahr 2007 Auswirkungen auf die Berechnung der Kreditobergrenze. Noch im Haushaltsjahr 2004 hatte das Land bei der Berechnung der Kreditobergrenze die gesamten Investitionsausgaben<sup>34</sup> 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“)

---

<sup>31</sup> Siehe im Einzelnen: Hessischer Rechnungshof, Bemerkungen 2005, Seite 116 ff.

<sup>32</sup> Entsprechende Regelungen enthalten die Verfassungen der meisten Bundesländer.

<sup>33</sup> 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.

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

differenziert.<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup>

Für den Rechnungshof sind nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung<sup>37</sup> Haushaltsgesetz und Haushaltsplan Maßstab der Rechnungsprüfung. Verfassungsrechtliche Bewertungen gehören danach nicht zu seinen Aufgaben. Er stellt daher in seinen Bemerkungen - wie im Vorjahr - sowohl die „enge“ als auch die „weite“ Grenze dar und nimmt dazu Stellung, ob diese Grenzen eingehalten wurden.

### **6.3.2 Kreditobergrenze im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2007**

Im Entwurf des Haushaltsgesetzes (Landtagsdrucksache 16/6011 vom 18. September 2006) wurde eine Nettokreditaufnahme von 1.325,8 Mio. Euro veranschlagt. Die „enge hessische Regelgrenze“<sup>38</sup> für die Nettokreditaufnahme lag bei 903,9 Mio. Euro (enge Grenze). Die „Verfassungsregelgrenze für die Kreditaufnahme“<sup>39</sup> lag bei 1.363,8 Mio. Euro (weite Grenze). Die geplante Nettokreditaufnahme im Regierungsentwurf des Haushaltsgesetzes überschritt damit die enge Grenze um 421,9 Mio. Euro und unterschritt die weite Grenze um 38,0 Mio. Euro.

---

<sup>35</sup> Siehe im Einzelnen: Hessischer Rechnungshof, Bemerkungen 2006, Seite 116 ff.

<sup>36</sup> Landtagsdrucksache 16/6011, Seite 9, 10

<sup>37</sup> BVerfGE 67, 56 (96); HessStGH - P.St. 789; Hessischer Rechnungshof, Bemerkungen 2003 und 2004

<sup>38</sup> Begründung der Landesregierung zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2006, Landtagsdrucksache 16/4584, Seite 11

<sup>39</sup> Landtagsdrucksache 16/6011, Seite 9

In ihrer Begründung zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2007 führt die Landesregierung aus, dass verfassungsrechtlich die Kreditobergrenze eingehalten und „der Haushalt 2007 .. damit verfassungskonform“<sup>40</sup> sei. Die „im Weg einer freiwilligen politischen - nicht verfassungsrechtlich vorgegebenen - Selbstbeschränkung“ enger gefasste „Grenze für die im Regelfall zulässige Neuverschuldung“<sup>41</sup> habe nicht eingehalten werden können. Die Einhaltung dieser Regelgrenze<sup>42</sup> sei „objektiv unmöglich“. Dies wird begründet mit den „gegebenen finanz- und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen“ und den bereits weitestgehend gehobenen Konsolidierungspotenzialen. Die Landespolitik trage zur Behebung der „erheblichen Wachstumsschwäche“ Deutschlands bei, indem sie auf Bundesebene strukturelle Reformen voranbringe und auf Landesebene durch Investitionen in Sach- und Humankapital zur Verbesserung des Wirtschaftswachstums beitrage.<sup>43</sup>

Die nachfolgende Tabelle 6-1 zeigt das jeweilige Verhältnis der Nettoneuverschuldung zur Kreditobergrenze vom Entwurf des Haushaltsgesetzes bis zum Haushaltsvollzug:

---

<sup>40</sup> siehe Fußnote 39

<sup>41</sup> Landtagsdrucksache 16/6011, Seite 10

<sup>42</sup> Diese enge hessische Linie der Nettoneuverschuldung sei „im Wege der politischen Selbstbindung“ gesetzt und anzustreben. Vgl. Begründung der Landesregierung zum Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 2006, Landtagsdrucksache 16/6201, Seite 5.

<sup>43</sup> Landtagsdrucksache 16/6011, Seite 11

<b>Nettoneuverschuldung und Kreditobergrenze 2007</b>	<b>Entwurf Haushalts- gesetz</b>	<b>Haushalts- gesetz</b>	<b>Nachtrags- haushalts- gesetz</b>	<b>Haushalts- vollzug</b>
	<b>in Mio. Euro</b>			
<b>Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt</b>	4.272,2	3.772,8	3.772,8	4.982,2
<b>Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt</b>	2.946,4	2.946,4	2.946,4	4.236,5
<b>Nettoneuverschuldung</b>	<b>1.325,8</b>	<b>826,4</b>	<b>826,4</b>	<b>745,7</b>
<b>Enge Grenze:</b>				
<b>Investitionsvolumen unter Abzug der Investitionszuwei- sungen im Rahmen des KFA</b>	903,9	903,3	869,7	820,1
<b>Unter (-) / Überschreitung der Kreditobergrenze unter Abzug der Investitionszuweisungen im Rahmen des KFA</b>	<b>421,9</b>	<b>-76,9</b>	<b>-43,3</b>	<b>-74,4</b>
<b>Weite Grenze:</b>				
<b>Investitionsvolumen ohne Abzug der Investitionszuwei- sungen im Rahmen des KFA</b>	1.363,8	1.333,5	1.299,9	1.293,3
<b>Unter (-) / Überschreitung der Kreditobergrenze ohne Abzug der Investitionszuweisungen im Rahmen des KFA</b>	<b>-38,0</b>	<b>-507,1</b>	<b>-473,5</b>	<b>-547,6</b>

Tabelle 6-1: Nettoneuverschuldung und Kreditobergrenze 2007

### 6.3.3 Kreditobergrenze im Haushaltsgesetz 2007

Nach dem am 18. Dezember 2006 verabschiedeten Haushaltsgesetz 2007 betrug die enge Grenze 903,3 Mio. Euro und die weite Grenze 1.333,5 Mio. Euro. Die im Haushaltsgesetz veranschlagte Nettokreditaufnahme lag mit 826,4 Mio. Euro deutlich niedriger als im Regierungsentwurf. Somit wurden sowohl die enge Grenze um 76,9 Mio. Euro als auch die weite Grenze um 507,1 Mio. Euro unterschritten (Tabelle 6-1).

### 6.3.4 Kreditobergrenze im Nachtragshaushalt 2007 und im Haushaltsvollzug

Mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2007 wurde die geplante Nettoneuverschuldung unverändert mit 826,4 Mio. Euro veranschlagt. So konnten die enge Grenze (869,7 Mio. Euro) und die weite Grenze (1.299,9 Mio. Euro) eingehalten werden.

Auch im Haushaltsvollzug konnten die enge und die weite Grenze unterschritten werden: Die Nettoneuverschuldung von 745,7 Mio. Euro lag sowohl unter der engen Kreditobergrenze von 820,1 Mio. Euro als auch unter der weiten Kreditobergrenze von 1.293,3 Mio. Euro.

## 6.4 Schuldendienst

Im Jahr 2007 wurden 5.647,6 Mio. Euro für Zins- und Tilgungsleistungen (Schuldendienst) ausgegeben (Tabelle 6-2). Das entsprach 21,4 v. H. der gesamten Ausgaben des Landes (26.451,1 Mio. Euro).<sup>44</sup>

Schuldendienst (OGr. 56 bis 59)	2006	2007			
	Ist	Soll	Ist	Soll / Ist	Veränd. ggü. Vorj.
	in Mio. Euro				
<b>Zinsausgaben</b>	<b>1.380,4</b>	<b>1.350,6</b>	<b>1.364,6</b>	<b>13,9</b>	<b>-1,1</b>
davon:					
an Bund	13,3	12,0	13,8	1,8	4,1
an Länder	5,6	5,0	18,5	13,5	229,9
an öffentliche Unternehmen u. Einrichtungen	2,2	4,5	3,2	-1,3	42,2
an Kreditmarkt	1.359,3	1.329,1	1.329,0	-0,1	-2,2
<b>Tilgungsausgaben</b>	<b>4.259,8</b>	<b>2.990,4</b>	<b>4.283,0</b>	<b>1.292,6</b>	<b>0,5</b>
davon:					
an Bund	46,3	44,0	46,5	2,5	0,5
an Kreditmarkt	4.213,4	2.946,4	4.236,5	1.290,1	0,5
<b>Summe</b>	<b>5.640,2</b>	<b>4.341,1</b>	<b>5.647,6</b>	<b>1.306,5</b>	<b>0,1</b>

Differenzen sind rundungsbedingt.

Tabelle 6-2: Schuldendienst im Jahr 2007

<sup>44</sup> vgl. Kapitel 4.1

Während sich die Zinsausgaben gegenüber dem Vorjahr um 1,1 v. H. auf 1.364,6 Mio. Euro leicht reduzierten, erhöhten sich die Tilgungsausgaben um 0,5 v. H. auf 4.283,0 Mio. Euro.

Die Zinsausgaben des Landes stiegen in den Jahren 1998 und 1999 auf 1.320,9 Mio. Euro und gingen auch infolge einer geringeren Nettokreditaufnahme bis auf 1.270,5 Mio. Euro im Jahr 2001 zurück. In den anschließenden Jahren erhöhten sie sich bis auf 1.380,4 Mio. Euro im Jahr 2006. Im Jahr 2007 lagen die Zinsausgaben mit 1.364,6 Mio. Euro wieder niedriger.



Abbildung 6-2: Zinsausgaben des Landes 1998 bis 2008

Im Vergleich der letzten zehn Jahre verbesserten sich sowohl die Zinsausgabenquote<sup>45</sup> als auch die Zins-Steuer-Quote<sup>46</sup> (Abbildung 6-3): Beide erreichten ihren niedrigsten Wert. Die günstige Entwicklung des Vorjahres setzte sich auch im Jahr 2007 fort:

- Die bereinigte Zinsausgabenquote verbesserte sich von 8,2 v. H. im Jahr 2006 auf 7,6 v. H. im Jahr 2007. Grund für diese Entwicklung sind nicht

<sup>45</sup> Sie gibt an, welcher Anteil der bereinigten Ausgaben durch Zinsausgaben gebunden ist.

<sup>46</sup> Sie gibt an, welcher Anteil der Steuereinnahmen für Zinsausgaben verwendet wird.

nur höhere bereinigte Ausgaben<sup>47</sup>, sondern auch absolut niedrigere Zinsausgaben (-1,1 v. H., vgl. Tabelle 6-2).

- Da das bereinigte Steueraufkommen um 7,7 v. H. stieg, während die Zinsausgaben sanken, verringerte sich auch die bereinigte Zins-Steuer-Quote: Im Jahr 2007 waren rechnerisch 9,9 v. H. der Steuern durch Zinsausgaben gebunden (10,8 v. H. im Jahr 2006).

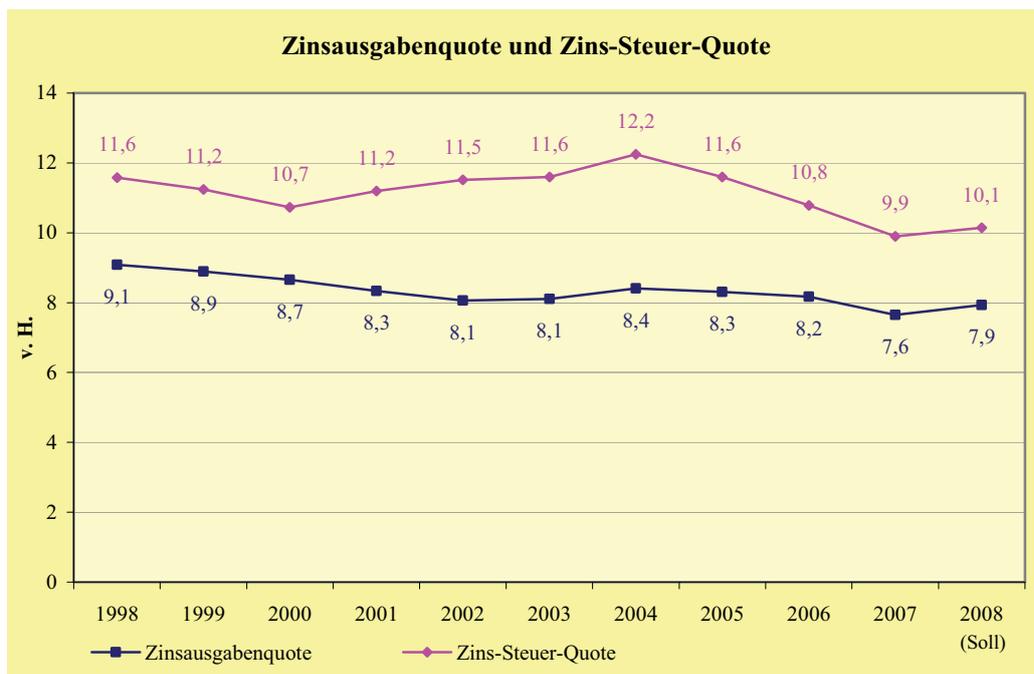


Abbildung 6-3: Zinsausgabenquote und Zins-Steuer-Quote

## 6.5 Entwicklung des Schuldenstands

Die Landesschuld setzt sich zusammen aus den Schulden am Kreditmarkt, den Schulden im öffentlichen Bereich, den Kassenkrediten sowie den Bürgschaften und Garantien (Eventualverbindlichkeiten). Sie haben sich zum Stichtag 31. Dezember von 33.025,3 Mio. Euro im Jahr 2006 um

<sup>47</sup> Zur Ermittlung dieser beiden Strukturquoten (vgl. Kapitel 2.5) werden die Steuereinnahmen und die bereinigten Ausgaben unter anderem um Zahlungen des Landes in den Länderfinanzausgleich gekürzt. Ebenso werden Sondereinflüsse rechnerisch berücksichtigt.

586,3 Mio. Euro oder 1,8 v. H. auf 33.611,5 Mio. Euro im Jahr 2007 erhöht (Tabelle 6-3).<sup>48</sup>

Die Schulden am Kreditmarkt machten den wesentlichen Teil der Landesschuld (94,6 v. H.) aus. Sie nahmen zum Jahresende 2007 um 745,7 Mio. Euro auf 31.810,1 Mio. Euro zu. Die Kassenkredite sanken, nach dem starken Anstieg im Jahr 2006 (656,6 Mio. Euro), zum 31. Dezember 2007 um 181 Mio. Euro auf 481,0 Mio. Euro.

Art der Schuld	Ende 2006	Veränderung	Ende 2007
	in Mio. Euro		
Schulden am Kreditmarkt	31.064,4	745,7	31.810,1
darunter:			
Kredite bei Banken u. a.	11.293,5	514,9	11.808,4
Anleihen des Landes Hessen	19.770,9	230,9	20.001,7
Schulden im öffentlichen Bereich	703,3	-46,5	656,7
Kassenkredite	662,0	-181,0	481,0
Summe der Staatsschulden	32.429,6	518,2	32.947,9
Bürgschaften und Garantien	595,6	68,0	663,7
Landesschuld	33.025,3	586,3	33.611,5
Differenzen sind rundungsbedingt.			

Tabelle 6-3: Entwicklung der Landesschuld im Jahr 2007

Die nachfolgende Abbildung 6-4 zeigt die kontinuierliche Zunahme der Landesschuld Hessens in den Jahren 1998 bis 2007.

<sup>48</sup> Die betragsmäßige Veränderung des Schuldenstands ist mit der Nettoneuverschuldung nicht identisch. Während in den Gesamtschuldenstand auch die Kassenkredite und die Eventualverbindlichkeiten eingehen, bezieht sich die Nettoneuverschuldung nur auf die Schulden am Kreditmarkt.

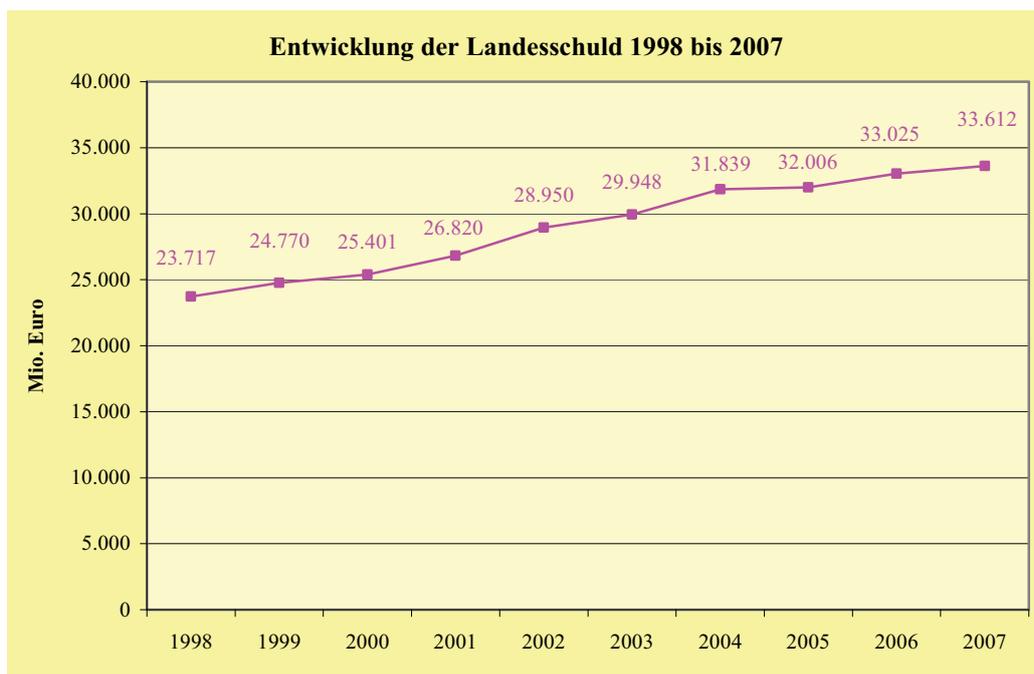


Abbildung 6-4: Entwicklung der Landesschuld 1998 bis 2007

## 6.6 Schuldenstand im Ländervergleich

Der Schuldenstand des Landes Hessen wird in Tabelle 6-4 mit dem durchschnittlichen Schuldenstand der Flächenländer und aller Bundesländer verglichen. Das Verhältnis des Schuldenstands am 31. Dezember 2007<sup>49</sup> zu den Haushaltsausgaben zeigt, dass Hessen 143,6 v. H. seines gesamten Ausgabevolumens aufwenden müsste (Vorjahr: 157,2 v. H.), um seine Staatsschulden auf einmal abzulösen. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass die Summe aller Haushaltsausgaben ausreichen würde, um knapp 70 v. H. der Staatsschulden zu tilgen.

Beim Verhältnis der Schulden zu den Haushaltsausgaben (143,6 v. H.) liegt Hessen sowohl unter dem mit der Einwohnerzahl gewichteten Mittelwert aller Bundesländer (179,1 v. H.), in den die Stadtstaaten einbezogen sind, als auch unter dem Durchschnitt der Flächenländer (166,3 v. H.).

<sup>49</sup> Für den Ländervergleich enthält der Schuldenstand nicht die für das Haushaltsjahr 2007 nach dem 31. Dezember 2007 aufgenommenen Kredite.

Schuldenstand im Ländervergleich zum 31. Dezember 2007	Hessen <sup>3)</sup>	Flächenländer	alle Bundesländer
Schuldenstand <sup>1)</sup>	30.626,0 Mio. €	397.562,0 Mio. €	491.630,0 Mio. €
Bereinigte Haushaltsausgaben <sup>2)</sup>	21.333,0 Mio. €	239.114,0 Mio. €	274.547,0 Mio. €
Verhältnis der Schulden zu den Haushaltsausgaben	143,6 v. H.	166,3 v. H.	179,1 v. H.
Steuern und steuerähnliche Abgaben <sup>2)</sup>	17.148,0 Mio. €	178.306,0 Mio. €	198.997,0 Mio. €
Verhältnis der Schulden zu den Steuern und steuerähnlichen Abgaben	178,6 v. H.	223,0 v. H.	247,1 v. H.
Bevölkerung <sup>2)</sup>	6.072,6 Tsd.	76.367,9 Tsd.	82.217,8 Tsd.
Schuldenstand pro Kopf der Bevölkerung	5.043 €	5.206 €	5.980 €
<small>1) Quelle: Bundesministerium der Finanzen, V A 2 - FV 4037/07/0001  2) Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, R 2, 1.-4. Vj., Ziffer 4 sowie IV A  3) Die Angaben für Hessen (Schuldenstand, Haushaltsausgaben, Steuereinnahmen) können von Darstellungen an anderen Stellen des Berichts abweichen, da für den Ländervergleich die einheitlich ermittelten Angaben der amtlichen Statistik zugrunde gelegt wurden.</small>			

Tabelle 6-4: Schuldenstand Hessens im Vergleich mit den anderen Bundesländern

Der Schuldenstand Hessens macht im Verhältnis zu den Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben 178,6 v. H. aus (Vorjahr: 198,1 v. H.). Mit dieser Kennzahl liegt Hessen ebenfalls unter dem Durchschnitt aller Länder (247,1 v. H.) und unter dem der Flächenländer (223,0 v. H.).

Die in Tabelle 6-4 ausgewiesene Pro-Kopf-Verschuldung belief sich in Hessen zum 31. Dezember 2007 auf 5.043 Euro (Vorjahr: 4.952 Euro). Dies war im Zehnjahresvergleich der zweithöchste Wert (Abbildung 6-5).

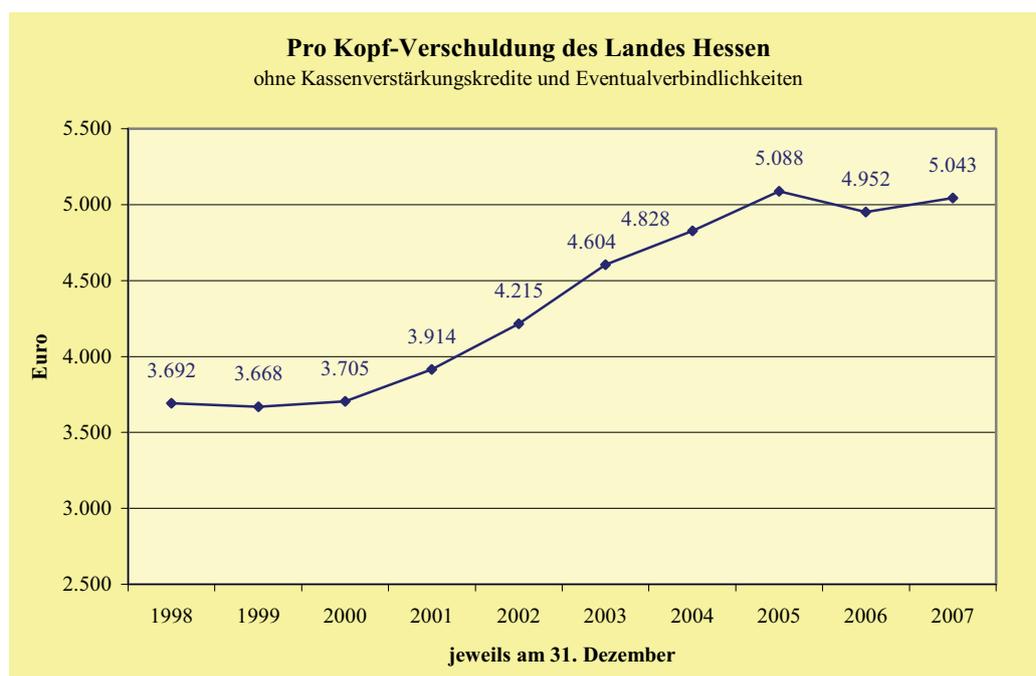


Abbildung 6-5: Pro-Kopf-Verschuldung des Landes Hessen

Die Pro-Kopf-Verschuldung lag im Durchschnitt aller Länder bei 5.980 Euro und im Durchschnitt der Flächenländer bei 5.206 Euro. Hessen nimmt unverändert den vierten Platz unter den Flächenländern<sup>50</sup> hinter Bayern, Sachsen und Baden-Württemberg ein (Abbildung 6-6).

<sup>50</sup> Die Stadtstaaten sind aufgrund eingeschränkter Vergleichbarkeit nicht einbezogen. Ihre Pro-Kopf-Verschuldung ist jeweils höher als die der Flächenländer.



Abbildung 6-6: Pro-Kopf-Verschuldung 2006 und 2007 im Ländervergleich

## 6.7 Perspektiven einer wirksamen Begrenzung der Staatsverschuldung

### 6.7.1 Entwicklung einer neuen Schuldenbegrenzungsregel

Die finanzwirtschaftliche Situation der öffentlichen Gebietskörperschaften in Deutschland blieb trotz höherer Steuereinnahmen im Jahr 2007 weiterhin angespannt. Der Schuldenstand der öffentlichen Gesamthaushalte<sup>51</sup> in Deutschland summierte sich nach Angaben des Statistischen Bundesamts zum 31. Dezember 2007 auf 1.502,2 Mrd. Euro. Gegenüber dem Vorjahr (1.497,1 Mrd. Euro) stieg er um 0,3 v. H. Vom Gesamtbetrag entfielen 482,8 Mrd. Euro auf die Länder. Insgesamt nahmen im Jahr 2007 die Län-

<sup>51</sup> In dieser Abgrenzung sind lediglich die Kreditmarktschulden enthalten, nicht jedoch Kassenkredite oder Bürgschaften und Garantien. Ab dem Berichtsjahr 2007 weist das Statistische Bundesamt die Schulden in einer erweiterten Definition einschließlich der Extrahaushalte des Bundes (Entschädigungsfonds, Bundes-Pensions-Service für Post- und Telekommunikation), der Länder (Hochschulen des Staatssektors, ausgegliederte Statistische Ämter und Landesbetriebe für Straßenbau/-wesen bzw. für Verkehr) und der Gemeinden (kommunale Zweckverbände) aus.

der 70,5 Mrd. Euro an neuen Schulden auf, während die Tilgungen 68,4 Mrd. Euro betragen.<sup>52</sup>

Das eine Kriterium des Maastricht-Vertrages, wonach „das Verhältnis zwischen dem geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizit und dem Bruttoinlandsprodukt“ maximal 3 v. H. nicht übersteigen darf, konnte im Jahr 2007 aufgrund der günstigen Einnahmeentwicklung mit 0,2 v. H. (Vorjahr: 1,7 v. H.) eingehalten werden.<sup>53</sup>

Allerdings wird das weitere Kriterium des Maastricht-Vertrages, nach dem der öffentliche Schuldenstand im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt den Grenzwert von 60 v. H. nicht übersteigen darf, mit von 65,1 v. H. deutlich überschritten.<sup>54</sup>

Das Land Hessen konnte trotz günstiger Einnahmesituation in den Jahren 2006 und 2007 seine finanzwirtschaftliche Situation nicht nachhaltig verbessern. Das strukturelle Defizit besteht unverändert fort. Die Landesschuld von rund 33,6 Mrd. Euro mit Zinsausgaben von 1.364 Mio. Euro beschränkt weiterhin den jährlichen Handlungs- und Gestaltungsspielraum.

Der Anstieg der Nettoneuverschuldung und des Schuldenstands im Jahr 2008 und die angekündigte Nettoneuverschuldung von 2,5 Mrd. Euro für das Jahr 2009<sup>55</sup> aufgrund rückläufiger Steuereinnahmen und Mehrbelastungen werden die finanzwirtschaftliche Lage des Landes weiter verschärfen. Die derzeit noch geltende mittelfristige Finanzplanung, die für das Jahr 2011 einen Haushaltsentwurf ohne Nettoneuverschuldung vorsah, wird aufgrund der Belastungen durch die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise nicht

---

<sup>52</sup> Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2007, in: Finanzen und Steuern, Fachserie 14 Reihe 5, aktualisierte Fassung vom 4. Juni 2008

<sup>53</sup> Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr.394 vom 22.10.2008, [http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2008/10/PD08\\_\\_394\\_\\_813.psml](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2008/10/PD08__394__813.psml) vom 20. März 2009; vgl. Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit zum Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C 191 Seite 84

<sup>54</sup> Statistisches Bundesamt, Europäische Union (EU)-Stabilitätspakt, Schuldenstandquoten der EU-Mitgliedstaaten Bruttoschulden (konsolidiert) in % des Bruttoinlandsproduktes, in: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/VolkswirtschaftlicheGesamtrechnungen/EU-Stabilitaetspakt/Tabellen/Content50/Defizit-SchuldenEU,templateId=renderPrint.psml> vom 20. März 2009

<sup>55</sup> Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 24. März 2009

mehr zu verwirklichen sein. „Zentrale finanzpolitische Leitlinie“ der Landesregierung ist nunmehr, einen Haushalt ohne Neuverschuldung „spätestens zur Mitte dieses Jahrzehnts zu erreichen“<sup>56</sup>.

Der Rechnungshof wies wiederholt auf die mangelnde Wirksamkeit der gegenwärtigen defizitbegrenzenden Haushaltsregeln und die dafür maßgeblichen Ursachen hin.<sup>57</sup> Sowohl Artikel 115 Absatz 1 Grundgesetz in Verbindung mit § 18 LHO als auch die spezifische Regelung in Artikel 141 Hessische Verfassung haben einen kontinuierlichen Anstieg der Verschuldung nicht verhindern können. Die in der juristischen und finanzpolitischen Diskussion<sup>58</sup> unstreitige Revisionsbedürftigkeit der geltenden verfassungsrechtlichen Regelungen hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 9. Juli 2007 zur Regelung der Kreditobergrenze in Artikel 115 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz ausdrücklich bestätigt. Es stellte fest, dass sich das Regelungskonzept des Artikels 115 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz „als verfassungsrechtliches Instrument rationaler Steuerung und Begrenzung staatlicher Schuldenpolitik in der Realität als nicht wirksam erwiesen“ habe.<sup>59</sup>

Zugleich mahnte es den verfassungsändernden Gesetzgeber, verbesserte Regelungen und Mechanismen zu entwickeln, die für gegebene Verschuldungsspielräume den erforderlichen Ausgleich über mehrere Haushaltsjahre sicherstellen und in geeigneter Weise dem Anreiz zur Verschiebung von Ausgleichslasten auf nachfolgende Legislaturen entgegenwirken.<sup>60</sup>

Der Rechnungshof empfahl bereits in seinen Bemerkungen 2005 und 2006, bei der Entwicklung einer wirksameren innerstaatlichen Verschuldungsregel bundeseinheitlich nicht mehr die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen als Maßstab für die Schuldenbegrenzung zugrunde zu legen. Als Ausgangspunkt für Neuüberlegungen schlug er vor, sich an

---

<sup>56</sup> Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 24. März 2009

<sup>57</sup> Vgl. Hessischer Rechnungshof, Bemerkungen 2005 Tz. 6.9, Seite 131 ff., Bemerkungen 2006, Tz. 6.7, Seite 128 ff.

<sup>58</sup> Vgl. z. B. Engels, Dieter/Hugo, Dieter, Verschuldung des Bundes und rechtliche Schuldenbegrenzen, in: Siedentopf, Sommermann (Hrsg.): Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 60. Jahrgang, Heft 11, Speyer 2007, Seite 445 bis 456, hier: Seite 449

<sup>59</sup> Vgl. BVerfGE 119, 96 (141 f.)

<sup>60</sup> Vgl. BVerfGE 119, 96 (141)

den Zielen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts zu orientieren sowie eine den Defizitkriterien des EG-Vertrags (Maastricht-Kriterien) entsprechende Anknüpfung an die Wirtschaftskraft (Bruttoinlandprodukt) vorzusehen.<sup>61</sup>

Die gemeinsame Kommission von Bundesrat und Bundestag zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (sog. Föderalismuskommission II) hat am 5. März 2009 einen - an den Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts orientierten - Vorschlag für eine neue Schuldenbegrenzungsregel vorgelegt.<sup>62</sup> Dieser sieht - durch entsprechende Regelungen im Grundgesetz - für die Länderseite ein Nettoneuverschuldungsverbot ab dem Jahr 2020 vor.<sup>63</sup> In Zeiten des konjunkturellen Abschwungs soll eine Nettokreditaufnahme bei symmetrischer Rückführung in Zeiten des konjunkturellen Aufschwungs zulässig sein. Weitere Ausnahmen werden zugelassen für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. In letzteren Fällen ist allerdings ein verbindlicher Tilgungsplan aufzustellen. Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder sollen diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen regeln.<sup>64</sup>

Für den Bund wird die Kreditaufnahme ab 2016 in der konjunkturellen Normallage auf 0,35 v. H. des Bruttoinlandsprodukts begrenzt. Ab 2011 soll ein neuer Stabilitätsrat, dem alle Finanzminister und der Bundeswirtschaftsminister angehören, die Etats von Bund und Ländern überwachen. Die am höchsten verschuldeten Länder Bremen, das Saarland, Berlin, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt erhalten neun Jahre lang jährlich zusammen 800 Mio. Euro an Konsolidierungshilfen zum Abbau ihrer Defizite.

---

<sup>61</sup> Vgl. Hessischer Rechnungshof, Bemerkungen 2005, Tz. 6.9, Seite 131 ff., Bemerkungen 2006, Tz. 6.7, Seite 128 ff.

<sup>62</sup> Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen („Föderalismuskommission II“), Beschlüsse der Kommission (Beschlussdatum: 5. März 2009), Kommissionsdrucksache 174

<sup>63</sup> Vgl. die Entwürfe der Föderalismuskommission II für Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 i.V.m. Art. 143d Absatz 1 Satz 3 GG.

<sup>64</sup> Vgl. die Entwürfe der Föderalismuskommission II für Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 GG.

Die Vorschläge zur konjunkturell symmetrischen Verschuldung und zu den übrigen Ausnahmen lassen Interpretationsspielraum und sehen keine Sanktionsmechanismen für den Fall des Verstoßes gegen die vereinbarten Schuldenregeln vor.

### **6.7.2 Anforderungen an eine konjunkturpolitisch bedingte Schuldenaufnahme**

Wenngleich das in der Föderalismuskommission II verabredete Datum für das Inkrafttreten der neuen Schuldenregel für die Länder, das Jahr 2020, noch fern liegend erscheint, stellt es die haushaltspolitisch Verantwortlichen insbesondere angesichts der gegenwärtigen Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise vor erhebliche Herausforderungen.

Die außergewöhnliche wirtschaftlich schwierige Lage derzeit spricht für konjunkturpolitisches Handeln durch schuldenfinanzierte Investitionsprogramme.<sup>65</sup> So soll in Hessen die Konjunktur unter anderem gestützt werden durch ein Sonderinvestitionsprogramm sowie durch die Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes des Bundes.<sup>66</sup> Insgesamt will die Landesregierung im Haushaltsplan 2009 Investitionen von 2,4 Mrd. Euro tätigen.<sup>67</sup>

Allerdings führen neben konjunkturbedingten Einnahmeausfällen und höheren Zahlungsverpflichtungen des Landes die konjunkturpolitischen Maßnahmen zunächst zu einem starken Zuwachs der Nettokreditaufnahme. Nach Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 24. März 2009 wird der Haushaltsplan 2009 eine Nettokreditaufnahme von 2,5 Mrd. Euro vorsehen.

---

<sup>65</sup> So z. B. der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Brief an Minister Peer Steinbrück vom 4. Dezember 2008, in: Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht Februar 2009, Seite 64.

<sup>66</sup> Auch andere Bundesländer sehen eigene Maßnahmen (z. B. vorgezogene oder zusätzliche Investitionsförderungen, höhere Bürgschaften) vor.

<sup>67</sup> Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 24. März 2009

Da die gegenwärtige Wirtschaftskrise nach Aussage der Wirtschaftsforschungsinstitute<sup>68</sup> und der Bundesregierung tiefgreifender ist als die Krisen früherer Jahrzehnte, sind zielgenaue antizyklische Maßnahmen unter Inkaufnahme einer kurzfristig höheren Verschuldung vertretbar. Allerdings setzt dies - auch nach Auffassung der Föderalismuskommission II - voraus, dass konjunkturbedingten Defiziten im Abschwung „eine entsprechende Verpflichtung zur Einbeziehung konjunkturbedingter Überschüsse im Aufschwung gegenüber stehen“ muss. Mittel- bis langfristig sollte gewährleistet sein, dass „Kreditaufnahmen im Abschwung durch Überschüsse im Aufschwung ausgeglichen werden. Die Ausgestaltung einer solchen symmetrischen Konjunkturkomponente der Schuldenbegrenzungsregelung“ hat das Land in eigener Verantwortung wahrzunehmen.<sup>69</sup> Dies verlangt aber von den politischen Entscheidungsträgern insbesondere in Aufschwungsphasen ein hohes Maß an Ausgabendisziplin - auch gegenüber nachvollziehbaren oder wünschenswerten ausgabewirksamen Forderungen.

Bei einer höheren Nettokreditaufnahme zur Stabilisierung der Konjunktur in einer rezessiven Phase sollten - mit Blick auf die neue Schuldenbegrenzung - nach Auffassung des Rechnungshofs folgende Gesichtspunkte berücksichtigt werden:

- In der Haushaltspraxis sollten beide Seiten der antizyklischen Politik zur Anwendung kommen. Dies bedeutet, dass z. B. in Aufschwungsphasen konsequent frei werdende Finanzmittel und Mehreinnahmen zum Abbau der in der Krise erhöhten Schulden zu verwenden sind („symmetrischer Ansatz“<sup>70</sup>). Die Umsetzung der beiden Seiten einer antizyklischen Politik würde die Glaubwürdigkeit der Finanzpolitik insgesamt stärken und die Erfordernisse intergenerativer Gerechtigkeit berücksichtigen.
- Damit die kreditfinanzierten konjunkturpolitischen Maßnahmen nicht zu einer dauerhaften Erhöhung des Schuldenstands führen, empfiehlt sich in jedem Falle die Festlegung eines verbindlichen Tilgungsplans, der zu

---

<sup>68</sup> auch: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, siehe Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht Februar 2009, Seite 64

<sup>69</sup> Vgl. die Erläuterungen zum Entwurf des Artikels 109 Absatz 3 Satz 1 GG, Föderalismuskommission II, Kommissionsdrucksache 174, Seite 8.

<sup>70</sup> Deutsche Bundesbank, Monatsbericht November 2008, Seite 69

einer echten Rückführung der Schulden führt (keine bloße Umschuldung). Der konjunkturellen Sondersituation angemessen wäre eine mit der Erholung der Konjunktur beginnende Tilgungsphase (bspw. bei Anstieg oder Normalisierung der Einnahmen des Staats).

Bei neuen Schulden für Investitionen sollte grundsätzlich angestrebt werden, dass sie nicht länger den Landeshaushalt belasten als die neu geschaffenen Investitionsgüter genutzt werden. Die Orientierung an einer derartigen Fristenkongruenz würde sicherstellen, dass nach dem Verbrauch der Investitionsgüter keine Haushaltsmittel mehr für Zins- und Tilgungsausgaben gebunden sind, sondern wieder für neue Investitionen zur Verfügung stehen. Zugleich würden künftige Nutzer heutiger Investitionen sukzessive an der Finanzierung beteiligt (finanzwissenschaftliches Pay-as-you-use-Prinzip). Das Ministerium hat die Auffassung vertreten, eine Fristenkongruenz könne allenfalls in einer konjunkturellen Normallage in Betracht kommen. Des Weiteren hat es sich gegen eine objektbezogene Regelung zur Verschuldungsbegrenzung ausgesprochen.

Wenngleich eine höhere Nettokreditaufnahme in der derzeitigen Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise vertretbar ist, sollten die in der Föderalismuskommission II verabredete Schuldenbegrenzung und die oben genannten Empfehlungen des Rechnungshofs nicht aus den Augen verloren werden. Die vorgesehene Regelung des neuen Artikels 143d Absatz 1 Satz 3 GG überantwortet dem Landesgesetzgeber die Aufgabe, die Zielerreichung im Jahre 2020 durch entsprechende Gestaltung der Haushalte in der Übergangsphase sicherzustellen.<sup>71</sup> In diesem Sinne würde sich zielführend auswirken, wenn seitens des Landes unabhängig von der in das Grundgesetz aufzunehmenden Regelung eine eigenständige und früher wirkende hessische Schuldengrenze beschlossen würde.

So hat sich der Hessische Landtag im Jahr 2008 dafür ausgesprochen, eine „intelligente und wirksame Schuldenbremsregelung“ z. B. im Rahmen einer Novelle zur Landeshaushaltsordnung zu verankern.<sup>72</sup> Des Weiteren hat sich

---

<sup>71</sup> Föderalismuskommission II, Kommissionsdrucksache 174, Seite 31.

<sup>72</sup> Landtagsdrucksache 17/285 (Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses vom 29. Mai 2008), Seite 1; Hessischer Landtag, Plenarprotokoll 17/11, Seite 707

der Hessische Ministerpräsident in seiner Regierungserklärung vom 18. Februar 2009 dafür ausgesprochen, ein Verschuldungsverbot in die Hessische Verfassung aufzunehmen, das den hessischen Bürgern in einer Volksabstimmung zur Entscheidung vorgelegt werden solle.<sup>73</sup>

Der Rechnungshof begrüßt Initiativen, die mittel- und langfristig zu einer wirksameren Begrenzung der Staatsverschuldung führen.

---

<sup>73</sup> Vgl. Regierungserklärung des Ministerpräsidenten betreffend „Aufbruch in der Krise - Hessen startet in das nächste Jahrzehnt“, Plenarprotokoll 18/2, Seite 34.

## 7 Die Entwicklung des Landesvermögens

*Das Landesvermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren verringerte sich zum 31. Dezember 2007 um 70,6 Mio. Euro auf 2.152,5 Mio. Euro. Ursächlich hierfür war der Rückgang der Darlehensforderungen um 80,5 Mio. Euro auf 1.547,9 Mio. Euro.*

*Der Nennbetrag der Beteiligungen des Landes stieg um 9,8 Mio. Euro auf 604,6 Mio. Euro. Davon entfielen 138,0 Mio. Euro auf Unternehmen des öffentlichen und 404,2 Mio. Euro auf solche des privaten Rechts. Die größte Landesbeteiligung bestand unverändert mit einem Nennwert von 289,5 Mio. Euro an der Fraport AG.*

*Das flächenmäßig bemessene Liegenschaftsvermögen des Landes, seiner Sondervermögen und des Hessischen Immobilienmanagements erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um 0,8 Mio. m<sup>2</sup> auf 3.602,2 Mio. m<sup>2</sup>.*

*Die Rücklagen erhöhten sich insgesamt um 169,4 Mio. Euro auf 904,0 Mio. Euro. Davon entfielen 345,2 Mio. Euro auf die Rücklagen der budgetierten Bereiche. Das Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“ erhöhte sich von 331,4 Mio. Euro auf 425,5 Mio. Euro.*

### 7.1 Struktur des Landesvermögens

Zum Vermögen des Landes gehören Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapiere, Liegenschaftsvermögen, Sondervermögen sowie Rücklagen, Fonds und Stöcke. Das Liegenschaftsvermögen wird bisher nicht monetär bewertet.<sup>74</sup> Daher wird die Entwicklung des Landesvermögens in den nachfolgenden Kapiteln untergliedert nach Vermögensarten dargestellt.

---

<sup>74</sup> In der Übersicht nach § 86 Nr. 1 LHO wird die Veränderung des Grundbesitzbestands in m<sup>2</sup> angegeben.

## 7.2 Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren

### 7.2.1 Gesamtentwicklung

Das Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren sank nach dem Bestandsnachweis des Landes<sup>75</sup> gegenüber dem Vorjahr um 70,6 Mio. Euro auf 2.152,5 Mio. Euro. Die Darlehensforderungen verringerten sich im Jahr 2007 um 80,5 Mio. Euro auf 1.547,9 Mio. Euro. Der Nennbetrag des Beteiligungsvermögens stieg um 9,8 Mio. Euro auf 604,6 Mio. Euro (Tabelle 7-1).

Vermögen aus Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapieren	31.12.2006	31.12.2007	Veränderung gegenüber dem Vorjahr
	in Mio. Euro		
Darlehensforderungen	1.628,3	1.547,9	-80,5
Beteiligungen (Nennbetrag)	594,8	604,6	9,8
Wertpapiere	0,008	0,004	-0,004
<b>Summe</b>	<b>2.223,1</b>	<b>2.152,5</b>	<b>-70,6</b>

Differenzen sind rundungsbedingt.

Tabelle 7-1: Entwicklung der Darlehensforderungen, Beteiligungen und Wertpapiere

### 7.2.2 Vermögen aus Darlehensforderungen

Das Vermögen aus Darlehensforderungen betrug 1.547,9 Mio. Euro zum Jahresende 2007. Davon entfiel der überwiegende Teil auf Darlehen des Hessischen Investitionsfonds an Kommunen: 1.078,7 Mio. Euro (69,7 v. H.) wurden als Darlehen mit Ansparverpflichtungen und 159,5 Mio. Euro (10,3 v. H.) als Schulbaudarlehen vergeben (Tabelle 7-2).

Weiteres Vermögen bestand aus Darlehen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz in Höhe von 206,9 Mio. Euro (13,4 v. H.) und aus sonsti-

<sup>75</sup> Bestandsnachweis der vom Land Hessen gewährten Darlehen, Wertpapiere und Beteiligungen zum Stichtag 31.12.2007

gen Darlehen für gewerbliche Zwecke über 11,0 Mio. Euro (darunter erstmals Regionalförderdarlehen über 1,5 Mio. Euro). Zum sonstigen Darlehensvermögen von 1,9 Mio. Euro gehörten die erstmals 2006 ausgewiesenen Gehaltsvorschüsse an Mitarbeiter der Landesverwaltung über 0,4 Mio. Euro und die erstmals 2007 aufgeführten Darlehen der Technologie- und Innovationsförderung über 1,4 Mio. Euro.

Darlehensforderungen	31.12.2006	31.12.2007	Veränderung gegenüber dem Vorjahr
	in Mio. Euro		
Darlehen aus dem Landesstock für Wohnungs- und Siedlungswesen	1,5	1,5	0,0
Darlehen an die Hessische Landesbahn (Liquiditätshilfe)	7,8	7,8	0,0
Sonstige Darlehen für gewerbliche Zwecke	8,0	11,0	3,1
Darlehen für die Landwirtschaft	12,8	13,8	1,0
Darlehen für die Siedlungen	71,9	65,8	-6,1
Darlehen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz	197,6	206,9	9,3
Darlehen an die studentische Darlehenskasse	1,0	1,0	0,0
Kredite (Alternative Betriebe)	0,1	0,1	0,0
Schulbaudarlehen an Kommunen, § 6 Investitionsfondsgesetz	163,2	159,5	-3,7
Darlehen mit Ansparverpflichtungen an Kommunen, §§ 11 bis 13 Investitionsfondsgesetz	1.163,8	1.078,7	-85,2
Sonstige Darlehen	0,6	1,9	1,3
<b>Summe</b>	<b>1.628,3</b>	<b>1.547,9</b>	<b>-80,5</b>
Differenzen sind rundungsbedingt.			

Tabelle 7-2: Entwicklung der Darlehensforderungen im Jahr 2007

## 7.2.3 Vermögen aus Beteiligungen

### 7.2.3.1 Gesamtentwicklung

Das Vermögen aus Beteiligungen des Landes betrug 604,6 Mio. Euro (Nennbetrag) zum 31. Dezember 2007. Davon entfielen 404,2 Mio. Euro (66,9 v. H.) auf Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts und 138,0 Mio. Euro (22,8 v. H.) auf Beteiligungen an Unternehmen des öffentlichen Rechts. An Unternehmen des sozialen Wohnungsbaus war das Land mit einem Nennbetrag von 61,5 Mio. Euro beteiligt. Das entsprach rund 10,2 v. H. der Nennbeträge der Landesbeteiligungen.

Beteiligungen (Nennbetrag)	31.12.2006	31.12.2007	Veränderung gegenüber dem Vorjahr
	in Mio. Euro		
Beteiligungen an Unternehmen des öffentlichen Rechts	128,0	138,0	10,0
Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts	404,4	404,2	-0,2
Beteiligungen an Unternehmen des Sozialen Wohnungsbaus	61,5	61,5	0,0
Beteiligungen kaufmännisch eingesetzter Betriebe nach § 26 LHO an Unternehmen des privaten Rechts	0,9	0,9	0,0
<b>Summe</b>	<b>594,8</b>	<b>604,6</b>	<b>9,8</b>
Differenzen sind rundungsbedingt.			

Tabelle 7-3: Entwicklung der Beteiligungen im Jahr 2007

### 7.2.3.2 Beteiligungen an Unternehmen des öffentlichen Rechts

Gemessen am Nennbetrag der Beteiligungen an Unternehmen des öffentlichen Rechts stieg das Vermögen des Landes von 128,0 Mio. Euro um 10,0 Mio. Euro auf 138,0 Mio. Euro zum 31. Dezember 2007. Dieses Vermögen setzt sich zusammen aus Beteiligungen

- an der Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main, (Nennbetrag von 60,2 Mio. Euro bei einem Anteil des Landes von 1,6 v. H.),
- an der Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale, Frankfurt am Main, (Nennbetrag von 47,7 Mio. Euro bei einem Anteil von 10,0 v. H.),
- an der Investitionsbank Hessen, Wiesbaden, (Nennbetrag von 30 Mio. Euro bei einem Anteil von 50,0 v. H.) und
- an der Süddeutschen Klassenlotterie, München, (Nennbetrag von rund 76.700 Euro bei einem Anteil von 15,0 v. H.).

### **7.2.3.3 Beteiligungen an Unternehmen des privaten Rechts**

Die Nennbeträge der 47 unmittelbaren Beteiligungen des Landes an Unternehmen des privaten Rechts (ohne sozialer Wohnungsbau) nahmen geringfügig um 0,2 Mio. Euro ab. Dieses Vermögen lag zum Jahresende 2007 bei 404,2 Mio. Euro. Die Nennbeträge der Beteiligungen an sechs Unternehmen entsprachen zusammen 97,9 v. H. der Summe aller Nennbeträge.

Die größte Beteiligung hielt das Land an der Fraport AG, Frankfurt am Main, mit einem Landesanteil von 31,62 v. H. am Grundkapital und einem Nennbetrag von 289,5 Mio. Euro (71,6 v. H. der Summe aller Nennbeträge). An der Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH, Lautzenhausen, war das Land mit 17,5 v. H. und einem Nennbetrag von 8,8 Mio. Euro beteiligt (2,2 v. H. der Nennbeträge). Der Anteil des Landes an der Messe Frankfurt GmbH, Frankfurt am Main, betrug 40,0 v. H. und entsprach 72,0 Mio. Euro (17,8 v. H. der Nennbeträge).

Mit einem Anteil von 45,0 v. H. war das Land an der TÜV Technische Überwachung Hessen GmbH, Darmstadt, beteiligt. Der Nennbetrag von 6,9 Mio. Euro entspricht 1,7 v. H. der Nennbeträge.

Alleingesellschafter war das Land bei der Hessischen Landesbahn GmbH, Frankfurt am Main. Der Nennbetrag von 13,7 Mio. Euro entspricht 3,4 v. H. der Nennbeträge. Auch an der Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH Hessen, Wiesbaden, war das Land zu 100 v. H. beteiligt. Der Nennbetrag lag bei 4,6 Mio. Euro (1,1 v. H. der Nennbeträge).

Neben den 47 unmittelbaren Beteiligungen war das Land mittelbar an 68 Unternehmen maßgebend beteiligt.<sup>76</sup> 40 dieser mittelbaren Beteiligungen waren über die Fraport AG, Frankfurt am Main, und fünf über die Messe Frankfurt GmbH, Frankfurt am Main, zu verzeichnen:

- Darunter befinden sich u. a. Beteiligungen zu jeweils 100 v. H. an der Air-Transport IT Services Inc., Orlando (USA) mit einem Umfang von 8,7 Mio. US-Dollar und an der Antalya Airport International Terminal Investment and Management Inc., Ankara, mit einem Umfang von 29,9 Mio. Euro. Des Weiteren bestand eine Beteiligung von 30 v. H. an der Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH, Hannover, in Höhe von 9,2 Mio. Euro.
- Die Messe Frankfurt GmbH, Frankfurt am Main, unterhielt u. a. Beteiligungen zu jeweils 100 v. H. an der Messe Frankfurt Exhibition GmbH, Frankfurt am Main, mit einem Stammkapital von 25,0 Mio. Euro, an der Messe Frankfurt Grundbesitz GmbH & Co KG, Frankfurt am Main, mit einem Kommanditkapital von 2,5 Mio. Euro sowie an der Messe Frankfurt Venue GmbH & Co KG, Frankfurt am Main, mit einem Kommanditkapital von 150,0 Mio. Euro.

Weitere größere Beteiligungen wurden gehalten über die Hessische Landesbahn GmbH, Frankfurt am Main, mit einem Anteil von 50,0 v. H. an der cantus Verkehrsgesellschaft mbH, Kassel (knapp 1,3 Mio. Euro) und mit 84,65 v. H. an der HLB Basis AG, Frankfurt am Main (2,0 Mio. Euro).

#### **7.2.3.4 Beteiligungen an Unternehmen des Sozialen Wohnungsbaus**

Zum 31. Dezember 2007 war das Land an einem Unternehmen beteiligt, das die Förderung des sozialen Wohnungsbaus zum Ziel hat: Es hielt einen Anteil von 56,02 v. H. an der Nassauischen Heimstätte Wohnungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH, Frankfurt am Main (Nassauische Heimstätte). Das entspricht einem Nennbetrag von 61,5 Mio. Euro.

---

<sup>76</sup> Beteiligungen an Unternehmen, deren Kapital zu mehr als einem Viertel von Unternehmen gehalten wird, an denen das Land unmittelbar mit mehr als einem Viertel beteiligt ist.

Mittelbare Beteiligungen hielt das Land auch über die Nassauische Heimstätte: Diese war unter anderem mit 83,45 v. H. an der Wohnstadt Stadtentwicklungs- und Wohnungsbaugesellschaft Hessen mbH, Kassel (30,6 Mio. Euro) und mit 33,33 v. H. an der Wohnungsgesellschaft Dietzenbach mbH, Dietzenbach (1,7 Mio. Euro) beteiligt.

#### **7.2.3.5 Beteiligungen kaufmännisch eingerichteter Betriebe nach § 26 LHO an Unternehmen des privaten Rechts**

Das Land war mit seinen kaufmännisch eingerichteten Landesbetrieben nach § 26 LHO (z. B. Hessisches Immobilienmanagement) zum Jahresende 2007 an zehn Unternehmen privaten Rechts beteiligt. Der Nennbetrag dieser Landesbeteiligungen betrug rund 925.000 Euro. Dazu gehörten die Beteiligungen an dem Freilichtmuseum Hessenpark GmbH, Neu-Anspach/Taunus, mit einem Nennbetrag von 328.000 Euro, an der Süddeutschen Zuckerrübenverwertungsgenossenschaft e.G., Stuttgart, mit rund 312.000 Euro und an der Süddeutschen Zucker AG, Mannheim, mit rund 148.000 Euro.

#### **7.2.4 Vermögen aus Wertpapieren<sup>77</sup>**

Das Land verwaltete zum 31. Dezember 2007 lediglich ein Wertpapiervermögen von rund 4.000 Euro.<sup>78</sup> Hinzu kommt der Wertpapierbestand des Sondervermögens Versorgungsrücklage (vgl. Kapitel 7.4).

### **7.3 Liegenschaftsvermögen**

Nach § 86 Nr. 1 LHO ist dem Landtag und dem Rechnungshof u. a. eine zusammengefasste Übersicht über die Veränderungen im Grundbesitzbestand des Landes vorzulegen. Diese Übersicht wird durch den Landesbe-

---

<sup>77</sup> Der Wertpapierbestand aus der Zeit vor der Gründung des Landes Hessen, der keinen Wert aufweist, bleibt außer Betracht.

<sup>78</sup> Nach Auskunft des Finanzministeriums steht das Wertpapiervermögen ausschließlich in Zusammenhang mit der Abwicklung einer Fiskalerbschaft (vgl. Ausschussvorlage HHA 17/13 bzw. UFV 17/9 vom 2. Oktober 2008).

trieb „Hessisches Immobilienmanagement“ im Auftrag des Finanzministeriums erstellt.

Der Grundbesitzbestand aller Ressorts, der Hochschulen, der Landesbetriebe und der Sondervermögen betrug 3.601,3 Mio. m<sup>2</sup> zum 31. Dezember 2006 und 3.602,2 Mio. m<sup>2</sup> zum 31. Dezember 2007. Weiterhin weisen die Übersichten zum Jahresende nachrichtlich landeseigene Straßenflächen von 45,1 Mio. m<sup>2</sup> (2006) und 45,2 Mio. m<sup>2</sup> (2007) aus.<sup>79</sup>

Der Grundbesitzbestand erhöhte sich im Jahr 2006 um knapp 0,9 Mio. m<sup>2</sup> und im Jahr 2007 um 0,8 Mio. m<sup>2</sup>. Diese Erhöhungen kompensierten den Rückgang des Jahres 2005 (-1,6 Mio. m<sup>2</sup>), so dass der Flächenbestand zum Ende des Jahres 2007 etwas über dem des Jahres 2004 (3.602,1 Mio. m<sup>2</sup>) lag. Dabei gab es Bestandsberichtigungen, denen kein tatsächlicher Zugang gegenübersteht. Die Berichtigungen der Jahre 2006 und 2007 hoben sich nahezu auf. Bereinigt um Bestandsberichtigungen wuchs die Fläche des Grundbesitzbestands durch Kauf, Sonstigen Erwerb, Verkauf, Sonstige Veräußerung oder Tausch im Jahr 2006 um 0,4 Mio. m<sup>2</sup> und im Jahr 2007 um knapp 1,6 Mio. m<sup>2</sup>.

In der Übersicht über die Veränderungen im Grundbesitzbestand des Landes nach § 86 Nr. 1 LHO wird bislang die Fläche des Grundbesitzes, nicht aber deren monetärer Wert dargestellt. Im Zuge der Umstellung auf das kaufmännische Rechnungswesen wurden für alle Buchungskreise der Hessischen Landesverwaltung zum 1. Januar 2007 Werte der Liegenschaften (Grundbesitz und Gebäude) ermittelt<sup>80</sup>, die in den Bilanzen aktuell fortgeführt werden. Künftig wird mit der Konzernbilanz des Landes Hessen eine monetäre Bewertung des Liegenschaftsvermögens für die gesamte Landesverwaltung vorliegen. Dies sollte bei der Berichterstattung der Landesregierung nach § 86 Nr. 1 LHO berücksichtigt werden.

---

<sup>79</sup> Dabei wird für die Gesamtlänge von 7.283,6 km eine durchschnittliche Fahrbahnbreite von 6,2 m unterstellt.

<sup>80</sup> Eine erste Bewertung wurde zum 1. Januar 1999 vorgenommen.

## 7.4 Sondervermögen

Zu den Sondervermögen des Landes zählen der „Hessische Investitionsfonds“ und die „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“. Das noch im Jahr 2006 ausgewiesene Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“ wurde im Jahr 2007 von der Landestreuhandstelle Hessen übernommen.

Sondervermögen können als Darlehensforderungen ausgebracht oder als Geldanlage auf dem Kapitalmarkt oder in Wertpapieren investiert werden und Erträge erwirtschaften. Der Bestand des „Hessischen Investitionsfonds“ (Anlage 12 der Haushaltsrechnung) sank im Jahr 2007 von 1.382,4 Mio. Euro auf 1.291,6 Mio. Euro. Das Sondervermögen bestand zu 95,9 v. H. (1.238,1 Mio. Euro) aus Forderungen ausgegebener Darlehen und zu 4,1 v. H. (53,3 Mio. Euro) aus Geldbeständen.

Das Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“<sup>81</sup> (Anlage 13 der Haushaltsrechnung) setzt sich zusammen aus einer nach § 14 a Absätze 2, 2 a und 3 des Bundesbesoldungsgesetzes zu bildenden Versorgungsrücklage sowie aus weiteren Rücklagen. Es erhöhte seinen Bestand von 331,4 Mio. Euro auf 425,5 Mio. Euro zum 31. Dezember 2007. Erstmals wurden im Jahr 2007 auch Aktien angeschafft.<sup>82</sup> Das Sondervermögen setzte sich zu 6,9 v. H. aus Aktien, zu 82,8 v. H. aus festverzinsliche Wertpapieren sowie zu 10,3 v. H. aus Geldmarktmitteln zusammen. Der Teil des Sondervermögens, der auf das Bundesbesoldungsgesetz zurückgeht, soll nach § 7 des Hessischen Versorgungsrücklagengesetzes ab dem Jahr 2018 über einen Zeitraum von 15 Jahren die Versorgungsaufwendungen für die Beamtinnen und Beamten im Ruhestand teilweise abdecken und so zu einer Entlastung des Landeshaushalts beitragen.

---

<sup>81</sup> Hessisches Versorgungsrücklagengesetz vom 15. Dezember 1998 (GVBl. I Seite 526), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Dezember 2002 (GVBl. I Seite 707, 801)

<sup>82</sup> Nach den Anlagerichtlinien vom 6. November 2006 (Schreiben des Finanzministeriums, Ausschussdrucksache HHA 16/116) darf der Aktienanteil 30 v. H. des Sondervermögens nicht überschreiten.

## 7.5 Vermögen aus Rücklagen, Fonds und Stöcke

Der Haushaltsrechnung ist mit Anlage 2 eine Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand an Sondervermögen und Rücklagen (§ 85 Nr. 2 LHO) beigelegt. Die Rücklagen, Fonds und Stöcke stiegen um 169,4 Mio. Euro auf 904,0 Mio. Euro zum 31. Dezember 2007 (Tabelle 7-4).

Rücklagen, Fonds und Stöcke	Bestand am 31.12.2006	Einnahmen im Jahr	Ausgaben im Jahr	Bestand am 31.12.2007	Veränderung ggü. Vorj.
	in Mio. Euro				
<b>Rücklagen der budgetierten Bereiche</b>	<b>334,8</b>	<b>29,3</b>	<b>18,9</b>	<b>345,2</b>	<b>10,4</b>
davon:					
Allgemeine Rücklage <sup>1)</sup>	318,3	25,1	18,0	325,4	7,1
Investitionsrücklage	16,5	4,1	0,8	19,8	3,3
<b>Sonstige Rücklagen</b>	<b>399,8</b>	<b>496,0</b>	<b>337,0</b>	<b>558,9</b>	<b>159,0</b>
darunter:					
Wohnungsbau	0,0	478,1	0,0	478,1	478,1
Rücklage nach § 6 Hessisches Grundwasserabgabengesetz	35,7	0,0	15,4	20,4	-15,4
Ausgleichsrücklage	250,1	0,0	250,0	0,1	-250,0
Rücklage Zukunftsoffensive Hessen	85,5	0,0	61,5	24,0	-61,5
Schuldendienstrücklage	7,0	2,4	3,4	6,0	-1,0
<b>Fonds und Stöcke</b>	<b>0,002</b>	<b>5,067</b>	<b>5,069</b>	<b>0,000</b>	<b>-0,002</b>
<b>Summe</b>	<b>734,6</b>	<b>530,3</b>	<b>360,9</b>	<b>904,0</b>	<b>169,4</b>

1) Darin ist die im Jahr 2007 unverändert gebliebene Allgemeine Rücklage des Einzelplans 17 von 200,0 Mio. Euro enthalten.  
Differenzen sind rundungsbedingt.

Tabelle 7-4: Entwicklung der Rücklagen, Fonds und Stöcke im Jahr 2007

Die in den budgetierten Bereichen gebildeten Rücklagen erhöhten sich um 10,4 Mio. Euro auf 345,2 Mio. Euro. Dabei stiegen sowohl die Allgemeine Rücklage (um 7,1 Mio. Euro auf 325,4 Mio. Euro) als auch die Investitionsrücklage (um 3,3 Mio. Euro auf 19,8 Mio. Euro).

Die Sonstigen Rücklagen stiegen um 159,0 Mio. Euro auf 558,9 Mio. Euro. Dabei wurde eine neue Rücklage für den Wohnungsbau über 478,1 Mio. Euro gebildet, während die Ausgleichsrücklage fast vollständig aufgelöst wurde (-250,0 Mio. Euro). Die Rücklagen der Zukunftsoffensive Hessen wurde um 61,5 Mio. Euro, die Rücklage nach § 6 des Hessischen Grund-

wasserabgabengesetzes um 15,4 Mio. Euro und die Schuldendienstrücklage um 1,0 Mio. Euro abgebaut.

## **Teil II Bemerkungen zu den Einzelplänen**

### **Hessisches Kultusministerium (Epl. 04)**

#### **8 Altersteilzeit von Lehrkräften**

(Kap. 04 59)

*Nach § 85 b des Hessischen Beamtengesetzes kann Beamten mit Dienstbezügen Altersteilzeit bewilligt werden. Nähere Regelungen enthalten die „Haushaltswirtschaftlichen Regelungen zur Altersteilzeit für Beamtinnen und Beamte des Landes“. Danach darf ein durch Altersteilzeit entstehender zusätzlicher Finanzbedarf nicht zu einer Aufstockung der Personalausgabenansätze führen. Im Lehrerbereich jedoch bewirken die zur Aufrechterhaltung der Unterrichtsversorgung notwendigen Nachbesetzungen einen finanziellen Mehrbedarf, der aus allgemeinen Haushaltsmitteln entnommen werden muss.*

*Nach Berechnungen des Rechnungshofs werden allein bei den drei geprüften Staatlichen Schulämtern bis zum Schuljahr 2015/2016 für die Altersteilzeit beamteter Lehrer Mehrausgaben in Höhe von rund 72 Mio. Euro entstehen.*

*Vor dem Hintergrund der derzeitigen Finanz- und Wirtschaftskrise und der daraus resultierenden Haushaltslage (siehe auch Teil I, Kapitel 6.7.) empfiehlt der Rechnungshof den politischen Entscheidungsträgern, die bisher geübte Bewilligungspraxis zu überdenken.*

#### **8.1**

Nach § 85 b Hessisches Beamtengesetz (HBG) kann der Dienstherr den Beamtinnen und Beamten des Landes Hessen unter besonderer Beachtung dienstlicher Belange Altersteilzeit gewähren. Die hierzu von der Landesregierung erlassenen Haushaltswirtschaftlichen Regelungen zur Altersteilzeit für Beamtinnen und Beamte des Landes bestimmen, dass durch Inan-

spruchnahme von Altersteilzeit entstehende Personalkosten von den Ressorts im Rahmen der Personalausgabenansätze zu finanzieren sind. Die Erhöhung des Personalkostenbudgets aufgrund der Gewährung von Altersteilzeit ist ausdrücklich ausgeschlossen. Die eingeschränkten Personalmittel führten in der Landesverwaltung wiederholt zur Ablehnung von Anträgen auf Altersteilzeit.

Für beamtete Lehrkräfte sehen die Haushaltswirtschaftlichen Regelungen in Ziffer 5 eine Ausnahmeregelung vor. Danach werden durch altersteilzeitbedingte Nachbesetzungen notwendige Finanzmittel uneingeschränkt aus dem Landeshaushalt zur Verfügung gestellt. Eine haushaltsorientierte Begrenzung besteht nicht. Versagungen unter Hinweis auf eingeschränkte Finanzmittel unterbleiben daher. Dies bedeutet, dass für jede infolge Altersteilzeit frei werdende Lehrerstelle neben den Dienstbezügen für die neu eingestellte Lehrkraft zugleich die Altersteilzeitbezüge für den freigestellten Bediensteten, also insgesamt bis zu 170 v. H. der ursprünglichen Bezüge bis zur maximalen Dauer von drei Jahren und sechs Monaten zu zahlen sind.

## **8.2**

Der Rechnungshof hat die finanziellen Auswirkungen der Altersteilzeit für beamtete Lehrkräfte in den Schuljahren 2001/2002 bis 2004/2005 bei den Staatlichen Schulämtern Darmstadt, Fritzlar und Kassel untersucht. Für die zum Prüfungszeitpunkt bewilligten Altersteilzeitfälle ergaben sich für die Zeit vom Schuljahr 2001/2002 bis zum Schuljahr 2010/2011 Mehrausgaben in Höhe von 17,7 Mio. Euro. Unter Berücksichtigung der Altersstruktur und der geltenden gesetzlichen Bestimmungen wurden die bis zum Schuljahr 2015/2016 zu erwartenden Altersteilzeitfälle der drei genannten Staatlichen Schulämter ermittelt und Kosten von rund 72 Mio. Euro prognostiziert.

## **8.3**

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass Altersteilzeit für Beamte mit Dienstbezügen nach § 85 b Abs. 1 HBG nur bewilligt werden kann, wenn keine dringenden dienstlichen Belange entgegenstehen. Dringende dienstliche Belange stellen einen zwingenden Versagungsgrund dar, der

auch durch die in § 85 Abs. 2 S. 1 HBG enthaltene Ermessensermächtigung nicht überwunden werden kann<sup>83</sup>. Die Rechtsprechung hat bestätigt, dass die eingeschränkte Verfügbarkeit von Finanzmitteln einen derartigen dringenden dienstlichen Belang darstellen kann<sup>84</sup>.

Nach Ziffer 5 der Haushaltswirtschaftlichen Regelungen wird die Altersteilzeit von Lehrkräften unabhängig von einem Personalbudget aus dem Landeshaushalt finanziert. Das führt im Ergebnis dazu, dass bei Lehrkräften - im Gegensatz zu den übrigen Landesbeamten - die Versagung von Altersteilzeit wegen des Entgegenstehens des dringenden dienstlichen Belangs „fehlende Haushaltsmittel“ praktisch nicht oder nur eingeschränkt zum Tragen kommt. Für den Rechnungshof ist die damit verbundene Bevorzugung einer bestimmten Gruppe von Beamten nicht nachvollziehbar.

#### 8.4

Der Entwurf der Prüfungsmitteilung wurde dem Kultusministerium übersandt. Gegen die darin enthaltenen Berechnungen der mit der Altersteilzeit für beamtete Lehrkräfte verbundenen Kosten erhob es in der Abschlussbesprechung keine wesentlichen Einwände.

In seiner Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung stellte das Ministerium im Jahre 2008 erstmals die Erhebungs- sowie Berechnungsmethode des Rechnungshofs in Frage. Zudem sah es die auf drei Staatlichen Schulämtern beruhende Datenbasis als zu gering und nicht repräsentativ an. Die eigene Verfahrensweise mit den Haushaltswirtschaftlichen Regelungen zur Altersteilzeit sei rechtlich abgesichert.

#### 8.5

Anliegen des Rechnungshofs ist die finanzielle Konsequenz der Altersteilzeitregelung. Er hält den Einwand, die der Hochrechnung zugrunde liegen-

---

<sup>83</sup> Vgl. von Roetteken/Rothländer, Hessisches Bedienstetenrecht, Stand Januar 2007, Rdnr. 50 zu § 85 b HBG

<sup>84</sup> BVerwG, Urteil vom 29. April 2004, ZBR 2004, 393 (394)

de Datenbasis sei nicht repräsentativ, für nicht begründet. Er ist sich bewusst, dass Prognosen nur Annäherungswerte ausweisen können. Er weist darauf hin, dass er in seiner Untersuchung verschiedene Kosten erhöhende Faktoren, wie z. B. Besoldungserhöhungen oder eine vom Ministerium im Jahr 2006 mitgeteilte Erhöhung der Altersteilzeitanträge, bewusst nicht berücksichtigt hat.

Vor dem Hintergrund der derzeitigen Finanz- und Wirtschaftskrise und der daraus resultierenden Haushaltslage empfiehlt der Rechnungshof den politischen Entscheidungsträgern, die bisher geübte Bewilligungspraxis zu überdenken.

## **9 Amt für Lehrerbildung**

(Kap. 04 71)

*Das Amt für Lehrerbildung betreibt zwei Tagungsstätten in Weilburg und Fuldataal. Deren Defizit beträgt rund 5 Mio. Euro pro Jahr. Ungeachtet der geringen Auslastung der Tagungsstätten veranstaltete das Amt häufig Tagungen in anderen Einrichtungen. Am Standort Fuldataal errichtete es für rund 3 Mio. Euro ein Multifunktionsgebäude ohne eine Kosten-Nutzen-Untersuchung.*

*Das Amt unterhält nach wie vor eine Druckerei, obwohl das Ministerium bereits im Jahr 2005 entschieden hatte, diese zu schließen. Die Druckerei verursacht nach Berechnungen des Amtes ein Defizit von rund 300.000 Euro jährlich.*

*Der Rechnungshof hat angeregt, das Angebot von landeseigenen Tagungsstätten zu überprüfen, und angemahnt, unverzüglich über die Zukunft der Druckerei zu entscheiden.*

### **9.1 Landeseigene Tagungsstätten**

#### **9.1.1**

Das Amt für Lehrerbildung (AfL) betreibt in Weilburg und Fuldataal zwei landeseigene Tagungsstätten. Ausgehend von jeweils 350 Belegungstagen lag die Auslastung der Tagungsstätte in Weilburg im Jahr 2006 bei rund 36 v. H. und die der Tagungsstätte in Fuldataal bei rund 31 v. H. Nach Berechnungen des AfL beläuft sich das jährliche Defizit der Tagungsstätte in Weilburg auf rund 2,5 Mio. Euro und das der Tagungsstätte in Fuldataal auf rund 2,7 Mio. Euro. Im Jahr 2006 entsprach dies einem Fehlbetrag pro Teilnehmertag von rund 109 Euro für die Tagungsstätte in Weilburg und von rund 140 Euro für jene in Fuldataal.

Ungeachtet der geringen Auslastung der eigenen Tagungsstätten veranstaltete das AfL zahlreiche Tagungen in anderen staatlichen, kirchlichen

und gewerblichen Einrichtungen, wodurch zusätzliche Miet- und Verpflegungskosten entstanden.

Am Standort Fuldataal wurde im März 2006 ein neues Multifunktionsgebäude fertiggestellt, in dem eine moderne Küche, eine Mensa und verschiedene Tagungsräume untergebracht sind. Die Kosten hierfür betragen rund 3 Mio. Euro. Eine Kosten-Nutzen-Berechnung für die Baumaßnahme wurde nicht vorgelegt.

### **9.1.2**

Der Rechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass der Betrieb von Tagungsstätten nicht zum hoheitlichen Kerngeschäft der Kultusverwaltung gehört. Er hat angeregt, zu prüfen, ob und in welcher Form das AfL langfristig Tagungsstätten in eigener Regie betreiben soll.

Der Rechnungshof hat empfohlen, umgehend Maßnahmen zum Abbau des hohen Defizits der Tagungsstätten zu ergreifen. Denkbar sei z. B. die Einrichtung eines zentralen Tagungsstättenmanagements für das Land Hessen und die Verpflichtung, für Tagungen vorrangig die ressorteigenen Tagungsstätten zu nutzen. Durch die Zusammenarbeit mit privaten Anbietern könnte mittelfristig beispielsweise ein kostenintensiver eigener Verpflegungsbereich entbehrlich werden.

Der Rechnungshof hat ausgeführt, dass er den Bau des neuen, rund 3 Mio. Euro teuren Multifunktionsgebäudes ohne eine klare, langfristige Zielvorstellung sowie ohne eine Kosten-Nutzen-Berechnung nicht nachvollziehen könne.

### **9.1.3**

Das Ministerium hat dargelegt, es habe in der Vergangenheit bereits versucht, die Tagungsstätten zu verkaufen, jedoch keinen Käufer gefunden. Es seien bereits zahlreiche Maßnahmen ergriffen worden, das Defizit zu minimieren. Ziel sei es, die Auslastung der Tagungsstätten weiter zu verstärken. Ob ein zentrales Tagungsstättenmanagement hierbei hilfreich sei, müsse

geprüft werden. Das Ministerium verweist zudem auf Überlegungen zur Nutzung einzelner Gebäude bzw. Bereiche der Tagungsstätten. Die Tagungsstätten seien nicht für vielfältige Zwecke errichtet worden und nicht für Tagungen mit vielen Personen geeignet. Deshalb sei von einer Verpflichtung der Dienststellen, die ressorteigenen Tagungsstätten zu nutzen, abzusehen. Die Forcierung der Zusammenarbeit mit privaten Anbietern, an der auch in der Vergangenheit gearbeitet worden sei, werde weiter betrieben.

Angesichts der Schwierigkeiten, die Tagungsstätte am Standort Fuldatal zu veräußern, und angesichts der Notwendigkeit, Verluste der Tagungsstätte zu minimieren, sei der Bau des Multifunktionsgebäudes unumgänglich gewesen. Andernfalls wäre eine Renovierung mit ähnlichen Kosten notwendig geworden. Ein langfristiges Konzept für die zukünftige Ausrichtung der Tagungsstätte müsse gleichwohl erarbeitet werden.

#### **9.1.4**

Der Rechnungshof kann nicht nachvollziehen, warum nicht für beide Tagungsstätten schon längst ein Konzept für die zukünftige Ausrichtung erarbeitet wurde, insbesondere vor dem Bau des neuen Multifunktionsgebäudes. Einzelaspekte, wie die Frage eines zentralen Tagungsstättenmanagements, sind in der Vergangenheit immer wieder ohne Ergebnisse diskutiert worden. Auch ist nicht erkennbar, wo in zentralen Bereichen eine Zusammenarbeit mit privaten Anbietern forciert wurde. Es ist weiterhin unverständlich, warum für ressortinterne Tagungen, bei denen eine Nutzung der Tagungsstätten möglich und sinnvoll ist, diese nicht verpflichtend ist.

## **9.2 Landeseigene Druckerei**

### **9.2.1**

Das AfL unterhält am Standort Fuldatal eine Druckerei. Sie verursacht nach Berechnungen des AfL bei einer aktuellen Auslastung von rund 30 v. H. ein Defizit in Höhe von etwa 300.000 Euro jährlich. Gleichzeitig werden Auf-

träge in einem nicht unerheblichen Umfang an Fremddruckereien vergeben, weil die Druckerei mit der vorhandenen technischen Ausstattung bestimmte Arten von Druckaufträgen nicht oder nicht wirtschaftlich ausführen kann.

Der Rechnungshof hatte bereits in seiner Mitteilung über die Prüfung zu Fragen der Organisation und Wirtschaftlichkeit der Lehrerfortbildung vom 3. März 2005 und in Nr. 20 seiner Bemerkungen 2005 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen empfohlen, den Druckereibetrieb aus wirtschaftlichen Gründen aufzulösen und den Bedarf an Druckleistungen durch Fremdvergabe zu decken. Mit Schreiben vom 28. Juni 2005 hatte das Ministerium dem Rechnungshof mitgeteilt, dass es sich entschieden habe, die Druckerei aufgrund fehlender Wettbewerbschancen infolge veralteter Technik aufzulösen.

Zum Zeitpunkt der Prüfung des AfL im ersten Quartal 2007 waren weder Schritte zur Umsetzung der rund zwei Jahre zurückliegenden Entscheidung des Ministeriums erkennbar, noch gab es ein Konzept hierfür. Der Leitung des AfL war die ministerielle Entscheidung, die Druckerei aufzulösen, bis zu diesem Zeitpunkt nicht bekannt.

### **9.2.2**

Der Rechnungshof hat ausgeführt, er könne nicht nachvollziehen, warum der Ankündigung des Ministeriums, die Druckerei zu schließen, keine konkreten Schritte gefolgt seien.

Der Rechnungshof hat einen Zeitplan für die Abwicklung der Druckerei angemahnt und empfohlen, bis zu deren Schließung sicherzustellen, dass vor der Fremdvergabe von Druckaufträgen die Kapazitäten der Druckerei in Fuldataal geprüft werden. Er hat die Auffassung vertreten, dass ggf. das Layout der Druckaufträge den technischen Gegebenheiten angepasst werden soll.

### 9.2.3

Das Ministerium hat im Dezember 2007 mitgeteilt, die Abwicklung der Druckerei solle „künftig verstärkt betrieben werden“. Ein Jahr später hat es ausgeführt, im Rahmen der Prüfung der Druckerei in Fuldata habe sich gezeigt, dass ein wirtschaftlicher Betrieb möglich erscheine. Dazu müsse die Druckerei modernisiert und durch ein neues Konzept stärker ausgelastet werden. Das Ministerium habe sich daher entschieden, einer Schließung die Prüfung dieser Alternative voranzustellen.

### 9.2.4

Der Rechnungshof vermisst ein schlüssiges Konzept zur Ausrichtung der Druckerei. Er kann die Vorgehensweise des Ministeriums nicht nachvollziehen. Zunächst hat es seine Entscheidung weder kommuniziert noch umgesetzt. Dann hat es seine Absicht bekräftigt und schließlich wieder in Frage gestellt, ohne dass die Rahmenbedingungen sich geändert haben. Der Rechnungshof erwartet, dass nunmehr unverzüglich eine an Kosten-Nutzen-Kriterien orientierte Entscheidung zur Zukunft der Druckerei getroffen und umgesetzt wird.

## **10 Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“, Förderung des Auf- und Ausbaus von Ganztagschulen**

(Kap. 04 76)

*Die Fördermaßnahmen sind weder im Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ der Bundesregierung noch in der dazu erlassenen Richtlinie des Landes konkret beschrieben. Ein Vergleich von Kosten und Nutzen bei den einzelnen Projekten ist wegen der vielfältigen Verwendungsmöglichkeiten der Fördermittel nicht möglich.*

*So stimmte das Ministerium dem Bau einer Sporthalle zu, die nachmittags zu 80 v. H. mit Ganztagsangeboten ausgelastet sein sollte. Die tatsächliche Auslastung lag bei 13 v. H. Zudem war die Sporthalle auf Initiative örtlicher Vereine um eine Kletterhalle und einen Kampfsportraum ergänzt worden.*

*Weitere Fördermittel bewilligte das Ministerium für ein Schulgebäude in Containerbauweise, das entgegen der Richtlinie zum Förderprogramm weniger als 15 Jahre genutzt werden soll.*

*Der Rechnungshof empfiehlt, bei künftigen Förderprogrammen die Zielsetzung des Programms zu konkretisieren, um die Steuerung zu optimieren und eine Erfolgskontrolle über den effizienten Einsatz von Fördermitteln zu ermöglichen.*

### **10.1 Förderprogramm**

Der Bund stellte dem Land Hessen rund 278 Mio. Euro aus seinem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB) in Höhe von insgesamt rund 4 Mrd. Euro zum Auf- und Ausbau von Ganztagschulen zur Verfügung, die bis Ende 2009 abgerufen werden können. Ziel ist es, eine moderne Infrastruktur im Bereich der ganztägigen Förderung und Betreuung an Schulen zu schaffen. Zu den förderfähigen Investitionen gehören Neubau-, Ausbau-, Umbau- und Renovierungsmaßnahmen, Ausstattungsgegenstände sowie die mit den Investitionen verbundenen Dienstleistungen.

Am 5. August 2003 erließ das Ministerium eine Richtlinie zur Förderung von Investitionen im Rahmen des Investitionsprogramms „Zukunft Bildung und Betreuung“ 2003 - 2007, die es später um „Hinweise“ ergänzte. Die Richtlinie regelte die Abwicklung des Verfahrens, traf aber zur Förderfähigkeit konkreter Maßnahmen keine Aussagen.

Der Rechnungshof hat Investitionsmaßnahmen des IZBB-Programms in Höhe von insgesamt rund 24,5 Mio. Euro stichprobenhaft geprüft.

## **10.2 Programmgestaltung und Erfolgskontrolle**

### **10.2.1**

Das Ministerium stellte den Schulträgern ein maximales Fördermittelkontingent entsprechend den jeweiligen Schülerzahlen zur Verfügung. Die Schulträger entschieden über das Konzept und seine Umsetzung und wählten die Maßnahmen aus, für die sie beim Ministerium Förderanträge stellten.

### **10.2.2**

Der Rechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass die Einflussmöglichkeiten des Ministeriums auf die Verwendung der Fördermittel gering waren. Das Ministerium konnte bei der Prüfung der Anträge zwar die Wirtschaftlichkeit der jeweils vorgesehenen Maßnahme beurteilen, nicht aber, ob das vom Träger gewählte Konzept der Umsetzung des Programms am besten diene. Auch war ein Vergleich von Kosten und Nutzen zwischen den Projekten der verschiedenen Schulträger nicht möglich.

Das Antrags- und Bewilligungsverfahren diene eher der systematischen Fördermittelverteilung an die Schulträger als einer effizienten und zielorientierten Umsetzung des Programms. Eine Steuerung und Kontrolle der Mittel unterblieb nach seiner Auffassung.

Der Rechnungshof hat empfohlen, bei künftigen Förderprogrammen genauere Vorgaben zu machen, um die Steuerung zu optimieren und eine Er-

folgskontrolle über den effizienten Einsatz von Fördermitteln zu ermöglichen.

### **10.2.3**

Das Ministerium hat darauf verwiesen, dass die Fördermittel gerecht, schnell, unkompliziert und transparent verteilt werden sollten. Deshalb sei eine große Bandbreite an möglichen förderfähigen Projekten festgelegt und in den Entscheidungsbereich der Schulträger gegeben worden.

Das Ministerium will jedoch bei künftigen Förderprogrammen prüfen, inwieweit es durch präzise Vorgaben mehr Einfluss auf die Umsetzung nehmen kann, um eine wirksame Erfolgskontrolle zu ermöglichen.

### **10.2.4**

Der Rechnungshof erwartet, dass bei künftigen Förderprogrammen Ziele und Vorgaben zum Verwaltungsverfahren konkretisiert werden und deren Umsetzung überprüft wird.

## **10.3 Förderung einer Sportstätte**

Einem Schulträger stand entsprechend seiner Schülerzahl ein maximales Fördermittelkontingent von rund 4,5 Mio. Euro zur Verfügung.

### **10.3.1 Neubau einer Dreifeldturnhalle**

#### **10.3.1.1**

Das Ministerium bewilligte eine Zuwendung in Höhe von rund 4,3 Mio. Euro, womit das Kontingent des Schulträgers fast vollständig gebunden war. Die Mittel dienten u. a. dem Neubau einer Dreifeldturnhalle mit Kletterwand und Kampfsportraum, die rund 4,7 Mio. Euro kostete.



Abbildung 10-1: Dreifeldturnhalle Schulzentrum

In den Hinweisen zur Förderrichtlinie hat das Ministerium festgelegt, dass für die Förderung des Baus einer Turnhalle (Multifunktionshalle) ein direkter Zusammenhang zur Umsetzung eines Konzepts für die Ganztagschule vorhanden sein muss. In einem Erläuterungsbericht zum Förderantrag verwies der Schulträger darauf, dass dem Schulzentrum bislang keine eigene Sporthalle zur Verfügung stehe. Er stellte die Einbindung der neuen Sporthalle in das Ganztagskonzept dar, wonach allein die Ganztagsangebote die geplante Sportstätte am Nachmittag zu 80 v. H. auslasten würden. Gemäß Hallenbelegungsplan zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen fanden an zwei Nachmittagen in der Woche insgesamt vier Veranstaltungen aus dem Ganztagsangebot in der Dreifeldturnhalle statt. Ihre Auslastung von der siebten bis zur zehnten Schulstunde lag somit bei 13 v. H.

### **10.3.1.2**

Der Rechnungshof hat die Förderfähigkeit des Baus der Dreifeldturnhalle im Rahmen des IZBB-Programms als fragwürdig angesehen, weil sie vorrangig dem am Vormittag stattfindenden Pflichtunterricht diene und der von der Förderrichtlinie vorausgesetzte „direkte Zusammenhang zur Umsetzung eines Konzeptes für die Ganztagschule“ nicht erkennbar war.

### **10.3.1.3**

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme darauf verwiesen, das Sportprogramm habe sich zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch im Aufbau befunden. Nun fänden wöchentlich acht Doppelstunden außerhalb des Pflichtprogramms statt. Die im Förderantrag angegebene Auslastung der Dreifeldturnhalle von der siebten bis zur zehnten Schulstunde von 80 v. H. sei keine Fördervoraussetzung gewesen. Das Ministerium wolle künftig die Auslastung der Einrichtungen noch intensiver prüfen und Fördermittel nur noch für solche Projekte bewilligen, die an mindestens drei Nachmittagen pro Woche mit mindestens zwei Schulstunden ausgelastet seien.

### **10.3.1.4**

Der Rechnungshof sieht nach wie vor keinen direkten Zusammenhang zur Umsetzung des Ganztagsprogramms und kann keine vorrangige Nutzung durch den Ganztagsbetrieb erkennen. Er ist der Auffassung, dass die mit Fördermitteln neu geschaffenen Einrichtungen überwiegend dem Ganztagsunterricht dienen müssen und empfiehlt, Maßnahmen vor ihrer Bewilligung kritischer zu hinterfragen.

## **10.3.2 Weitere Funktionsbereiche**

### **10.3.2.1**

Der Förderantrag des Schulträgers beinhaltete ferner den Bau einer rund 200 m<sup>2</sup> großen Kletterhalle und eines rund 200 m<sup>2</sup> großen Kampfsport-

raums. Beide sind der Dreifeldturnhalle vorgelagert, separat zugänglich und jeweils mit Umkleide-, Dusch-, Lagerraum und WC ausgestattet. Alleine die Kosten für die Baukonstruktion betragen laut Förderantrag rund 538.000 Euro.

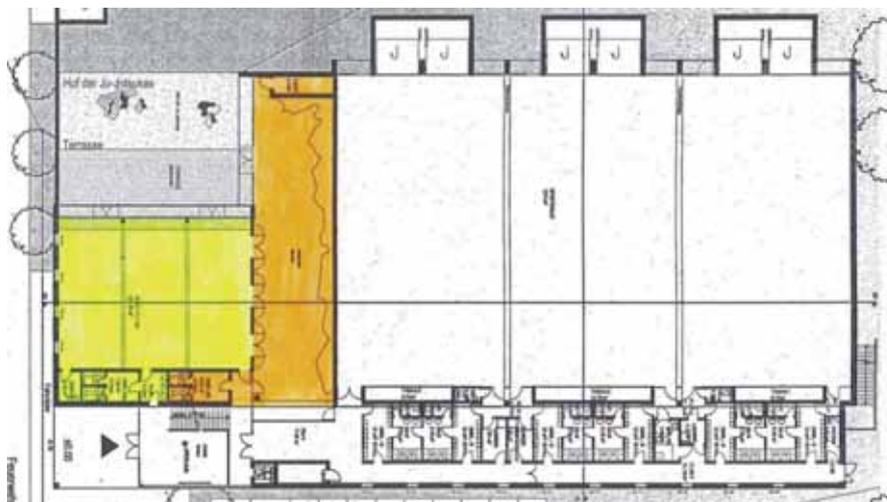


Abbildung 10-2: Grundriss Dreifeldturnhalle

Nutzflächen Kletterhalle orange markiert, Nutzflächen Kampfsportraum gelb markiert

Die Kletterhalle wurde auf Initiative und in Abstimmung mit einem Alpenverein geplant. Dieser beauftragte den Einbau der Kletteranlage, hat die Kosten dafür getragen und nutzt sie unentgeltlich. Dem Schulzentrum steht die Kletteranlage an Schultagen bis 17.00 Uhr zur Verfügung. Zum Zeitpunkt der Erhebungen fanden wöchentlich sieben Schulstunden darin statt.

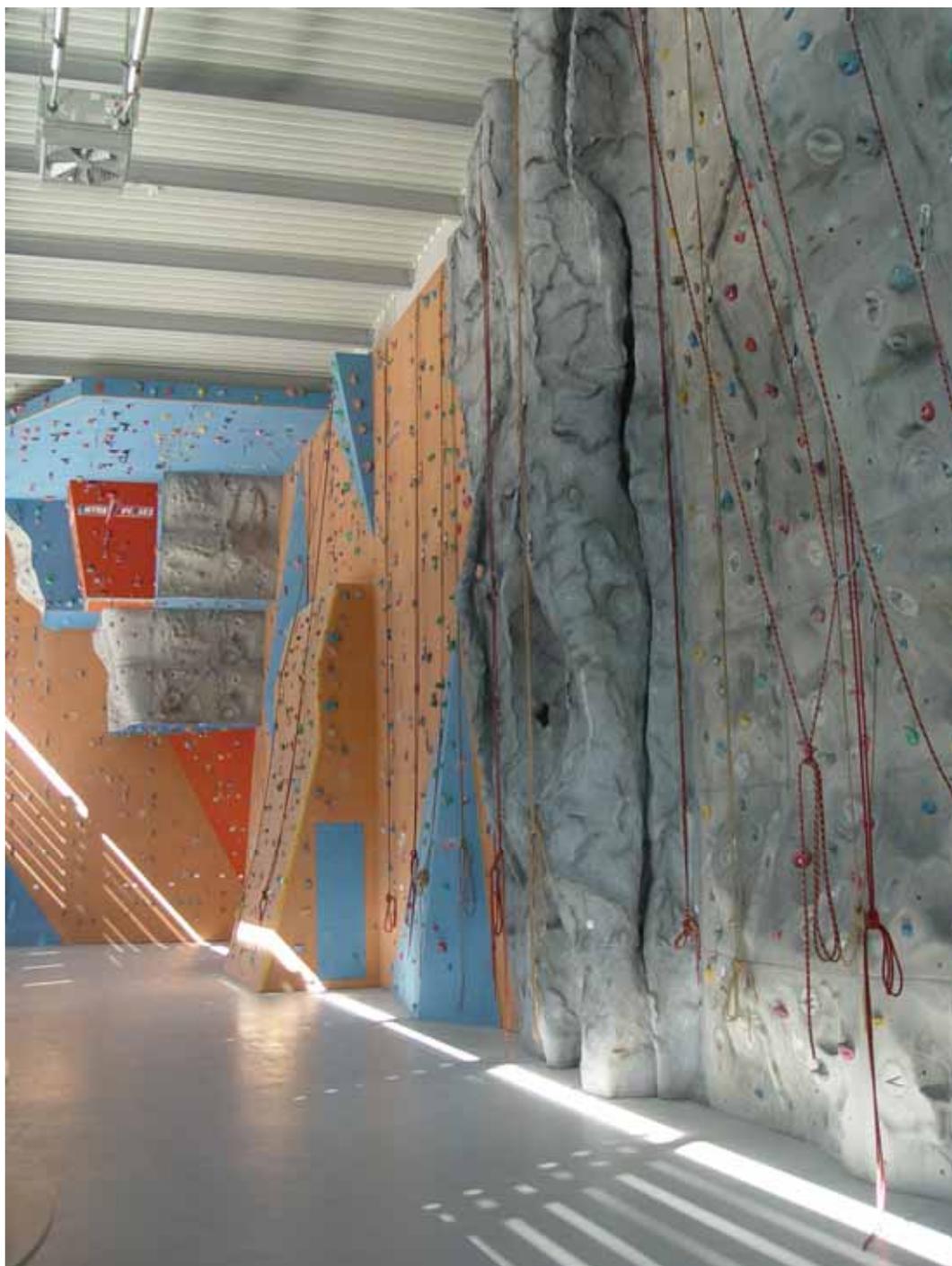


Abbildung 10-3: Kletteranlage

Der Kampfsportraum wurde in Abstimmung mit der städtischen Turngemeinde entwickelt. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen fanden darin

wöchentlich sechs Schulstunden statt. Ansonsten steht der Raum dem Verein zur Verfügung.

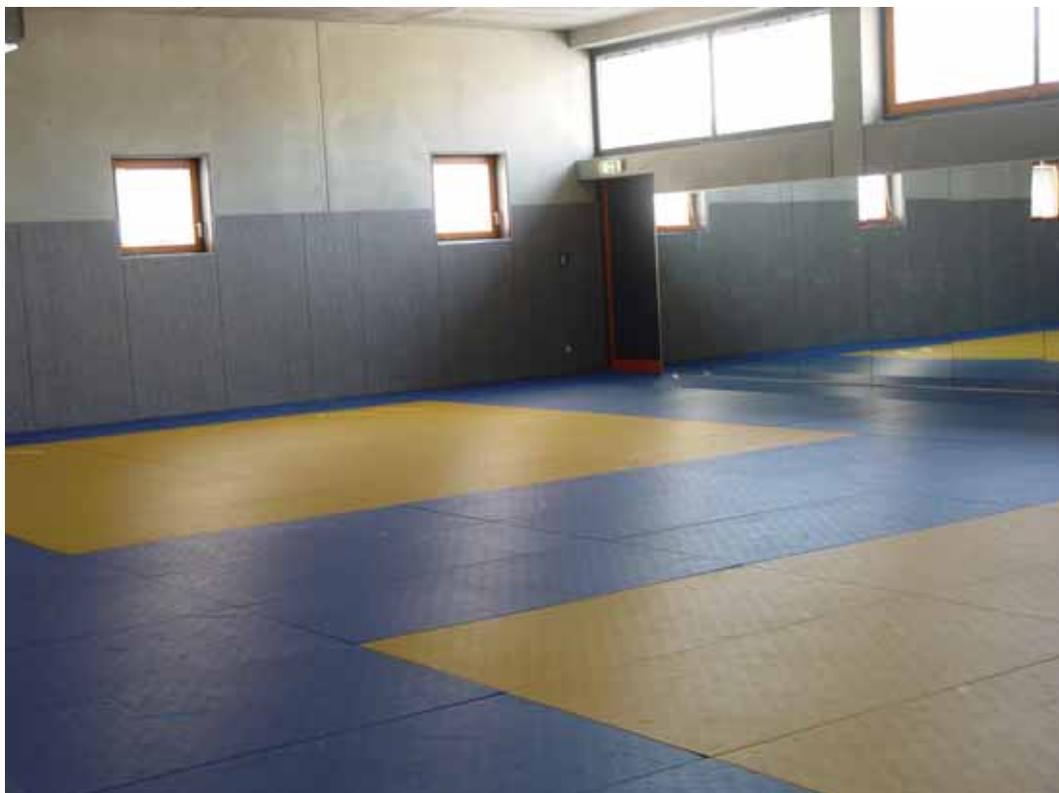


Abbildung 10-4: Kampfsportraum

Im Obergeschoss der Dreifeldturnhalle ist ein Besucherbereich eingerichtet worden. Dieser erschließt eine Teleskoptribüne, die Platz für bis zu 240 Besucher bietet. Ferner wurde auf Wunsch der städtischen Vereine ein Kiosk eingerichtet, um bei Veranstaltungen die Verpflegung sicherzustellen. Gemäß Förderantrag waren der Kioskbereich mit 20.000 Euro und die Teleskoptribüne mit 98.000 Euro veranschlagt.



Abbildung 10-5: Kiosk im Obergeschoss

Neben der Dreifeldturnhalle wurden 30 Pkw-Stellplätze erstellt. Auf weitere, gemäß Stellplatzsatzung der Stadt erforderliche 33 Parkplätze wurde verzichtet, weil in unmittelbarer Nähe der Turnhalle abends ausreichend ungenutzte Parkplätze zur Verfügung stehen. Während der örtlichen Erhebungen waren die 30 neu geschaffenen Stellplätze stets ungenutzt.



Abbildung 10-6: 30 Stellplätze

Die Kosten für den gepflasterten Parkplatz waren gemäß Förderantrag mit insgesamt rund 56.000 Euro veranschlagt.

### 10.3.2.2

Der Rechnungshof hat die Kletterhalle, den Kampfsportraum, den Besucherbereich im Obergeschoss und die 30 Stellplätze für nicht förderfähig gehalten, weil jeweils der direkte Zusammenhang für die Umsetzung eines Konzepts für die Ganztagschule fehlte. Nach seiner Auffassung bediente der Schulträger die Begehrlichkeiten verschiedener Interessengruppen. Auch die Stellplätze entsprechen nach Auffassung des Rechnungshofs nicht der Zielsetzung des Programms.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Förderfähigkeit einer Maßnahme kritischer zu prüfen. Gegebenenfalls seien Förderanträge abzulehnen oder Maßnahmen nur anteilig zu finanzieren.

### **10.3.2.3**

Das Ministerium hat erwidert, dass bei der Förderung von Ganztagschulprojekten grundsätzlich nur der Zeitraum zwischen der siebten und der zehnten Schulstunde zu betrachten sei. Es hat ausgeführt, dass die Schule versuche, das Klettern in das Interessensspektrum der Schüler zu rücken. Auch im Bereich des Kampfsports versuche die Schule, mittels Pflichtstunden die Nachfrage der Schüler zu steigern. Es werde die Kletterhalle voraussichtlich als voll förderfähig anerkennen, den Kampfsportraum eventuell als nicht voll förderfähig.

Bei der Bewilligung des Besucherbereichs sei das Ministerium davon ausgegangen, dass es sich vorwiegend um Sportveranstaltungen der Ganztagsgruppen handeln und der Kiosk der Versorgung der Ganztagschüler dienen werde. Die Stellplätze seien unter Berücksichtigung der Stellplatzsatzung und der Tatsache, dass die Lehrkräfte ihre Fahrzeuge während des Sportunterrichts auf den Schulparkplätzen belassen, bewilligt worden. Auf Grund der Feststellungen des Rechnungshofs wolle es gegebenenfalls Fördermittel zurückfordern.

### **10.3.2.4**

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass Kletterhalle, Kampfsportraum, Besucherbereich und Stellplätze nicht dem Ganztagsbetrieb dienen. Der Schulträger hat keine den Förderungszielen entsprechende Ganztageeinrichtung, sondern eine ihm fehlende Multifunktionshalle geschaffen.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Fördermittel für Kletterhalle, Kampfsportraum, Besucherbereich und Stellplätze zurückzufordern.

## **10.4 Schulmodulgebäude**

### **10.4.1**

Das Ministerium bewilligte eine Zuwendung in Höhe von 704.000 Euro für die Erweiterung einer Schule für Lernhilfe, Körperbehinderte und Kranke

mit einem sonderpädagogischen Beratungs- und Förderzentrum in Containerbauweise.



Abbildung 10-7: Schulmodulgebäude

Die Schulleitung ging bereits vor der Ausschreibung des Schulmodulgebäudes davon aus, dass es sich bei den neu zu erstellenden Containerklassen um eine auf fünf Jahre befristete Interimslösung handele. Mittelfristig sei ein Neubau der Schule an einem anderen Standort vorgesehen. Die Beauftragung des schlüsselfertig erstellten Schulmodulgebäudes auf Kaufbasis als wirtschaftlichste Lösung wurde damit begründet, dass nach Abschluss der Nutzung eine Weiterverwendung an einem anderen Standort möglich oder aber ein gewisser Restwert durch Verkauf erzielbar sei.

Gemäß der Richtlinie des Landes sind die mit der Zuwendung geschaffenen Räume und Flächen für eine Dauer von 15 Jahren nach Bewilligung oder Fertigstellung an die Nutzung für Schul- oder Betreuungszwecke gebunden.

#### **10.4.2**

Der Rechnungshof hat empfohlen, den Schulträger darauf aufmerksam zu machen, dass das Schulmodulgebäude einer Zweckbindung von 15 Jahren unterliegt. Sonst seien die Fördermittel zurückzufordern.

#### **10.4.3**

Auf Nachfrage des Ministeriums hat der Schulträger eingeräumt, dass die notwendige Nutzungsdauer möglicherweise nicht erreicht werde. Jedoch habe der anhaltende Schülerzuwachs dringend zusätzliche Räumlichkeiten erfordert. Mittlerweile gehe man davon aus, dass das Schulmodulgebäude neun bis zehn Jahre genutzt werde.

Das Ministerium hat den Zuwendungsbescheid widerrufen und die Fördermittel zurückgefordert.

#### **10.4.4**

Der Rechnungshof begrüßt das Vorgehen des Ministeriums

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

### **11 Zuwendungen zur Konversion**

(Kap. 07 05)

*Das Land unterstützt Kommunen bei den Aufgaben der Standortkonversion mit Zuwendungen zur Wirtschaftsförderung und zinsfreien Darlehen aus dem Hessischen Investitionsfonds. Die Mittel werden als Anteilfinanzierung zu den unrentierlichen Kosten gewährt.*

*Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Ministerium an zwei Kommunen Darlehen und Zuwendungen auszahlte, die die unrentierlichen Kosten um rund 4,9 Mio. Euro überschritten. Er hat empfohlen, die Überzahlungen kurzfristig zurückzufordern.*

#### **11.1 Standortkonversion**

Die NATO-Streitkräfte und die Bundeswehr gaben seit dem Jahr 1990 zahlreiche Standorte in Hessen auf. Die Bundesrepublik Deutschland veräußerte die nicht mehr benötigten Flächen an Kommunen oder private Investoren. Zur zivilen Nutzung müssen die Flächen neu geordnet, erschlossen und vermarktet werden. Die verschiedenen Maßnahmen hierzu werden unter dem Begriff Standortkonversion zusammengefasst. Die Standortkonversion ist eine vorrangige Aufgabe der Kommunen. Das Land unterstützt sie durch

- Zuwendungen aus Kapitel 07 05 Förderprodukt 10 (ehem. Kapitel 07 02 ATG 73),
- zinsfreie Darlehen aus dem Hessischen Investitionsfonds nach § 6 Investitionsfondsgesetz.

Die Zuwendungen und die Darlehen werden als Anteilfinanzierung nach § 44 der LHO in Verbindung mit den Richtlinien für die Förderung wirtschaftsnaher Infrastrukturmaßnahmen in Hessen gewährt. Bei den geprüften

Konversionsmaßnahmen sollten Zuwendungen und der sog. Subventionswert zusammen bis zu 85 v. H. der unrentierlichen Kosten abdecken. Den Subventionswert setzte das Ministerium mit 40 v. H. der Darlehenssumme an.

Das Ministerium bewirtschaftete die Mittel, bis diese Aufgabe mit Vertrag vom 26. Juni 2008 rückwirkend zum 1. Januar 2008 auf die Investitionsbank Hessen übertragen wurde.

Der Rechnungshof hat vier Konversionsmaßnahmen bei fünf Kommunen mit einem Volumen von rund 11,8 Mio. Euro geprüft.

Die Förderung hatte bei allen Maßnahmen positive Auswirkungen hinsichtlich der neuen Nutzung der Flächen.

## 11.2 Überzahlungen

### 11.2.1

Das Ministerium gewährte für die gemeinsame Erschließung eines zuvor von amerikanischen Streitkräften genutzten Geländes zwei Kommunen mit dem Grundlagenbescheid vom 14. September 1999 für die unrentierlichen Kosten Zuwendungen aus Kap. 07 02 ATG 73 (jetzt: Kap. 07 05, Produkt Nr. 10) und ein zins- und kostenfreies Darlehen aus dem Hessischen Investitionsfonds. Dem Bescheid lag folgender Finanzierungsplan zugrunde:

Ausgaben	rund 8.878.000 €
Einnahmen	rund 7.203.000 €
<b>Unrentierliche Kosten</b>	<b>rund 1.675.000 €</b>
Zuwendung Land (85 v. H.), davon Zuwendung 196.643 € Darlehen 3.067.751 € (Subventionswert 1.227.101 €)	rund 1.424.000 €
Eigenmittel Kommunen (15 v. H)	rund 251.000 €

Tabelle 11-1: Finanzierungsplan 1999

Zum Ende des Jahres 2005 stellten die Kommunen einen Verwendungsnachweis auf. Das Ministerium prüfte diesen und zahlte insgesamt rund 356.000 Euro als Zuwendung und rund 1.755.000 Euro als zinsfreies Darlehen aus.

Bei Aufstellung der Verwendungsnachweise zum Jahresende 2005 lagen folgende Einnahmen und Ausgaben vor:

Einnahmen aus Grundstücksverkäufen	rund 5.206.000 €
Zuwendungsfähige Ausgaben	rund 5.127.000 €
<i>Einnahmeüberschuss</i>	<i>rund 79.000 €</i>

Tabelle 11-2: Einnahmen/Ausgaben Jahre 2005

Bis zum Juni 2008 wurden keine weiteren Ausgaben getätigt. Die Einnahmen aus Grundstücksverkäufen erhöhten sich bis dahin auf rund 6.846.000 Euro. Damit ergab sich ein Einnahmeüberschuss in Höhe von rund 1.719.000 Euro.

Die noch möglichen Grundstücksverkäufe mit einer Fläche von rund 3,3 Hektar können bei einem Verkauf mit dem derzeit veranschlagten Quadratmeterpreis von 50,62 Euro zu weiteren Einnahmen in Höhe von rund 1.670.000 Euro führen. Die Einnahmen stiegen dann auf rund 8.516.000 Euro und ergäben einen Einnahmeüberschuss in Höhe von rund 3.389.000 Euro.

### 11.2.2

Das Land gewährte einer weiteren Kommune im Jahr 1997 für die Schaffung eines Gewerbeparks auf einem zuvor militärisch genutzten Gelände Zuwendungen auf der Grundlage folgender Kostenschätzung:

Ausgaben	rund 13.889.000 €
Einnahmen	rund 11.071.000 €
<b>Unrentierliche Kosten</b>	<b>rund 2.818.000 €</b>
Zuwendung Land (80 v. H.), davon Zuwendung 209.272 € Darlehen 5.112.919 € (Subventionswert 2.045.168 €)	rund 2.254.000 €
Eigenmittel Stadt (20 v. H)	rund 564.000 €

Tabelle 11-3: Kostenschätzung 1997

Mit einem weiteren Bescheid im Juli 2003 erhöhte das Ministerium die Zuwendung um rund 650.000 Euro. Bis zum Jahr 2007 legte die Kommune keine Zwischenabrechnungen zum Stand der Einnahmen und Ausgaben vor.

Der Jahresabschluss 2007 zeigte folgenden Kostenstand:

Einnahmen	6.615.653 €
Ausgaben	6.843.809 €
<i>Unrentierliche Kosten</i>	<i>228.156 €</i> <i>rund 228.000 €</i>

Tabelle 11-4: Unrentierliche Kosten Ende 2007

Zu diesem Zeitpunkt hatte das Land bei unrentierlichen Kosten von rund 228.000 Euro Zuwendungen in Höhe von 973.951 Euro sowie ein Darlehen über 2.044.359 Euro ausgezahlt.

### 11.2.3

Bei diesen zwei Fördermaßnahmen hat das Land über die unrentierlichen Kosten der Kommunen hinaus rund 1.102.000 Euro als Zuwendung und rund 3.799.000 als Darlehen ausgezahlt, insgesamt rund 4.901.000 Euro.

### 11.3

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Ministerium während der bislang schon bis zu zehn Jahre dauernden Förderzeiträume nicht regelmäßig Nachweise über Einnahmen und Ausgaben anforderte. Damit hätten Überzahlungen in diesem Umfang vermieden werden können. Der Rechnungshof hat in beiden Fällen die Rückforderung der Überzahlungen angemahnt.

Weiter hat er empfohlen, bei allen langjährigen Maßnahmen Zwischennachweise mit Darstellung der Einnahmen und Ausgaben zu fordern.

### 11.4

Das Ministerium hat erwidert, es werde die Kommunen zu einer Zusammenstellung der Einnahmen und Ausgaben auffordern. Bei einer Kommune werde es, da die Maßnahme noch nicht abgeschlossen sei, erst nach Vorlage des abschließenden Verwendungsnachweises und dessen Prüfung überzahlte Mittel einschließlich Zinsen zurückfordern. Die andere Kommune werde es zu einer Stellungnahme bezüglich der aktuellen Einnahmen-Ausgaben-Bilanz auffordern.

Weiterhin hat es mitgeteilt, dass es künftig durch die Vorlage jährlicher Zwischennachweise Überzahlungen vermeiden werde.

### 11.5

Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Konversionsmaßnahmen erst in einigen Jahren abgeschlossen werden. Seiner Ansicht nach ist es nicht sinnvoll, bis zur Aufstellung eines Schlussverwendungsnachweises zu warten. Er hält die kurzfristige Rückforderung der Überzahlungen aufgrund von aktuell erstellten Zwischennachweisen unter Berücksichtigung aller Einnahmen und Ausgaben für geboten.

Der Rechnungshof begrüßt, dass künftig bei allen Fördermaßnahmen jährliche Zwischennachweise vorzulegen sind.

## **Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (Epl. 09)**

### **12 Lebensmittelkontrollen durch die kommunalen Veterinärbehörden**

(Kap. 09 15)

*Die kommunalen Veterinärbehörden führen im Auftrag des Landes risikoorientierte Lebensmittelkontrollen durch. Die Anzahl der Kontrollen wird anhand von Risikoeinstufungen der zu prüfenden Betriebe errechnet. Der Rechnungshof hat bei einem Soll-Ist-Vergleich bezogen auf das Jahr 2006 festgestellt, dass die Sollwerte nicht erreicht wurden.*

*Das Ministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs. Es hat im Jahr 2008 ein EDV-Programm in Auftrag gegeben, das im Bereich der risikoorientierten Kontrolle zur fachaufsichtlichen Prüfung sowie zur Eigenkontrolle der kommunalen Veterinärbehörden genutzt werden kann.*

#### **12.1**

Nach dem Gesetz zur Kommunalisierung des Landrats sowie des Oberbürgermeisters als Behörden der Landesverwaltung (Kommunalisierungsgesetz) nehmen die Landkreise bzw. kreisfreien Städte seit 2005 die Aufgaben der ehemaligen staatlichen Ämter für Veterinärwesen und Verbraucherschutz als Auftragsangelegenheit wahr und erhalten hierfür eine pauschalierte Kostenerstattung. Für die fachliche Steuerung der kommunalen Behörden sollen nach dem Kommunalisierungsgesetz durch Rechtsverordnung Standards für den landeseinheitlichen Vollzug bestimmt werden. Verbindliche rechtliche Regelungen für die Landkreise und kreisfreien Städte ergeben sich in der Regel aus europäischer und nationaler Gesetzgebung sowie aus Vorschriften des Landes.

Die „Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung lebensmittelrechtlicher und weinrechtlicher Vorschriften“ schreibt die Einstufung der Lebensmittelbetriebe in Ri-

sikokategorien, die Dokumentation und Fortschreibung der Einstufung sowie deren Berücksichtigung bei den Betriebsüberprüfungen vor. Das Ministerium hat die Risikobewertung mittels EDV-Programm ab dem 15. August 2007 verbindlich eingeführt.

## 12.2

Der Rechnungshof hat die im Jahr 2006 durchgeführten Regelkontrollen den vom Ministerium errechneten Vorgaben gegenübergestellt. Nur ein Veterinäramt hat die Soll-Vorgaben erreicht; die anderen Ämter haben teilweise deutlich unter den errechneten Werten gelegen.

Der Rechnungshof hat um Mitteilung gebeten, wie das Ministerium auf die Abweichungen zukünftig fachaufsichtlich reagieren will.

Weiterhin hat er angeregt, zusätzlich zur Anzahl auch Qualitätsvorgaben für die Sollkontrollen verbindlich festzulegen.

## 12.3

Das Ministerium hat in seiner letzten Stellungnahme mitgeteilt, dass es im Jahr 2008 ein EDV-Prüfprogramm in Auftrag gegeben habe. Dieses Programm soll u. a. den Soll-Ist-Vergleich an risikoorientierten Regelkontrollen ermöglichen. Es soll künftig zur fachaufsichtlichen Kontrolle sowie zur Eigenkontrolle der kommunalen Veterinärbehörden eingesetzt werden. Das Ministerium hat ausgeführt, dass sich die Durchführung der Kontrollen in Umfang und Tiefe an den rechtlichen Bestimmungen, dem hessischen Qualitätsmanagement in der amtlichen Lebensmittelüberwachung sowie an dem im Rahmen einer Kontrolle festgestellten Sachverhalt vor Ort orientiere. Weiter würden aktuelle Fragestellungen regelmäßig in Fortbildungen, Schulungen und Besprechungen aufgegriffen und damit die auch vom EU-Recht geforderte Einheitlichkeit des Vollzugs sichergestellt. Es teilt die Meinung des Rechnungshofs, dass die von den kommunalen Behörden wahrzunehmenden Aufgaben quantitativ und qualitativ definiert sein sollen.

## 12.4

Der Rechnungshof nimmt die vom Ministerium beabsichtigten Maßnahmen zur Kenntnis. Er wird beobachten, ob mit ihnen die verbesserten Kontrollen erreicht werden können.

## **Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (Epl. 15)**

### **13 Persönliche Verwaltungsausgaben bei der Universitätsklinik Frankfurt am Main**

(Kap. 15 10)

*Nach der rechtlichen Verselbständigung der Universitätsklinik Frankfurt wurden mit Mitarbeitern verschiedener Ebenen außertarifliche Dienstverträge, variable Zusatzvergütungen und außertarifliche Zulagen vereinbart. Hierdurch entstanden in den Jahren 2001 bis 2004 Mehrausgaben von rund 300.000 Euro. Gegen zwei leitende Mitarbeiter, die über ihre Befugnisse hinaus Verträge mit Dritten abschlossen oder selbst unberechtigterweise Vergütungen erhielten, wurden Schadensersatzforderungen geltend gemacht und ein Strafverfahren eingeleitet. Das Strafverfahren wurde zwischenzeitlich durch Beschluss des Landgerichts Frankfurt unter Auflage einer Zahlung von jeweils 15.000 Euro eingestellt.*

*Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die außertariflichen Verträge und Zusatzvergütungsabreden inhaltliche Mängel aufwiesen. Der Aufsichtsrat hatte seine Kontrollfunktion nicht in der gebotenen Weise wahrgenommen.*

*Das Ministerium hat mitgeteilt, die Universitätsklinik habe umfangreiche Kontrollmechanismen eingeführt, die selbständige Personalentscheidungen des Vorstands über außer- und übertarifliche Vergütungen ausschließen sollen. Die zivilrechtlichen Schadensersatzansprüche gegen die leitenden Mitarbeiter seien im Vergleichswege erledigt worden. Der Rechnungshof wurde vor Abschluss des Vergleichs nicht beteiligt. Er hat darauf hingewiesen, dass die Bearbeitung der Angelegenheit im Ministerium die gebotene Sorgfalt vermissen ließ.*

#### **13.1**

Der Rechnungshof prüfte unter Beteiligung seines Prüfungsamtes Kassel die persönlichen Verwaltungsausgaben bei den Universitätskliniken Mar-

burg, Gießen und Frankfurt auf der Ebene der Vorstände und der Ressort- oder Dezernatsleitungen.

Das Ergebnis seiner Prüfungen bei den Universitätskliniken Marburg und Gießen hat der Rechnungshof in den Bemerkungen des Jahres 2006 (Seite 174 ff.) dargestellt.

Wie bei den Universitätskliniken Marburg und Gießen waren auch in Frankfurt erhebliche Mehrausgaben bei den Vorständen, den Dezernatsleitungen und den Vorstandssekretariaten festzustellen, die auf die Vereinbarung außertariflicher Dienstverträge, unter Beibehaltung beamtenrechtlicher oder tarifrechtlicher Regelungen, variabler Zusatzvergütungen, außertariflicher Zulagen und übertariflicher Eingruppierungen zurückzuführen waren. Nach den Ergebnissen von acht Einzelfallprüfungen bezifferten sich die durch die höheren Vergütungen entstandenen Mehrausgaben bis zum Jahr 2002 auf rund 200.000 Euro. Der Rechnungshof teilte dem Ministerium im Juli 2003 die Ergebnisse seiner Prüfung mit. In den Jahren 2003 und 2004 entstanden nach Auskunft des Ministeriums nochmals Mehrausgaben in Höhe von rund 100.000 Euro.

Die Universitätsklinik machte gegen zwei leitende Mitarbeiter Schadensersatzforderungen von rund 208.000 Euro bzw. rund 144.000 Euro geltend. Gegen beide Mitarbeiter wurde ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren eingeleitet. Der Rechnungshof setzte das Prüfungsverfahren bis zum Abschluss des Strafverfahrens aus.

Das Strafverfahren wurde im Jahr 2007 durch Beschluss des Landgerichts Frankfurt unter Auflage einer Zahlung der Mitarbeiter von jeweils 15.000 Euro vorläufig eingestellt. In einem Fall sollte der gesamte Betrag, im anderen Fall 12.500 Euro direkt an die Universitätsklinik Frankfurt gezahlt werden. Das Landgericht Frankfurt stellte das Strafverfahren im Jahr 2008 endgültig ein und begründete dies mit der Erfüllung der Auflagen durch die Beschuldigten. Nach Mitteilung des Ministeriums hat die Universitätsklinik dem Gericht gegenüber keinen Zahlungseingang bestätigt.

Hinsichtlich der Verursachung des Schadens in Höhe von rund 144.000 Euro einigte sich die Universitätsklinik mit dem Mitarbeiter

vergleichsweise darauf, dass er eine an ihn geleistete Einmalzahlung in Höhe von rund 26.000 Euro zurückzahlt. Die Zahlung des Mitarbeiters in Höhe von 15.000 Euro, die ihm in dem Strafverfahren auferlegt wurde, wurde auf die Einmalzahlung angerechnet.

In dem Fall der Schadensverursachung von rund 208.000 Euro teilte das Ministerium mit, hinsichtlich der Zahlungsaufgabe in Höhe von 12.500 Euro aus dem Strafverfahren vor dem Landgericht Frankfurt sei gegenüber der Universitätsklinik die Aufrechnung mit von der Universitätsklinik streitig gestellten Tantiemeansprüchen erklärt worden. Hinsichtlich der weitergehenden zivilrechtlichen Ansprüche teilte das Ministerium in der abschließenden Stellungnahme vom Dezember 2008 mit, dass auch diese im Wege des Vergleichs im Oktober 2008 erledigt worden seien, in dem sich die Universitätsklinik zur Zahlung von 25.000 Euro verpflichtet habe. Nach anwaltlicher Einschätzung der Sach- und Rechtslage in 2007 habe sich der bezifferte Schaden erheblich reduziert und die Durchsetzung der Schadensersatzansprüche habe nach Einstellung des Strafverfahrens kaum Aussicht auf Erfolg.

## 13.2

Der Rechnungshof beanstandete in seiner Prüfungsmitteilung, dass die abgeschlossenen außertariflichen Verträge und Zusatzvergütungsabreden inhaltliche Mängel aufwiesen. So entsprachen z. B. die Zielvorgaben den originären arbeitsvertraglichen Pflichten, Regelungen zur Erfolgskontrolle der Zielvorgaben fehlten, die variable Vergütung wurde als fester Vergütungsbestandteil behandelt und beamten- und tarifrechtliche Privilegien wurden beibehalten. Der Aufsichtsrat war seiner Kontrollfunktion nicht in jedem Fall nachgekommen.

Der Rechnungshof hat empfohlen, Schritte zur Klärung von einzelnen Vorgängen im Personalbereich einzuleiten und eine Organisationsform für eine effektive Überwachung der Personalverwaltung zu schaffen. Er hat außerdem die mangelnde Information hinsichtlich des Sachstands der laufenden Straf- und Zivilverfahren beanstandet. Das Ministerium wurde während der laufenden Vergleichsverhandlungen wiederholt auf den

drohenden Ablauf von Verjährungsfristen bei der Geltendmachung der Schadensersatzansprüche hingewiesen.

### 13.3

Das Ministerium hat mitgeteilt, der Aufsichtsrat der Universitätsklinik Frankfurt habe unmittelbar nach den Feststellungen des Rechnungshofs im Juli 2003 Maßnahmen zur Vermeidung weiterer Überzahlungen in den beanstandeten Personalfällen eingeleitet. Die Zahlung variabler Vergütungsbestandteile sei eingestellt und die Zahlung nicht tarifgerechter Zulagen ausgesetzt worden. Diese Maßnahmen habe man nach einer Entscheidung des Arbeitsgerichts Frankfurt aber zurücknehmen müssen. Das Arbeitsgericht habe die Auffassung vertreten, dass Unklarheiten in den arbeitsvertraglichen Vereinbarungen nicht zu Lasten der Beschäftigten gehen dürfen. Nach dieser Entscheidung habe man auch in anderen Fällen Zahlungen geleistet und von der Rückforderung von Zulagen abgesehen.

Weiterhin sei auf Beschluss des Aufsichtsrats der Universitätsklinik Frankfurt eine Sonderprüfung der Geschäftsprozesse und internen Kontrollinstrumente in der Personalverwaltung durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft durchgeführt worden. Gemäß den Empfehlungen des Prüfberichts habe der Vorstand der Universitätsklinik umfangreiche Kontrollmechanismen eingeführt. Danach sei unter Beachtung der Vorgaben des Aufsichtsrats der Abschluss außertariflicher Verträge möglich, die Kontrollrechte des Aufsichtsrats seien durch Arbeitsanweisungen gewährleistet und übertarifliche Zahlungen würden nicht ohne vorherige Zustimmung des Aufsichtsrats geleistet. Eine laufende Überprüfung der Personalausgaben durch den Innenrevisor sei veranlasst. Jede Neueinstellung werde mit dem Controlling abgestimmt.

Eine vom Aufsichtsrat eingeleitete Prüfung von Schadensersatzansprüchen gegen Bedienstete habe ergeben, dass neben den in der Prüfungsmitteilung des Rechnungshofs thematisierten Fällen weitere Einzelfälle festzustellen waren, bei denen erhöhte Vergütungen gezahlt wurden. Ende Dezember 2008 wurde der Rechnungshof über den Abschluss der zivilrechtlichen Verfahren informiert, die durch außergerichtliche Vergleiche erledigt

wurden, In einem Fall hatte sich die Universitätsklinik zusätzlich zur Zahlung weiterer 25.000 Euro verpflichtet.

#### **13.4**

Auf die in der Prüfungsmitteilung des Rechnungshofs vom 3. Juli 2003 enthaltenen Beanstandungen zum Inhalt der außertariflichen Verträge und Zielvereinbarungen sowie zu den Grundlagen der Vergütungsabreden ist das Ministerium nicht oder nur unzureichend eingegangen. Dem Rechnungshof wurden keine Eingangszahlungen nachgewiesen, ebenso konnte das Ministerium nicht erläutern, wie die Erfüllung der Verpflichtungen gegenüber dem Landgericht Frankfurt angezeigt wurde.

Das Ministerium gab zunächst keine Erklärung, aus welchen Gründen der anfänglich in Höhe von rund 208.000 Euro bezifferte Schaden erheblich zu reduzieren sei. Unklar blieb auch, warum die Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen nach Einstellung des Strafverfahrens kaum Aussicht auf Erfolg habe und darüber hinaus im Vergleichswege 25.000 Euro gezahlt worden sind. Vor Abschluss der Vergleiche wurde der Rechnungshof nicht beteiligt, obwohl wegen der in der Prüfungsmitteilung thematisierten Ansprüche eine Verpflichtung dazu bestand (§ 98 LHO).

In weiteren Einzelfällen fehlten Angaben des Ministeriums zu einem eingeleiteten Disziplinarverfahren, dem Ausgang der Zahlungsklage eines Geschäftsführers sowie Angaben darüber, warum Rückgruppierungen in den beanstandeten Fällen erst nach mehr als einem Jahr vorgenommen wurden.

Der Rechnungshof stellt fest, dass im Ministerium die Angelegenheit nicht mit der gebotenen Sorgfalt bearbeitet wurde. Beteiligungsrechte des Rechnungshofs wurden missachtet.

#### **13.5**

In einer ergänzenden Stellungnahme hat das Ministerium mitgeteilt, der Aufsichtsrat der Universitätsklinik habe aufgrund der Beanstandungen des

Rechnungshofs die Staatsanwaltschaft eingeschaltet. Die Angelegenheit sei zivilrechtlich eingehend aufbereitet worden. Der Aufsichtsrat habe eine umfassende Prüfung und Geltendmachung von Regress- und Schadensersatzansprüchen veranlasst.

Das Ministerium hat bestätigt, dass keine Zahlung an die Universitätsklinik geleistet wurde. Auch sei keine Bestätigung einer Zahlung gegenüber der Staatsanwaltschaft oder dem Gericht abgegeben worden.

Das Ministerium hat erklärt, dass die Durchsetzung der Schadensersatzansprüche deshalb nicht weiter verfolgt worden sei, weil eine hohe Wahrscheinlichkeit bestehe, dass ein Gericht mögliche formale Rechtswidrigkeiten nicht als entscheidungserheblich ansehe und in der Folge eine Schadensersatzklage abweisen könnte.

Weiter führte das Ministerium aus, dass die Universitätsklinik eine Einstellung des Disziplinarverfahrens gegen einen Mitarbeiter beabsichtige, da kein disziplinarrechtlicher Überhang bestehe. Der Mitarbeiter sei inzwischen in den Ruhestand versetzt worden. Die Zahlungsklage eines Geschäftsführers sei durch gerichtlichen Vergleich erledigt worden. Bezüglich der Rückgruppierungen sei zu berücksichtigen, dass die erforderlichen umfassenden Prüfungen einige Zeit in Anspruch genommen hätten.

Abschließend betont das Ministerium, es habe seine Vorgehensweise überprüft und bedaure die Beanstandung. Es werde die gebotene Beteiligung des Rechnungshofs bei der künftigen Bearbeitung sicherstellen.

### **13.6**

Der Rechnungshof nimmt die Stellungnahme des Ministeriums zur Kenntnis. Er erwartet, dass seine Beteiligungsrechte künftig beachtet werden.

## **14 Aufgaben- und Organisationsstruktur der Archivverwaltung**

(Kap. 15 01 und 15 28)

*Die Archivverwaltung nahm ihre vom Hessischen Archivgesetz zugewiesenen Aufgaben nur unzureichend und uneinheitlich wahr. So waren Bestände der Staatsarchive nicht oder nicht ausreichend erschlossen; teilweise sind sie wegen fehlender Maßnahmen zur Bestandserhaltung akut gefährdet. Der Rechnungshof hat dem Ministerium Vorschläge zur Konzentration auf Kernaufgaben unterbreitet und straffere Organisationsstrukturen empfohlen. Insbesondere hat er angeregt, die Staatsarchive in Wiesbaden, Marburg und Darmstadt in einem Landesarchiv zusammenzulegen.*

### **14.1**

Die Archivverwaltung hat die Aufgabe, Archivgut öffentlicher Stellen nach Maßgabe des Hessischen Archivgesetzes (HArchivG) zu übernehmen, auf Dauer aufzubewahren, zu sichern, zu erschließen und nutzbar zu machen. Archivwürdig sind nach dem Gesetz Unterlagen, die auf Grund ihrer Bedeutung für die Erforschung und das Verständnis von Geschichte und Gegenwart von bleibendem Wert sind oder die zur Rechtswahrung sowie auf Grund von Rechtsvorschriften dauernd aufzubewahren sind. Das Gesetz unterscheidet im Wesentlichen Archivgut des Landes, des Bundes, kommunales und sonstiges Archivgut.

Oberste Archivbehörde des Landes ist das Ministerium für Wissenschaft und Kunst. Es führt die Aufsicht über die nachgeordneten Staatsarchive in Wiesbaden, Marburg und Darmstadt. Sie haben das Archivgut des Landes zu archivieren. Gemeinden, Landkreise und kommunale Verbände sowie sonstige der Aufsicht des Landes unterstehende juristische Personen des öffentlichen Rechts und ihre Vereinigungen sind verpflichtet, ihre Unterlagen den Staatsarchiven anzubieten, sofern sie kein eigenes Archiv unterhalten.

## 14.2

Der Rechnungshof untersuchte die Aufgabenwahrnehmung und Organisation der Archivverwaltung. Er hat u. a. festgestellt, dass Überlieferungslücken bestehen und der Archivverwaltung nicht bekannt war, welche entsprechend gesetzlicher Vorgabe anzubietenden Unterlagen sich noch bei Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Landes befinden. Die Staatsarchive übernahmen in den vergangenen Jahren nur von 260 der rund 2000 staatlichen Stellen Archivgut; zu vielen bestand kein Kontakt.

Unabhängig hiervon waren vorhandene Bestände der Staatsarchive in erheblichem Umfang nicht oder unzureichend erschlossen sowie aufgrund unzureichender Maßnahmen zur Bestandserhaltung zum Teil akut gefährdet.

Landesweit einheitliche Vorgehensweisen waren nicht gewährleistet und Unterlagen, die ausschließlich aus Gründen der Rechtswahrung dauernd aufzubewahren sind, belasteten die Staatsarchive erheblich.

## 14.3

Der Rechnungshof hat empfohlen, Arbeitsmengen für die einzelnen Arbeitsgebiete zu erheben, Konzeptionen zur Systematisierung der Aufgabenwahrnehmung auszuarbeiten sowie Schwerpunkte, besonders im Bereich der Bestandserhaltung zu setzen. Die ministerielle Steuerung und Wahrnehmung von Aufgaben übergeordneter und landesweiter Bedeutung sollte verstärkt werden. Im nachgeordneten Bereich sollten Verantwortlichkeiten und Befugnisse für die Wahrnehmung von Grundsatz- und landesweit übergreifenden Aufgaben zentralisiert werden. Weiterhin hat er ange-regt, im Zusammenwirken mit dem Innen- und dem Justizministerium zu prüfen, wie die Belastung der Staatsarchive durch Unterlagen, die allein zur Rechtswahrung aufzubewahren sind, vermieden werden kann. Zudem ist die Frage des kommunalen Archivguts zu klären. Im Hinblick auf Fragen der Registraturpflege, der Übernahme elektronischer Unterlagen und der Verwaltungsorganisation sollte in einen Austausch mit dem Innenministerium eingetreten werden.

## 14.4

Das Ministerium hat eine Arbeitsgruppe „Aufgaben- und Organisationsstruktur der hessischen Archivverwaltung“ eingesetzt, um die aufgezeigten Handlungsfelder zu erörtern sowie Basisdaten zu liefern. Die Arbeitsgruppe hat einen Zwischenbericht mit Problemabrisse und Lösungsvorschlägen zu einzelnen archivfachlichen Aufgabenfeldern sowie Ausführungen zu Organisationsstruktur und Personalbedarf erarbeitet.

Darin wurde unter anderem dargelegt, die gesetzliche Verpflichtung öffentlicher Stellen, alle Unterlagen, die zur Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlich sind, unverzüglich auszusondern und dem zuständigen Archiv zur Übernahme anzubieten, finde kaum Beachtung; sie spiele auch in der Praxis der Staatsarchive eine untergeordnete Rolle. Die geschätzte Übernahmequote liege aufgrund von Erfahrungen vergangener Jahre bei 3 v. H. In den Ländern Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen sei eine Quote von höchstens 1 v. H. verpflichtend.

Für Unterlagen, die zur Rechtswahrung dauernd aufzubewahren sind, werde erwogen, erbrachte Leistungen dem Justizministerium in Rechnung zu stellen. Es sei gebeten worden, dafür eine Position zu entwickeln. Bezüglich des kommunalen Archivguts habe das Innenministerium mitgeteilt, aufsichtsrechtliche Fragestellungen ergäben sich aus seiner Sicht nicht.

Kompetenz zur Bestandserhaltung solle in einer zentralen Restaurierungswerkstatt gebündelt werden; bestehende Werkstätten der Staatsarchive sollen die zweite Säule bilden.

Die derzeitige Gliederung in drei weitgehend gleichberechtigte Staatsarchive solle aufgegeben werden. Wie in anderen Bundesländern solle ein Landesarchiv gegründet werden, um Aufgaben rascher und einheitlicher erledigen zu können.

Das Ministerium hat nunmehr mitgeteilt, es habe zur Aufarbeitung der Rückstände zwischenzeitlich einen Zeit- und Ablaufplan erlassen. Der Aufarbeitungsprozess werde von ihm begleitet. Es beabsichtige, weitere Anre-

gungen aufzugreifen und die empfohlene organisatorische Neugliederung der Staatsarchive in einem Landesarchiv möglichst umzusetzen.

### 14.5

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Ministeriums, die Staatsarchive - wie von der Arbeitsgruppe vorgeschlagen - in einem Landesarchiv zusammenzulegen.

Erforderlich ist, dass klare Prioritäten gesetzt werden.

In Anlehnung an die Praxis in anderen Bundesländern sollte künftig Archivgut so maßvoll wie möglich übernommen werden. Dies gilt umso mehr unter Berücksichtigung vorhandener und anwachsender erheblicher Erschließungs- und Bestandserhaltungsrückstände bei den Staatsarchiven.

Weiterhin ist unklar, welche entsprechend gesetzlicher Vorgabe anzubietenden Unterlagen sich noch bei Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Landes befinden.

Insgesamt sollte die Archivverwaltung Ressourcen intensiver für die Archivierung von historisch bzw. zeitgeschichtlich bedeutsamem Archivgut des Landes einsetzen. Dabei sind besonders die Aufgabengebiete Übernahme, Erschließung und Bestandssicherung auf zu schaffender konzeptioneller Grundlage und unter Beachtung des Nutzerinteresses systematischer als bislang wahrzunehmen. Weitere Leistungen, z. B. für Unterlagen, die zur Rechtswahrung dauernd aufzubewahren sind, sollten künftig in Rechnung gestellt werden. Ebenso ist zu prüfen, ob auch für die Archivierung kommunalen Archivguts Entgelte erhoben werden können.

## **Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 17)**

### **15 Förderung von Altenpflegeeinrichtungen - gesonderte Berechnung betriebsnotwendiger Investitionsaufwendungen**

(Kap. 17 32 und Hessischer Investitionsfonds - Abteilung A)

*Altenpflegeeinrichtungen können mit Zustimmung der zuständigen Landesbehörde den durch öffentliche Förderung nicht gedeckten Teil der betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen den Heimbewohnern gesondert in Rechnung stellen. Obwohl alle geförderten Pflegeeinrichtungen derartige Aufwendungen berechneten, lagen entsprechende Zustimmungen nur in wenigen Fällen vor.*

*Die zuständige Landesbehörde hat nicht überwacht, ob die geförderten Heimträger ihrer Verpflichtung zur Einholung der Zustimmung nachgekommen sind. Das Ministerium verneint eine Überwachungspflicht, zumal die Träger solche Kostenanteile nicht umlegen müssten und oftmals dazu auch „nicht geneigt“ seien. Eine Kontrolle finde nur statt, wenn ein Heimträger die Umlage der Kosten beantrage.*

*Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Zustimmung der präventiven Kontrolle dienen und verhindern solle, dass Heimbewohnern bereits durch öffentliche Förderung gedeckte Kosten berechnet würden. Er hat das passive Verhalten der Verwaltung bemängelt und erwartet, dass sie künftig eine angemessene Kontrolltätigkeit wahrnimmt.*

#### **15.1**

Das Ministerium hat in den Jahren 1996 bis 2007 Investitionen in 140 Altenpflegeeinrichtungen mit rund 330 Mio. Euro gefördert. Durch die Förderung sollten qualitätsvolle Einrichtungen geschaffen und die den Pflegebedürftigen oder Sozialhilfeträgern als Teil des Heimentgelts berechneten Investitionsaufwendungen niedrig gehalten werden. Gemäß § 82 Absatz 3 SGB XI können die Pflegeeinrichtungen den durch öffentliche Förderung nicht gedeckten Teil der Investitionsaufwendungen nur mit Zustim-

mung der zuständigen Landesbehörde den Heimbewohnern gesondert in Rechnung stellen. Weil die Investitionen nicht in voller Höhe gefördert werden, fallen derartige Aufwendungen regelmäßig an.

## **15.2**

Der Rechnungshof hat das Verfahren bei der Erteilung der „Zustimmung zu den gesondert berechenbaren Investitionsaufwendungen“ (Zustimmung) geprüft und festgestellt:

### **15.2.1**

Das Ministerium war von 1996 bis Anfang 2003 für die Zustimmungen verantwortlich. In dieser Zeit ergingen 85 Förderbescheide. Die Zuständigkeit ging dann auf das Regierungspräsidium in Gießen (RP) über. Bei Erhebungen in Gießen fand der Rechnungshof lediglich 11 Zustimmungen des Ministeriums und 18 Entscheidungen des RP vor. Das RP räumte ein, nicht überwacht zu haben, ob die geförderten Heimträger ihrer Verpflichtung nachkamen, die Zustimmung der zuständigen Landesbehörde einzuholen. Das Ministerium erklärte das Missverhältnis zwischen Förderbescheiden (85) und Zustimmungen (11) in seinem Zuständigkeitszeitraum zunächst unzutreffenderweise mit dem Verlust der Akten.

Daraufhin vorgenommene zusätzliche Erhebungen bei 31 Heimträgern ergaben, dass das Ministerium nur zwei weitere Zustimmungen ausgesprochen hatte. Selbst wenn Heimträger Anträge stellten, hatte es diese nicht oder inhaltlich beschieden und dann nicht mehr aufgegriffen. Dennoch berechneten alle Einrichtungen ihren Bewohnern Investitionskosten.

### **15.2.2**

Von den 29 beim RP Gießen vorgefundenen Zustimmungserklärungen entsprachen acht den Vorgaben der hierzu ergangenen Landesverordnung. Bei weiteren acht Zustimmungen wurden die Vorgaben teilweise und in 13 Fällen nicht eingehalten (= 72 v. H. der betrachteten Vorgänge). Zumeist

wurden nach Verordnungslage nicht anerkennungsfähige Aufwendungen berücksichtigt. Das Ministerium sah keinen Änderungsbedarf, obwohl die Probleme bei der Umsetzung der Vorgaben bereits seit den neunziger Jahren bestanden.

### **15.2.3**

Bei der Prüfung der Mittelverwendung haben die zuständigen Regierungspräsidien ebenfalls nicht festgestellt, dass nur wenige Träger der im Förderbescheid verankerten Auflage nachkamen und eine Zustimmung einholten. Die Verwendungsprüfung fand stets nach Bezug der Einrichtungen und damit nach der Berechnung der Investitionsaufwendungen statt. Die Heimträger hatten jeweils vor der Inbetriebnahme Vergütungsvereinbarungen über die betriebsnotwendigen Investitionsausgaben mit den Sozialhilfeträgern geschlossen. Gegenüber dem Rechnungshof gaben sie an, sich der nur bei öffentlicher Förderung gegebenen Verpflichtung zur Einholung der Zustimmung der zuständigen Landesbehörde nicht bewusst gewesen zu sein.

### **15.3**

Der Rechnungshof hat bemängelt, dass die Verwaltung Zustimmungsanträge vielfach nicht ordnungsgemäß beschieden und insbesondere nicht überwacht hat, ob die Heimträger die erforderlichen Anträge auf Zustimmung stellten. Ministerium und RP haben damit ihre Kontrollfunktion nicht wahrgenommen. Des Weiteren hat das Ministerium - nach dem Wechsel der Zuständigkeit für die Zustimmungen - im Rahmen seiner Rechts- und Fachaufsicht die Aufgabenwahrnehmung durch das RP nicht entsprechend überwacht.

Um Heimträgern und Verwaltung eine zweckmäßigere Grundlage für das Vorgehen bei der Festlegung der Investitionsaufwendungen zu geben, hat der Rechnungshof empfohlen, die landesrechtlichen Vorgaben zu ändern. Die Vorschriften sollten insbesondere gewährleisten, dass Zustimmungen vor der Inbetriebnahme geförderter Einrichtungen erteilt werden. Weiter hat

er angeregt, die sichtbar gewordenen Umsetzungsprobleme zum Anlass zu nehmen, die Ausgestaltung der Förderung im Bereich der Altenpflege zu überdenken. Er hat empfohlen, zuvor eine Analyse der gewandelten Strukturen im Seniorenbereich vorzunehmen.

#### **15.4**

Das Ministerium hat den Sachverhalt bestätigt, eine Überwachung der erforderlichen Zustimmungsanträge mangels einer rechtlichen Verpflichtung aber abgelehnt. Da § 82 Absatz 3 SGB XI eine Kann-Bestimmung sei, bestehe keine Verpflichtung vorbeugend zu kontrollieren, ob öffentlich geförderte Altenpflegeeinrichtungen gesonderte Investitionsaufwendungen berechnen. Die Pflicht zur Vorlage der Berechnung liege bei den Heimträgern. Diese seien oftmals geneigt, Investitionskosten nicht umzulegen, um die notwendige Auslastung zu erreichen. Die zuständige Landesbehörde sei erst nach Antragstellung durch die Heimträger verpflichtet, präventiv zu kontrollieren, ob deren Berechnung zutreffend sei. Die Vorgehensweise des Ministeriums sei daher rechtmäßig, auch eine fachaufsichtliche Kontrolle des RP sei nicht notwendig.

Im Übrigen sei beabsichtigt, die Hinweise des Rechnungshofs bei einer Überarbeitung der landesrechtlichen Vorgaben zu berücksichtigen. Die zukünftige Ausrichtung des Förderwesens im Bereich der Altenpflege solle den weiteren politischen Diskussionen und den darauf folgenden Haushaltsentscheidungen überlassen bleiben. Im Rahmen vorhandener Haushaltsmittel solle versucht werden, eine Analyse der Strukturveränderungen im Seniorenbereich umzusetzen.

#### **15.5**

Nach Ansicht des Rechnungshofs kann sich die Verwaltung nicht unter Hinweis auf Versäumnisse der Heimträger oder auf deren Vereinbarungen mit den Sozialhilfeträgern von ihrer Verantwortung freizeichnen.

Wie der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (Urteil vom 24. Juli 2003 - B 3 P 1/03 R) zu entnehmen ist, soll die Zustimmung der zuständigen Landesbehörde bei direkten Investitionskostenzuschüssen der präventiven Kontrolle dienen und verhindern, dass Heimbewohnern Kosten berechnet werden, die bereits durch öffentliche Förderung gedeckt sind. Nach den Prüfungserkenntnissen erheben alle in Hessen geförderten Pflegeeinrichtungen gesondert berechenbare Investitionsaufwendungen. Die Annahme des Ministeriums, solche Kosten würden oftmals nicht auf den Pflegesatz aufgeschlagen, erscheint lebensfremd. Angesichts der wenigen vorliegenden Anträge auf Zustimmung hätte die Verwaltung erkennen müssen, dass ein großer Teil der mit insgesamt rund 330 Mio. Euro geförderten Einrichtungen die Heimbewohner an den Investitionsaufwendungen beteiligte, obwohl die dafür erforderlichen Zustimmungen nicht vorlagen. Allein dieser Sachverhalt hätte Anlass sein müssen, Überwachungsmaßnahmen einzuleiten. Daran ist eine Verwaltung auch ohne eine ausdrückliche gesetzliche Regelung nicht gehindert. Das passive Verhalten einer Verwaltung, die sozialen Belangen verpflichtet ist, hält der Rechnungshof für nicht sachgerecht.

Er erwartet, dass die Verwaltung künftig in angemessener Weise aktiv kontrolliert, ob die Heimträger ihren Antragspflichten nachkommen und das Heimentgelt den Zielen der investiven Förderung entsprechend berechnen.

## **Teil III Ergebnisse der Prüfungs- und Beratungstätigkeit**

### **Hessischer Ministerpräsident (Epl. 02)**

#### **16 Organisation und Wirtschaftlichkeit des „Hessentags“**

(Kapitel 02 01)

*Das Land unterstützte die Ausrichtung des „Hessentags“ mit einer jährlichen Zuwendung in Höhe von rund 500.000 Euro. Der Rechnungshof hat hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit der Zahlungsströme und des Projektcontrollings bei den „Hessentagen“ der Jahre 2004 bis 2007 Optimierungspotenziale aufgezeigt. Unter anderem hat er empfohlen, die künftigen Hessentagstädte bereits weit im Vorfeld über ihre wirtschaftlich sinnvollen Gestaltungsspielräume zu informieren, die Abrechnung nicht kostendeckender Einzelveranstaltungen zu überdenken und die Verantwortung innerhalb der Staatskanzlei auf eine breitere personelle Basis zu stellen.*

*Die Staatskanzlei hat zugesagt, die Empfehlungen aufzugreifen.*

#### **16.1**

Der „Hessentag“ ist ein jährlich stattfindendes, mehrtägiges Fest, das neben der Brauchtumspflege auch einen Einblick in die Leistungsfähigkeit der hessischen Wirtschaft ermöglicht. Er wird jeweils von einer anderen hessischen Kommune ausgerichtet. Das Land unterstützte die Ausrichtung des Festes in personeller und finanzieller Hinsicht. So beteiligte es sich anteilig an den Aufwendungen der Kommune (z. B. an den Werbungskosten, dem Sanitätsdienst oder dem Festzug). Der jeweilige Landesanteil an den Ausgaben orientierte sich an Erfahrungswerten und reicht von 10 v. H. bis zu 100 v. H. Insgesamt wurden in den Haushaltsplänen der Jahre 2004 bis 2007 für den „Hessentag“ jährliche Zuwendungen in Höhe von rund 500.000 Euro ausgewiesen. Dem „Hessentag“ gingen mehrjährige Investiti-

onen im Bereich der durchführenden Kommune voraus, die ebenfalls durch Landeszuwendungen anteilig finanziert wurden.

Personelle Unterstützung leistete das Land insbesondere durch den sog. Hessentagsbeauftragten, der in die Organisationsstruktur der Staatskanzlei eingebunden ist. Die Staatskanzlei verfügte zudem aufgrund ihrer langjährigen Erfahrung bei der Veranstaltung von Künstlerkonzerten über profunde Kenntnisse und übernahm daher auch die Kontaktaufnahme mit den Künstlern und die Vorverhandlungen des Honorars.

Der Rechnungshof prüfte die Ausgaben für die „Hessentage“ der Jahre 2004 bis 2007 im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit der Zahlungsströme in Form eines Projektcontrollings. Im Rahmen der Prüfung wurden die Abrechnungen der Vorjahre eingesehen und stichprobenartig auf ihre Richtigkeit geprüft. Für den „Hessentag“ 2007 wurden als Schwerpunkt die kostenpflichtigen Veranstaltungen (Konzerte) analysiert.



Abbildung 16-1: „Hessentag“ 2007 in Butzbach

(Quelle: Fritz Geller-Grimm, Museum Wiesbaden)

## 16.2

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Höhe des zu erwartenden Zuschusses aus dem Landeshaushalt seit Jahren im Wesentlichen unverändert ist. Die Ansätze im Haushaltsplan sind fixiert und können nicht überschritten werden. Das Risiko einer Budgetüberschreitung besteht beim Land nicht. Die von den Kommunen geleisteten Ausgaben spiegeln sich in der Buchhaltung der Kommune wider und dienen als Grundlage für die Beantragung der Landeszuwendung.

Um den Charakter eines Volksfestes unter Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen zu wahren, wird darauf geachtet, dass die Ticketpreise für Veranstaltungen sozialverträglich sind. Diese liegen unterhalb der üblichen Marktpreise. Etwaige Verluste einer Kommune in diesem Bereich deckt das Land in der Regel mit Zuschüssen bis zu 50 v. H. ab. Diese werden immer dann fällig, wenn die verkauften Tickets nicht die Gagenhöhe des Künstlers abdecken. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs wird bei der Berechnung auf Einzelveranstaltungen abgestellt; es wird keine Gesamtbetrachtung aller kostenpflichtigen Veranstaltungen vorgenommen. Auch werden die Infrastrukturkosten der Veranstaltungen (z. B. spezieller Sicherheitsdienst, Aufbaumaßnahmen.) und die damit verbundenen Extraeinnahmen (z. B. Catering der Gäste) nicht einbezogen bzw. gegeneinander aufgerechnet. Selbst bei Nichtbeachtung der sonstigen Kosten bzw. Einnahmen besteht daher die Möglichkeit einer Ungleichbehandlung der Hessentagskommunen.

Die Kostenkontrolle wird auf Seiten der Staatskanzlei über Abfragen im SAP-System geregelt. Auf Anregung des Rechnungshofs hat die Staatskanzlei bereits während des Prüfungsverfahrens ein „Meilenstein“-Konzept entwickelt, das regelmäßig vervollständigt, ergänzt und künftigen Hessentagskommunen zur Verfügung gestellt werden soll.

Die gesamte Organisation und damit auch das Gelingen des Festes sind stark auf die Person des Hessentagsbeauftragten bezogen. Ein Ausfall des Hessentagsbeauftragten (z. B. im Falle einer Erkrankung) könnte sich negativ auf das Gelingen der Veranstaltung auswirken.

### 16.3

Der Rechnungshof hat angeregt, die Hessentagstädte frühzeitig darauf hinzuweisen, dass durch eine eigene zukunftsorientierte Planung ein eventueller Fehlbetrag vermindert werden kann. Hierbei kann die Staatskanzlei Anregungen über die lückenlose Auflistung und korrekte Zuordnung der Buchungsposten geben. Diese stellt die Grundlage für eine zeitnahe Abrechnung dar. Mögliche Stichprobenkontrollen durch die Staatskanzlei im Vorfeld helfen dabei, Fehlbuchungen auszuschließen.

Angesichts der verbreiteten Einführung der Doppik auch auf kommunaler Ebene hat der Rechnungshof empfohlen, ein Muster eines einheitlichen Wirtschaftsplanes zur Buchung der Geschäftsvorfälle und Gesamtabwicklung zu erarbeiten. Dadurch können Vorgaben des Landes und der Kommunen eingebracht und ein schnellerer Datentransfer ermöglicht werden. Nachträgliche Umbuchungen zur korrekten Erstellung einer Ausgabenliste im Rahmen des Zuwendungsverfahrens würden entfallen.

Bei wiederkehrenden Projekten (z.B. Erstellung eines Programmheftes) sollten den Ausführenden standardisierte Dateien bzw. Programme zur Verfügung gestellt werden, um einen schnellen und reibungslosen Ablauf zu gewährleisten.

Bei den Zuwendungen für nicht kostendeckende Einzelveranstaltungen (z. B. Konzerten) sollte aus Sicht des Rechnungshofs zumindest eine abschließende Summenbetrachtung durchgeführt werden, um ein höheres Maß an Objektivität in der Abrechnung zu erreichen.

Um auch künftig eine ordnungsgemäße und qualitativ gleichwertige Ausgestaltung sicherzustellen, sollte schließlich die Verantwortung und das nötige „Know-how“ in der Staatskanzlei auf eine breitere personelle Basis gestellt werden, indem die persönlichen Erfahrungen institutionalisiert werden.

#### **16.4**

Die Staatskanzlei hat mitgeteilt, dass sie die Vorschläge des Rechnungshofs umsetzen wird. Insbesondere sollen die persönlichen Erfahrungen des Hessentagsbeauftragten stärker institutionalisiert werden.

#### **16.5**

Der Rechnungshof begrüßt, dass die Staatskanzlei seine Anregungen aufgreifen will.

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

### **17 Schadensabwicklung bei Dienstfahrzeugen der Polizei**

(Kap. 03 74, 75)

*Verkehrsunfälle mit Dienstfahrzeugen wurden von den Fahrern der Polizeipräsidien Frankfurt am Main und Südosthessen zum Großteil selbst verschuldet.*

*Der Rechnungshof hat festgestellt, dass über die Hälfte aller selbstverschuldeten Unfälle auf Fahrfehlern beim Einparken, Ausparken, Abstandhalten, Rückwärtsfahren und Wenden beruhten. Er hat dies auf fehlende Sorgfalt und Mängel in der Fahrpraxis zurückgeführt. Er empfiehlt, die Bediensteten zu einer umsichtigen Fahrweise anzuhalten und einem speziellen Fahrtraining zu unterziehen.*

*Das Ministerium hat bereits entsprechende Maßnahmen veranlasst.*

#### **17.1**

Beim Polizeipräsidium Frankfurt am Main waren in den Jahren 2003 und 2004 jeweils 71 v. H. und im Jahr 2005 64 v. H. der Unfälle, an denen Dienstfahrzeuge beteiligt waren, selbstverschuldet. Die Schäden an den Dienstfahrzeugen beliefen sich im Jahr 2005 auf rund 371.000 Euro.

Von 365 selbstverschuldeten Unfällen im Jahr 2005 beruhten 239 auf Fehlern beim Einparken, Ausparken, Abstandhalten, Rückwärtsfahren und Wenden. Das waren 65 v. H.

#### **17.2**

Beim Polizeipräsidium Südosthessen betrug der Anteil der im Jahr 2004 selbstverschuldeten Unfälle 68 v. H.; im Jahr 2005 waren es 64 v. H. Die Kosten für die Behebung der Eigenschäden beliefen sich im Jahr 2005 auf rund 165.000 Euro.

82 der insgesamt 148 selbstverschuldeten Unfälle im Jahr 2005 beruhten auf den zuvor bereits genannten Fahrfehlern. Das waren 55 v. H.

### 17.3

Der Rechnungshof hat moniert, dass die Bediensteten es nicht nur an der erforderlichen Sorgfalt fehlen ließen, sondern auch Mängel in der Fahrpraxis aufwiesen. Er hat empfohlen, die Bediensteten zu einer umsichtigen und disziplinierten Fahrweise anzuhalten und das Fahrvermögen durch spezielles Fahrtraining zu verbessern. Außerdem sollte erwogen werden, Einparkhilfen und Unfalldatenschreiber in Dienstfahrzeuge einbauen zu lassen.

### 17.4

Das Ministerium hat dargelegt, dass es alle hessischen Polizeibehörden aufgefordert habe, auf der Grundlage der Empfehlungen des Rechnungshofs Maßnahmen zu ergreifen, um insbesondere die Zahl der selbstverschuldeten Unfälle mit Dienstfahrzeugen deutlich zu senken.

Es hat weiter ausgeführt, dass sowohl in der Aus- als auch in der Fortbildung im Rahmen des Fahrtrainings spezielle Übungen zur Verbesserung des Fahrvermögens durchgeführt würden. Weitere Maßnahmen zur Verbesserung und Intensivierung der Fahrausbildung seien geplant.

Den Einbau von Parkhilfen hat das Ministerium derzeit nicht befürwortet. Aufgrund der Erfahrungen anderer Bundesländer müsse von einer negativen Kosten-Nutzen-Relation ausgegangen werden. Das Ministerium beabsichtigt jedoch zu prüfen, ob mit dem Einbau solcher Hilfen ein Unfallrückgang bei der hessischen Polizei erreicht werden kann.

Die Anregung des Rechnungshofs, Unfalldatenschreiber einzusetzen, werde es ebenfalls aufgreifen und deren zielführenden Einsatz prüfen lassen.

## **17.5**

Der Rechnungshof begrüßt die vom Innenministerium eingeleiteten Maßnahmen. Er wird die Angelegenheit weiter verfolgen.

## **18 Hubschrauber der Polizei**

(Kapitel 03 81)

*Der Flottenbestand der Polizeihubschrauberstaffel Hessen wurde in den Jahren 2001, 2005 und 2006 von drei auf sechs Maschinen vergrößert. Der Rechnungshof hat empfohlen, den Hubschrauberbestand zu überprüfen.*

*Das Ministerium hat zwischenzeitlich eine ältere Maschine ausgesondert und eine Bedarfsbewertung für das Jahr 2009 zugesagt.*

### **18.1**

Bis zum Jahr 2001 verfügte die Polizeihubschrauberstaffel Hessen in Egelsbach über drei ältere Hubschrauber des Typs BO 105. In den Jahren 2001, 2005 und 2006 wurden zusätzlich drei Hubschrauber des Typs EC 145 für insgesamt rund 21 Mio. Euro angeschafft. Dieser ist mit neuer Technik wie einer Wärmebildkamera, einer Bildübertragungsanlage sowie einer Abseilvorrichtung ausgestattet. Er kann rund 2,5 Stunden - also hessenweit - ohne Zwischenlandungen operieren. Mit „Truppenbestuhlung“ kann er neben zwei Crew-Mitgliedern bis zu neun weitere Personen befördern.



Abbildung 18-1: BO 105



Abbildung 18-2: EC 145

## 18.2

Der Rechnungshof hat dem Ministerium empfohlen, den Hubschrauberbestand zu überprüfen. Er hat dargelegt, dass nach den Berechnungen des Ministeriums auch bei einer Verringerung der Flottenstärke auf vier Maschinen, unter Berücksichtigung unabweisbarer Bodenstandzeiten, vorgeschriebener Wartungsintervalle und Instandsetzungen zwei Hubschrauber ständig verfügbar seien. Damit sei sichergestellt, dass auch parallel anfallende Aufträge erfüllt werden könnten.

## 18.3

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass es bereits bei der Anschaffung der zweiten und der dritten EC 145 erwogen habe, die nicht mehr umfassend für polizeiliche Zwecke einsetzbaren drei BO 105 ersatzlos auszusondern. Wegen erhöhten Bedarfs ab dem Jahr 2006 seien sie aber zunächst im Bestand geblieben. Eine BO 105 habe man zwischenzeitlich ausgesondert. Von den beiden anderen Maschinen werde eine als kurzfristig reaktivierbar vorgehalten. Im Jahr 2009 werde man den Bedarf anhand des dann vorliegenden Datenmaterials zur Auslastung und Verfügbarkeit der Polizeihubschrauber neu bewerten.

Das Ministerium hat weiter vorgetragen, dass die Modellberechnung, wonach bei vier Hubschraubern immer zwei einsatzfähig seien, nicht mehr zutreffe. Wegen unvorhergesehener Ausfälle von Maschinen oder längerer Standzeiten bei Instandsetzungen sei davon auszugehen, dass nur ein Hubschrauber ständig und ein weiterer bedingt verfügbar seien.

## 18.4

Der Rechnungshof begrüßt, dass der Maschinenpark bereits verringert wurde und der Bedarf im Jahr 2009 neu ermittelt werden soll. Er wird die Angelegenheit weiter verfolgen.

## **Hessisches Kultusministerium (Epl. 04)**

### **19 Entwicklung, Einführung und Einsatz der IT-Verfahren sowie IT-Organisation**

(Kap. 04 01)

*Der Rechnungshof hat die Entwicklung und den Einsatz von IT-Verfahren sowie die IT-Organisation in der Bildungsverwaltung untersucht. Er stellte unter anderem fest, dass die beabsichtigte Bündelung der IT-Organisation des Ministeriums nicht vollständig umgesetzt war und ein IT-Sicherheitsmanagement fehlte. Für das Projektbüro beim Staatlichen Schulamt Marburg-Biedenkopf fehlten Festlegungen zur Personalausstattung, zur Aufgabenstellung und zur Finanzierung. Aufträge für Software-Entwicklungen und Beratungsleistungen wurden erteilt, ohne die Vergabe zu dokumentieren. Für IT-Fachverfahren lagen keine transparenten Regelungen zur Projektorganisation sowie für ein Projekt- und Kosten-Controlling vor.*

*Das Ministerium hat den Feststellungen und den Vorschlägen des Rechnungshofs weitgehend zugestimmt. Es hat entsprechende Maßnahmen teilweise bereits vollzogen oder deren Umsetzung zugesagt. Der Rechnungshof begrüßt die eingeleiteten Maßnahmen.*

#### **19.1 Vorbemerkung**

Das Land hat die Aufgabe, die Schulen bei der Erfüllung ihres Bildungs- und Erziehungsauftrages sowie der Koordination schulübergreifender Zusammenarbeit zu beraten und zu unterstützen. Bei der Erfüllung dieser Aufgabe sollen die Schulaufsichtsbehörden zusammenwirken. Diese setzen verschiedene zum Teil umfangreiche IT-Verfahren ein, die zunehmend weiter integriert oder durch Neuentwicklungen ergänzt werden.

Der Rechnungshof hat Entwicklung, Einführung und Einsatz von IT-Verfahren sowie die IT-Organisation in der Bildungsverwaltung geprüft. Dabei ist festgestellt worden, dass sowohl die organisatorischen Zusammenhänge

als auch die IT-Organisationen und die eingesetzten IT-Verfahren eine hohe Komplexität aufwiesen.

## **19.2 Feststellungen des Rechnungshofs**

### **19.2.1 IT-Organisation in der Bildungsverwaltung**

Die vom Kultusministerium beabsichtigte Bündelung der in eigenständigen Referaten angesiedelten IT-Zuständigkeiten in einem Referat als zentralem IT-Verantwortungsbereich war nicht vollständig umgesetzt. Abschließende Ergebnisse einer vorgesehenen abteilungsübergreifenden Arbeitsgruppe waren noch nicht dokumentiert. Für weitere Arbeitsgruppen, die zur Koordination von IT-Angelegenheiten die erforderlichen Absprachen treffen sollten, fehlten Vorgaben zur Auftragsdefinition, zur Aufgabenerledigung und zur Verbindlichkeit der Arbeitsergebnisse.

Das Ministerium erkannte bereits im Jahr 1994 die Notwendigkeit einer durchgängigen und gesamtkonzeptionellen Vorgehensweise bei der IT-Unterstützung in der Bildungsverwaltung. Evaluationen führten zu der Erkenntnis, dass Projektentwicklungen in einem Gesamtsystem zusammengeführt sein sollten, wodurch weitere Synergieeffekte möglich seien. Zum Zeitpunkt der Prüfung existierte noch kein Gesamt-Datenmodell für alle Verfahren. Ein ressortweit abgestimmtes IT-Sicherheitsmanagement fehlte ebenso wie ein IT-Sicherheitskonzept.

Das Ministerium stellte im März 2005 fest, dass für die statistischen Erhebungen keine Rechtsgrundlage bestehe. Zum Zeitpunkt der Prüfung war die vorgesehene Statistik-Verordnung noch nicht erstellt. Ein Gesamtkonzept zu den Inhalten, der Form und den Zeitpunkten für statistische Erhebungen lag nicht vor.

Das Ministerium hatte damit begonnen, für seinen Bereich Geschäftsprozesse mit „Architektur Integrierter Informationssysteme“ (ARIS) zu modellieren.

### **19.2.2 Projektbüro beim Staatlichen Schulamt Marburg-Biedenkopf**

Zur Unterstützung und Weiterentwicklung der Anwendungen SAP Personalwesen (SAP/HR), der Lehrer- und Schüler-Datenbank (alte Version) und der Geschäftsprozessmodellierung mit ARIS wurde im Jahr 2002 beim Staatlichen Schulamt Marburg-Biedenkopf ein Projektbüro eingerichtet.

Für die Personalausstattung fehlten verbindliche Festlegungen zur Aufgabenstellung und zur Finanzierung. Ein abgestimmtes und vollständiges Personalkonzept sowie Regelungen für abgeordnete Lehrkräfte lagen nicht vor. Der Dienstsitz der an das Projektbüro abgeordneten Lehrkräfte war der jeweilige Wohnort. Zur Abdeckung des Personalbedarfs für fachliche Daueraufgaben wurden befristete Arbeitsverträge mehrfach verlängert. Richtlinien für die Vergabe von Werkverträgen an Bedienstete lagen nicht vor.

Ein Kooperationsvertrag mit der Freien und Hansestadt Hamburg hatte zum Ziel, ein IT-Verfahren als gemeinsames und einheitliches Produkt auszubauen. Die vertragsgemäße Abwicklung der Kostenteilung wurde vom Ministerium nicht nachgewiesen.

Das Ministerium vergab in den Jahren 2003 bis 2005 Aufträge in Höhe von insgesamt über 500.000 Euro an fünf Software-Firmen, sowie in Höhe von rund 30.000 Euro an einen Mitarbeiter des Ministeriums und einen Schulleiter. Die Vergabeverfahren waren nicht dokumentiert. Leistungen wurden teilweise ohne vertragliche Grundlagen abgerechnet. Bei abgeschlossenen Verträgen fehlten darüber hinaus Leistungskontrollen und Abnahmedokumente.

### **19.2.3 Entwicklung , Einführung und Einsatz von IT-Verfahren**

Für IT-Fachverfahren, wie z. B. „Unterrichtsvertretung und -ausfall“, „KultusDataWarehouse“ und „Lehrerzuweisung Hessen“ fehlten teilweise wichtige transparente Regelungen zur Projektorganisation sowie für ein Projekt- und Kosten-Controlling.

Das Softwareprogramm zur prognostischen Lehrerbedarfsberechnung „Hessisches Schulinformationssystem auf PC“ (HesisPC) wurde nicht von allen

Staatlichen Schulämtern genutzt. Obwohl nach Einschätzung des Ministeriums das Verfahren veraltet war, wurde keine Neuentwicklung in Auftrag gegeben. Insgesamt entstanden für das Verfahren HesisPC im Jahr 2004 Gesamtkosten von rund 178.000 Euro.

### **19.3 Empfehlungen des Rechnungshofs**

Der Rechnungshof hat empfohlen, die begonnene zentrale IT-Koordination und Konzentration der IT-Verantwortungsbereiche konsequent weiterzuführen und umzusetzen. Für die eingesetzten Arbeitsgruppen sollten klare Regelungen für die Festlegung von Arbeitsaufträgen, deren Erledigung und die Verbindlichkeit der Arbeitsergebnisse getroffen werden.

Zur Realisierung von Synergieeffekten bei den Projektentwicklungen sollte der seit über zehn Jahren als erforderlich erkannte gesamtkonzeptionelle Planungsansatz umgesetzt werden. Dazu sollte ein zentral gesteuertes und autorisiertes Projekt mit verbindlichen Projektgrundlagen initiiert werden.

Der Rechnungshof hat weiter angeregt, die begonnenen Maßnahmen zur Erarbeitung eines IT-Sicherheitskonzepts zügig fortzusetzen und für die Erhebung von Statistiken gültige Rechtsgrundlagen sowie ein Gesamtkonzept zu erarbeiten. Die Geschäftsprozesse sollten umfassend modelliert werden.

Für das Projektbüro hat der Rechnungshof vorgeschlagen, eine verbindliche Festlegung zur Personalausstattung, Aufgabenstellung und Finanzierung zu treffen und die bestehenden Regelungen für abgeordnete Lehrkräfte zu überarbeiten. Der Rechnungshof hält die Regelung für bedenklich, dass für die an das Projektbüro abgeordneten Lehrkräfte der Dienort der jeweilige Wohnort ist.

Weiterhin sollte von mehrfachen Verlängerungen befristeter Arbeitsverträge abgesehen werden. Für die Vergabe von Werkverträgen an Bedienstete hat der Rechnungshof empfohlen, einheitliche Richtlinien festzulegen. Die Vergabeverfahren sind lückenlos nachzuweisen. Vertraglich vereinbarte Leistungen sollten kontrolliert und die Abnahme dokumentiert werden.

Zur Kooperation mit der Freien und Hansestadt Hamburg hat der Rechnungshof empfohlen, die Vertragsgrundlagen zu aktualisieren und die Kostenteilung nachzuweisen.

Bei der Entwicklung, der Einführung und dem Einsatz von IT-Verfahren sollten klare Regelungen zur Projektorganisation und zu einem Projekt- und Kosten-Controlling getroffen werden.

Der Rechnungshof hat angeregt, die weitere Nutzung des Verfahrens He-  
sisPC zu überprüfen.

#### **19.4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Ministerium hat die Bewertung des Rechnungshofs zur Notwendigkeit koordinierender Tätigkeiten für bestehende IT-Verfahren grundsätzlich geteilt. Die Aufgaben des zentralen IT-Referates sollten neu überdacht und die innere Struktur angepasst werden. Inzwischen werden die unterschiedlichen Fachverfahren und Projekte durch eine Informatikerin koordiniert. Parallel dazu habe es die bisher unterschiedlichen Vertragsverhältnisse für die Fachverfahren mit der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) in übergreifenden Benutzervereinbarungen zusammengefasst. Als weiterer Schritt zur Sicherung der übergreifenden Struktur seien zur Vermeidung von Parallelentwicklungen in einer übergreifenden Datenbank alle von den Fachverfahren gemeinsam genutzten Schlüsselverzeichnisse und Informationen vorgehalten. Mit der inzwischen veröffentlichten Dokumentationsrichtlinie für IT-Projekte seien zwischenzeitlich Standards gesetzt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass für den Bereich der Schulstatistiken eine Änderung des Schulgesetzes im Verfahren sei. Für die dazugehörige Verordnung bestehe ein Referentenentwurf. Zum Stand der IT-Sicherheit legte es einen IT-Sicherheitsbericht vor.

Das Verfahren zur Geschäftsprozessmodellierung solle weiter ausgebaut werden.

Zu den Empfehlungen des Rechnungshofs für das Projektbüro teilte das Ministerium mit, dass es eine Umstrukturierung vornehmen werde. Dabei würden sowohl die Zahl der Abordnungen verringert als auch die Beschäftigungsverhältnisse neu bestimmt werden. Die begonnenen Maßnahmen zu weiterführenden Organisationskonzepten werde es konsequent weiter führen. Als externe Partner seien nur noch das E-Government-Entwicklungszentrum, die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung und das Hessische Competence Center für Neue Verwaltungssteuerung zu nennen, so dass nach Einschätzung des Ministeriums die aufgezeigten Probleme nicht mehr auftreten dürften.

Die Kooperation mit der Freien und Hansestadt Hamburg werde neu geordnet werden.

Zu den Empfehlungen des Rechnungshofs zur Entwicklung, zur Einführung und zum Einsatz von IT-Verfahren hat das Ministerium mitgeteilt, dass es inzwischen alle Vorhaben seines Hauses zu einer stringenten Planung nach den Standards des Projektmanagements verpflichtet habe. Für laufende Verfahren und Projekte seien vernetzte, gemeinsam nutzbare Arbeitsbereiche (Sharepoints) eingerichtet worden, die der Kommunikation und der Dokumentation zugleich dienen. Weiter erklärte das Ministerium, dass es die Einschätzung des Rechnungshofs teile und entschieden habe, das Verfahren HesisPC einzustellen.

### **19.5 Ergebnis**

Der Rechnungshof begrüßt die eingeleiteten Prozesse zur Verbesserung der Organisation und des Betriebs. Er erwartet, dass die zugesagten Maßnahmen zügig umgesetzt werden.

## **20 Staatliche Fachschulen**

(Kap. 04 40)

*Das Land Hessen ist Träger von vier Staatlichen Fachschulen. Die Nachfrage nach deren Studienplätzen ist seit Jahren rückläufig. Die Angebote und die Organisation der Schulen wurden bislang nicht umfassend untersucht.*

*Das Ministerium genehmigte die Sanierung des Altbaus der Staatlichen Zeichenakademie für rund 11 Mio. Euro, obwohl die Nachfrage nach Studienplätzen der Akademie ungewiss ist und ein Konzept für deren künftige Ausrichtung bislang nicht vorliegt.*

*Der Rechnungshof hat empfohlen, das Angebot des Landes zu prüfen und ein langfristiges Konzept für die Staatlichen Fachschulen zu entwickeln. Auch sollte untersucht werden, ob durch die Überführung der Fachschulen in kommunale Trägerschaft Einsparungen realisiert werden können. Weiter hat er angeregt, die Um- und Ausbaupläne für die Staatliche Zeichenakademie zu überprüfen.*

### **20.1**

#### **20.1.1**

In Hessen gibt es zurzeit 38 Fachschulen der Fachrichtungen Technik, Wirtschaft und Gestaltung. Das Land ist Schulträger der Technikerschulen in Weilburg und Alsfeld, der Staatlichen Glasfachschule in Hadamar und der Zeichenakademie in Hanau. Es trägt die Personal- und Sachkosten der Schulen sowie die Kosten für deren Aufsicht und Steuerung. Neben den vom Land getragenen Fachschulen gibt es 30 in kommunaler und vier in privater Trägerschaft.

Die Studierendenzahlen bei den Ausbildungsgängen zum Staatlich geprüften Techniker und zum Staatlich geprüften Gestalter sanken von 910 Studierenden im Schuljahr 1994/1995 auf 488 Studierende im Schuljahr 2007/2008.

Die Staatlichen Fachschulen weisen, auch aufgrund der abnehmenden Studierendenzahlen, Überhänge in der Ausstattung mit Lehrkräften in Höhe von 8,0 Stellen auf. Dies entspricht Personalkosten von ca. 400.000 Euro pro Jahr<sup>85</sup>. Zwischen den einzelnen Schulen bestehen Unterschiede in der Ausstattung mit Verwaltungspersonal. So sind in Weilburg 6,5 Verwaltungsstellen vorhanden gegenüber 2,5 bis 3,0 bei den übrigen Standorten.<sup>86</sup>

Im Ministerium und an den Staatlichen Fachschulen gibt es zahlreiche Überlegungen, durch Kooperationen und Zusammenschlüsse mit anderen Bildungsanbietern und durch neue Studiengänge auf die sinkende Nachfrage zu reagieren. Umfassend hat das Ministerium das Angebot der Schulen bislang nicht hinterfragt.

### **20.1.2**

Der Rechnungshof hat die Absicht begrüßt, die Zusammenarbeit der Schulen zu intensivieren. Zunächst müsse aber das bisherige Angebot evaluiert werden. Kooperationen und Zusammenschlüsse mit anderen Anbietern und neue Studiengänge sollten in ein langfristiges Konzept eingebunden werden. Er hat angeregt, zu prüfen, in welchem Umfang durch die Überführung der Schulen in kommunale Trägerschaft Einsparungen realisiert und Synergieeffekte erschlossen werden können.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Personalausstattung den zwischenzeitlich gesunkenen Studierendenzahlen anzupassen.

### **20.1.3**

Das Ministerium hat mitgeteilt, es beabsichtige, den Bereich der schulischen Erwachsenenbildung umfassend zu evaluieren und neu zu konzipieren. Um die Empfehlungen des Rechnungshofs ergebnis- und zielführend umzusetzen, sei sowohl eine aufgabenkritische Betrachtung als

---

<sup>85</sup> Berechnungen aufgrund der Personalkostentabellen in der Verwaltung vom 18. August 2005 (StAnz. S. 3694 ff.).

<sup>86</sup> Aus Gründen der Vergleichbarkeit flossen die Stellen für Mensen, Wohnheime und Kioske sowie Hausmeisterarbeiten hierbei nicht in die Berechnung ein.

auch eine umfängliche Kooperation öffentlicher Stellen (Ministerium, kommunale Träger) notwendig. Dies erfordere einen entsprechenden Zeitbedarf. Die vom Rechnungshof identifizierten Personalüberhänge der schulischen Erwachsenenbildung würden bereits zugunsten des Buchungskreises Schulen genutzt.

#### **20.1.4**

Der Rechnungshof begrüßt die Bereitschaft des Ministeriums, seine Empfehlungen umzusetzen.

### **20.2**

#### **20.2.1**

Eine bereits genehmigte Sanierung des Altbaus der Staatlichen Zeichenakademie, die einen weitgehenden Umbau der dortigen Räumlichkeiten sowie einen kompletten Ausbau des Dachgeschosses beinhaltet, ist mit 10,9 Mio. Euro veranschlagt. Hinzu kommen 2,6 Mio. Euro für die Erstausstattung der Räumlichkeiten. Diese wurde bereits teilweise beschafft, obwohl mit der Sanierung noch nicht begonnen wurde. Die Nachfrage nach Studienplätzen der Zeichenakademie ist auch vor dem Hintergrund der an Fachhochschulen eingerichteten, praxisorientierten Bachelor-Studiengänge ungewiss. Ein abschließendes Konzept zur zukünftigen Ausrichtung der Akademie liegt bislang nicht vor.

#### **20.2.2**

Da keine Entscheidung zur künftigen Ausrichtung und Organisation der Zeichenakademie vorlag, hat der Rechnungshof empfohlen, die Um- und Ausbaupläne zu überprüfen, um Fehlinvestitionen zu vermeiden. Er hat darauf hingewiesen, dass die Beschaffung von Ausstattungsgegenständen vor der Sanierung der Räume mit den Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung nicht vereinbar ist.

### **20.2.3**

Das Ministerium hat ausgeführt, eine Sanierung des Gebäudes sei aus Sicherheits- und Gesundheitsgründen mittlerweile dringend geboten. Es hat zugesichert, darauf zu achten, dass durch die Baumaßnahme keine konzeptionellen Veränderungen verhindert oder behindert werden. Die vorgezogene Anschaffung von Geräten im Rahmen der Erstausrüstung nach der Sanierung sei zwischenzeitlich eingestellt worden. Mit der Schulleitung sei ein Verfahren vereinbart worden, das haushaltsrechtlichen Grundsätzen entspreche.

### **20.2.4**

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ministerium die Sanierungsmaßnahme im Hinblick auf eine mögliche Neukonzipierung der Schule prüfen will und die Beschaffungsmaßnahmen gestoppt hat.

## **21 Förderung von Ganztagsangeboten**

(Kap. 04 59)

*Das Land Hessen fördert seit dem Schuljahr 2002/2003 verstärkt den Ausbau von Ganztagsangeboten. Bei der Bewilligung, der Auszahlung und der Überwachung der Fördermittel gab es Mängel. Wesentliche Regelungen des Zuwendungsrechts wurden nicht beachtet.*

*Das Ministerium hat zugesagt, das Zuwendungsverfahren im Rahmen des Ausbaus der Ganztagsangebote zu überprüfen.*

### **21.1**

Die Ausgestaltung der ganztägigen Angebote, die das Land Hessen seit dem Schuljahr 2002/2003 verstärkt fördert, hat das Ministerium in der „Richtlinie für ganztägig arbeitende Schulen“ geregelt. Neben den Voraussetzungen für die Anerkennung als ganztägig arbeitende Schule sind dort die verschiedenen Organisationsformen konkretisiert sowie die personelle und sächliche Ausstattung festgelegt.

Den Schulen werden für die Durchführung der Ganztagsangebote auf Antrag zusätzliche Lehrerstellen und/oder entsprechende Haushaltsmittel („Mittel statt Stellen“) in Form von schuljahresbezogenen Zuwendungen zur Verfügung gestellt. Das Land hat im Schuljahr 2005/2006 insgesamt rund 36 Mio. Euro für das Projekt aufgewendet. Darin enthalten sind rund 7 Mio. Euro für Stellen, die in Mittel umgewandelt wurden.

### **21.2**

Das Zuwendungsverfahren wies bei der Bewilligung, der Auszahlung und der Überwachung der Fördermittel Mängel auf. Wesentliche Regelungen des Zuwendungsrechts wurden nicht beachtet. So fehlten teilweise sowohl die vorgeschriebenen Anträge und Finanzierungspläne der Schulen als auch die Sachberichte, in denen die Verwendung der Zuwendungen darzustellen ist. Der Verwendungszweck in den Zuwendungsbescheiden war häufig

nicht konkret beschrieben. Bei der Auszahlung der Mittel kam es in Einzelfällen zu Verzögerungen, sodass für einzelne Schuljahre geplante Ganztagsangebote nicht durchgeführt werden konnten.

Die vorgeschriebene Prüfung der Verwendungsnachweise führten die Schulträger durch und bescheinigten dies. Sie beschränkten sich aber regelmäßig auf eine rechnerische Prüfung. Ob und inwieweit die Richtlinien des Landes Hessen eingehalten wurden, prüften sie nicht oder nur ansatzweise. Das Ministerium kontrollierte nicht, ob die Mittel zweckentsprechend verausgabt wurden.

### **21.3**

Der Rechnungshof hat die Mängel im Zuwendungsverfahren kritisiert. Er hat das Ministerium aufgefordert, seinen Verpflichtungen als Zuwendungsgeber künftig nachzukommen. Die Mängel bei der Bewilligung und Auszahlung der Mittel seien abzustellen und insbesondere eine Prüfung der ordnungsgemäßen Verwendung der Mittel sei zu gewährleisten.

### **21.4**

Das Ministerium hat aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs die Auszahlungsmodalitäten verändert und die Staatlichen Schulämter nochmals auf ihre Pflichten bei der Prüfung der Verwendungsnachweise hingewiesen. Es will zudem die Richtlinien für ganztägig arbeitende Schulen überarbeiten, um entsprechende Mängel für die Zukunft auszuschließen.

### **21.5**

Der Rechnungshof begrüßt dies. Er erwartet, dass künftig die zuwendungsrechtlichen Vorschriften eingehalten werden.

## **Hessisches Ministerium der Justiz (Epl. 05)**

### **22 Personalmanagement bei Krankheit im Bereich der Justiz**

(Kap. 05 03, 05 04, 05 08, 05 09, 05 40 und 05 50)

*Die Mitarbeiter bei Gerichten und Staatsanwaltschaften fehlten krankheitsbedingt in den Jahren 2004 und 2005 durchschnittlich 11,8 bzw. 13,2 Arbeitstage. Dabei waren deutliche Unterschiede zwischen den Laufbahngruppen zu verzeichnen. Für erkrankte Mitarbeiter musste in den Personalbedarfsberechnungen Vertretungsaufwand eingeplant werden. Die Personalkosten dafür betragen im Jahr 2005 rund 23 Mio. Euro.*

*Der Rechnungshof hat empfohlen, Maßnahmen zur Verringerung der Fehlzeiten zu ergreifen. So sollten Zusammenhänge zwischen Arbeitsplatzbedingungen und Fehlzeiten untersucht werden. Wo es möglich sei, solle die Arbeitsumgebung verbessert werden. Er regte an, geeignete Personalmanagementkonzepte zu entwickeln und Führungskräfte im Rahmen von Fortbildungsmaßnahmen entsprechend zu schulen.*

*Das Ministerium hat die Vorschläge des Rechnungshofs aufgegriffen. Es strebt eine nachhaltige Reduzierung der krankheitsbedingten Fehltag an.*

#### **22.1**

Die krankheitsbedingte Ausfallquote der rund 9.500 Mitarbeiter im untersuchten Bereich der Justiz betrug durchschnittlich im Jahr 2004 11,8 und im Jahr 2005 13,2 Arbeitstage. Die jährlichen Fehlzeiten je Mitarbeiter, untergliedert nach Berufsgruppen, sind in Tabelle 22-1 dargestellt.

<b>Hessen</b>	<b>Jahr 2004</b>	<b>Jahr 2005</b>
Justiz - alle Berufsgruppen - (ohne Vollzug)	<b>11,8 Arbeitstage</b>	<b>13,2 Arbeitstage</b>
Justiz - einfacher Dienst -	<b>21,5 Arbeitstage</b>	<b>23,6 Arbeitstage</b>
Justiz - mittlerer Dienst -	<b>14,6 Arbeitstage</b>	<b>15,2 Arbeitstage</b>
Justiz - gehobener Dienst -	<b>10,9 Arbeitstage</b>	<b>11,8 Arbeitstage</b>
Justiz - höherer Dienst, Richter und Staatsanwälte -	<b>5,6 Arbeitstage</b>	<b>6,1 Arbeitstage</b>

Tabelle 22-1: Krankheitsbedingte Fehltage im Justizressort in Hessen

Richter und Staatsanwälte fielen am wenigsten krankheitsbedingt aus. Die Krankentage der Mitarbeiter des mittleren Dienstes und insbesondere des einfachen Dienstes lagen deutlich über den Durchschnittswerten. Die Bediensteten des einfachen Dienstes waren zumeist als Justizwachtmeister tätig. Sie nahmen insbesondere Aufgaben wie Postbearbeitung, Aktentransport und Vorführungen von Angeklagten oder Straftätern wahr. Im mittleren Dienst war das Personal überwiegend mit Registratur- und Schreibarbeiten beschäftigt.

Die Krankenausfalltage für alle Berufsgruppen lagen im Jahr 2005 um rund 12 v. H. höher als im Jahr 2004.

Auf Landesebene führte bislang nur der Freistaat Bayern eine Fehlzeitenuntersuchung und -bewertung durch. Zur Senkung des Krankenstandes wurden Präventionsmaßnahmen auf der Grundlage des Neunten Buches Sozialgesetzbuch ergriffen. Die in Bayern für die Jahre 2003 und 2005 ermittelten Krankenausfalltage im Bereich der Justiz<sup>87</sup> fielen, wie die Tabelle 22-2 zeigt, niedriger aus als die bei der hessischen Justiz ermittelten.

<sup>87</sup> einschließlich Justizvollzug

<b>Bayern</b>	<b>Jahr 2003</b>	<b>Jahr 2005</b>
Justiz - <b>g e s a m t</b> -	<b>10,8 Arbeitstage</b>	<b>11,6 Arbeitstage</b>
Justiz - einfacher Dienst -	<b>17,3 Arbeitstage</b>	<b>19,0 Arbeitstage</b>
Justiz - mittlerer Dienst -	<b>12,5 Arbeitstage</b>	<b>13,5 Arbeitstage</b>
Justiz - gehobener Dienst -	<b>8,4 Arbeitstage</b>	<b>8,6 Arbeitstage</b>
Justiz - höherer Dienst, Richter und Staatsanwälte -	<b>3,9 Arbeitstage</b>	<b>4,7 Arbeitstage</b>

Tabelle 22-2: Krankheitsbedingte Fehltag im Justizressort in Bayern

Die krankheitsbedingten Fehlzeiten wirkten sich auf die Personalbedarfsberechnung aus, weil Vertretungsaufwand für erkrankte Mitarbeiter einzuplanen war. Der Rechnungshof hat für das Jahr 2005 bei insgesamt 112.128 Fehltagen 335 Stellen errechnet. Dies entspricht Personalkosten von rund 23 Mio. Euro. Gelänge es, die krankheitsbedingten durchschnittlichen Fehlzeiten um nur einen Tag zu senken, hätte dies rechnerische Einsparungen beim Vertretungsaufwand von jährlich nahezu 2 Mio. Euro zur Folge.

Die Erfassung krankheitsbedingter Fehlzeiten im Bereich der Justiz war uneinheitlich. Fehlzeiten wurden zum Teil lediglich auf Karteikarten oder in den Personalakten erfasst. Elektronisch gespeicherte Daten konnten häufig nur mit erheblichem Aufwand ausgewertet werden. Aussagekräftige Statistiken über Kurzzeiterkrankungen oder über Mitarbeiter, die häufig erkrankt waren, gab es kaum.

Bei Vorgesetzten und Personal verwaltenden Stellen fehlte häufig das Verständnis für die Auswirkungen des Arbeitsklimas auf ihre Mitarbeiter. Auch bedachten sie die Zusammenhänge zwischen Motivation, Fehlzeiten, Vertretungsüberlastung, Ausfall der Vertretungskräfte und dem Auftreten von Arbeitsrückständen nicht immer. Überdies unterschätzten sie die monetäre Bedeutung krankheitsbedingter Fehlzeiten.

## 22.2

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass krankheitsbedingte Ausfälle im einfachen und mittleren Dienst im Vergleich zu den anderen Laufbahngruppen besonders hoch seien. Er hat dies auf die geringere Eigenverantwortung, die kaum vorhandenen Möglichkeiten zur selbständigen Arbeitsgestaltung und die fehlenden Entscheidungsspielräume zurückgeführt. Er hat die Meinung vertreten, dass die höheren Fehlzeiten auch mit den Rahmenbedingungen am Arbeitsplatz zusammenhängen.

Er hat empfohlen, Maßnahmen zur Verringerung der Fehlzeiten beim einfachen und mittleren Dienst zu ergreifen. Insbesondere sollten Zusammenhänge zwischen Bedingungen am Arbeitsplatz und Fehlzeiten untersucht werden. Wo es möglich sei, solle die Arbeitsumgebung verbessert werden. Weiterhin sei es unerlässlich, die Fehlzeitenerfassung zu verbessern. Ferner sollten geeignete Personalmanagementkonzepte entwickelt und Führungskräfte im Rahmen von Fortbildungsmaßnahmen entsprechend geschult werden.

## 22.3

Das Ministerium hat grundsätzlich die Prüfungsergebnisse bestätigt. Es beabsichtigt, neben der Steigerung der Effizienz der Arbeit und der Verbesserung der Arbeitsabläufe zukünftig die Motivation der Mitarbeiter und deren Identifikation mit der eigenen Arbeit zu stärken. Zum Aufbau einer Abwesenheitsstatistik lässt es seit Beginn des Jahres 2007 Fehlzeiten nach einheitlichen Vorgaben landesweit erfassen. Die Betreuung von Mitarbeitern, die häufig erkrankt seien, solle intensiviert werden. Die Schulung von Führungskräften und Personalverantwortlichen sei teilweise bereits eingeleitet worden. Die Arbeitsgruppe „Personalmanagement bei Krankheit im Bereich der Justiz“ solle Bereiche ermitteln, in denen Optimierungsbedarf bestehe, und Maßnahmen zur Verringerung krankheitsbedingter Fehlzeiten ausarbeiten.

## 22.4

Der Rechnungshof begrüßt die vom Ministerium eingeleiteten und beabsichtigten Maßnahmen. Er wird die Entwicklung krankheitsbedingter Abwesenheit weiter verfolgen.

## **Hessisches Ministerium der Finanzen (Epl. 06)**

### **23 Sicherer Einsatz von SAP**

(Kap. 06 01, 06 04 und 06 16)

*Im Geschäftsbereich des Ministeriums der Finanzen wurde bei der Vergabe von SAP-Berechtigungen aus organisatorischen oder personellen Gründen auf eine ausreichende Funktionstrennung verzichtet. Kompensierende Maßnahmen wurden nicht immer im erforderlichen Umfang durchgeführt.*

*Der Rechnungshof hat angeregt, durch Änderungen der Aufbau- und Ablauforganisation die Einhaltung der Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit der Buchführung sicherzustellen. Das Ministerium hat bereits während der Prüfung ein Projekt gestartet, dessen Ziel die Definition und die Einleitung von zentralen und dezentralen Maßnahmen zur Sicherstellung der Ordnungsmäßigkeit der Buchführung ist.*

#### **23.1 Prüfungsgegenstand**

Der Rechnungshof hat die Sicherheit des SAP-Systems anhand der Rollenvergabe für das Rechnungswesen in ausgewählten Buchungskreisen des Geschäftsbereichs des Ministeriums der Finanzen geprüft. Eine Rolle ist eine Sammlung von Aufgaben innerhalb eines Geschäftsprozesses, die von einer Person durchgeführt werden, z. B. Wareneingang. Bei der Vergabe mehrerer Rollen an eine Person ist darauf zu achten, dass das Prinzip der Funktionstrennung gewährleistet ist. So darf z. B. die Rolle Wareneingang nicht mit der Rolle Einkauf gebündelt werden. Eine solche Rollenkombination wird als kritisch bezeichnet. Ziel der Prüfung war festzustellen, inwieweit durch die Kombination vergebener Rollen kritische Zugriffsrechte bestehen und welche Maßnahmen ergriffen wurden, potenzielle Risiken zu minimieren.

## **23.2 Geschäftsprozessanalyse**

### **23.2.1**

Vor der Durchführung von IT-Großprojekten sind die Geschäftsprozesse zu analysieren. Mit der Entscheidung für den Einsatz einer Standard-Software wie SAP müssen vorhandene Organisationsstrukturen gegebenenfalls angepasst werden, um die Möglichkeiten der Software zu nutzen und Parallelprozesse zu vermeiden.

### **23.2.2**

Im Geschäftsbereich des Ministeriums wurden die vor der Einführung des SAP-Systems bestehenden Organisationsstrukturen weitgehend nicht verändert. Zeitaufwändige Mitzeichnungsverfahren wurden beibehalten. Die SAP-seitig gebotenen Möglichkeiten zur Funktionstrennung wurden kaum genutzt. Kostenintensive Parallelprozesse waren die Folge.

### **23.2.3**

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass die bestehenden Strukturen in allen Dienststellen aufgaben- bzw. organisationskritisch untersucht und ggf. den aktuellen Gegebenheiten angepasst werden sollen.

### **23.2.4**

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Ministeriums, die Strukturen zu analysieren und zu optimieren. Dies ist erforderlich, um einen wirtschaftlichen Einsatz von SAP in der Landesverwaltung sicherzustellen.

## 23.3 SAP-Rollenvergabe

### 23.3.1

Im Sollkonzept „Rollen“ sind die im Landesreferenzmodell Hessen verwendeten SAP-Rollen dargestellt. Sofern die Kombination von zwei Rollen zu einem Unterlaufen der Funktionstrennung führt, sollen sie nicht zusammen vergeben werden.

Der Rechnungshof hat Buchungsberechtigungen für die SAP-Module Finanzbuchhaltung und Materialwirtschaft untersucht. Im Bereich des Ministeriums, der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main und des Finanzamts Darmstadt hat er bei 108 von insgesamt 247 Benutzerdatensätzen (rund 44 v. H.) mindestens eine Rollenkombination vorgefunden, die nach dem Sollkonzept als kritisch einzustufen ist. Im Hessischen Competence Center für Neue Verwaltungssteuerung (HCC) hat er dies bei 41 von 147 Benutzerdatensätzen (rund 28 v. H.) festgestellt.

Im Durchschnitt waren zwei bis fünf kritische Kombinationen je SAP-Benutzer vergeben worden; das Maximum lag bei 16 kritischen Rollenkombinationen. Einzelheiten ergeben sich aus dem nachfolgenden Schaubild (zentral = HCC, dezentral = Ministerium, Oberfinanzdirektion und Finanzamt Darmstadt).

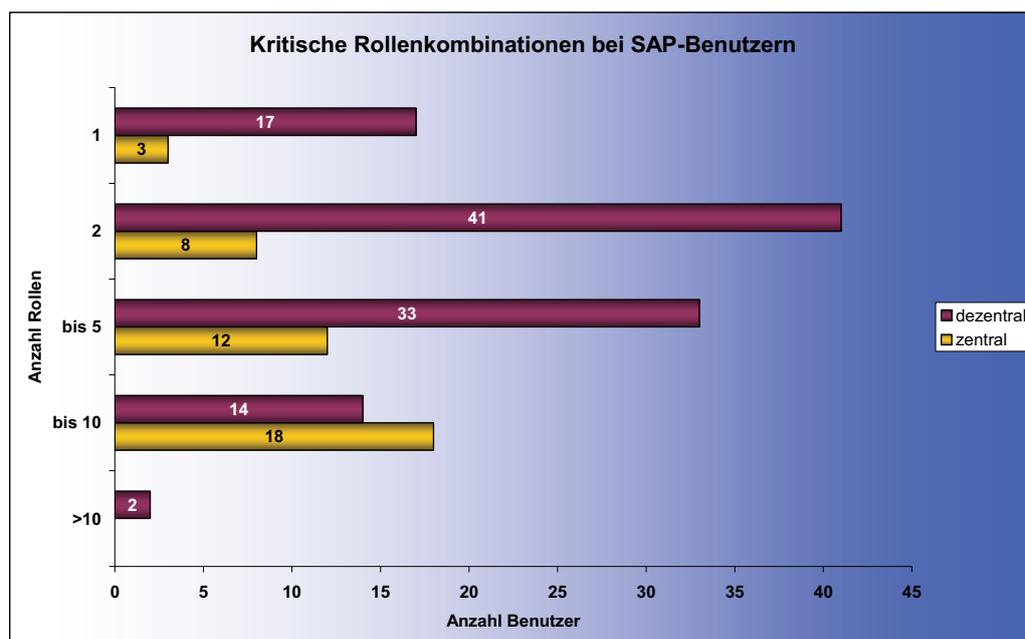


Abbildung 23-1: Kritische Rollenkombinationen bei SAP-Benutzern

Die geprüften Dienststellen haben die Rechtevergabe mit personellen oder organisatorischen Zwängen begründet.

### 23.3.2

Der Rechnungshof ist sich bewusst, dass insbesondere bei kleinen Dienststellen kritische Rollenkombinationen unumgänglich sein werden, so lange keine grundlegende Änderung der Aufgabenzuweisung erfolgt ist. Er hat gleichwohl empfohlen, die Berechtigungen zu überprüfen und auf das unabdingbar notwendige Maß zu reduzieren. Dabei sollten auch die im Sollkonzept Rollen nicht dargestellten modulübergreifenden Rollenkombinationen auf zusätzliches Risikopotenzial untersucht werden.

Weiter hat der Rechnungshof angeregt, im Rahmen der Prüfung auf notwendige Berechtigungen zu klären, ob in jeder Dienststelle SAP-Aufgaben im vorgefundenen Umfang wahrgenommen werden müssen. Eine Zentralisierung von Buchhaltungsaufgaben steht nach seiner Auffassung nicht im Widerspruch zu den Prinzipien der Neuen Verwaltungssteuerung.

### **23.3.3**

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass das Prinzip der minimalen Berechtigungsvergabe verwirklicht werden sollte. Es hat zugesagt, im Sinne der Anregung des Rechnungshofs zu klären, ob in den Dienststellen SAP-Aufgaben reduziert werden können.

### **23.3.4**

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Ministeriums, seine Anregungen aufzugreifen.

## **23.4 SAP Projekt „Rollen- und Berechtigungskonzeption“**

### **23.4.1**

Das Ministerium hat das Projekt „Rollen- und Berechtigungskonzeption sowie interne Kontrollsysteme in den zentralen SAP-Systemen des Landes“ gestartet. Ziel des Projekts ist die Definition und die Einleitung von zentralen und dezentralen Maßnahmen zur Sicherstellung der Ordnungsmäßigkeit der Buchführung.

Weiter hat es die Reorganisation der zentralen Abläufe beim HCC begonnen. In einem ersten Schritt sollen Maßnahmen zur Funktionstrennung, zur minimalen Berechtigungsvergabe und zur Optimierung des internen Kontrollsystems erarbeitet werden.

### **23.4.2**

Der Rechnungshof sieht die eingeleiteten bzw. geplanten aufbau- und ablauforganisatorischen Maßnahmen als wichtige Schritte zur Sicherstellung der Ordnungsmäßigkeit der zentralen SAP-Systeme des Landes und begrüßt diese Entwicklung.

## **24 IT-Sicherheit in der Finanzverwaltung**

(Kap. 06 04)

*Auf der Grundlage der IT-Sicherheitsleitlinie des Landes ergriff das Ministerium im Jahr 2006 erste organisatorische Maßnahmen zur nachhaltigen Gewährleistung von IT-Sicherheit in der Finanzverwaltung. Unter anderem wurden Vorgaben für dienststellenspezifische IT-Sicherheitskonzepte für den nachgeordneten Bereich erarbeitet. Der Rechnungshof hat Sicherheitsrisiken aufgezeigt und Anregungen für eine Optimierung der Organisationsstruktur gegeben.*

*Das Ministerium will die Empfehlungen umsetzen. Der Rechnungshof begrüßt die eingeleiteten Maßnahmen sowie die Absicht des Ministeriums, die zukünftigen dienststellenspezifischen IT-Sicherheitskonzepte beim Ministerium, der Oberfinanzdirektion und den Finanzämtern durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik zertifizieren zu lassen.*

### **24.1**

Auf Grundlage der IT-Sicherheitsleitlinie des Landes vom 1. Dezember 2004 ergriff das Ministerium seit dem Jahr 2006 Maßnahmen, um die IT-Sicherheit in der Finanzverwaltung zu gewährleisten. Es ernannte einen hauptamtlichen IT-Sicherheitsbeauftragten und richtete ein IT-Sicherheitsmanagement ein. Der IT-Sicherheitsbeauftragte leitet dieses Gremium und koordiniert die Erstellung der dienststellenspezifischen IT-Sicherheitskonzepte.

Mit der ressortspezifischen IT-Sicherheitsleitlinie vom 14. August 2006 legte das Ministerium die verbindliche Sicherheitsstrategie und die Organisationsstrukturen für die Finanzverwaltung fest. Neben dem hauptamtlichen IT-Sicherheitsbeauftragten ist danach beim Ministerium ein Vertreter zu benennen. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen hatte das Ministerium noch keinen Vertreter ernannt. Bei der Oberfinanzdirektion (OFD) und den Finanzämtern sind ebenfalls IT-Sicherheitsbeauftragte und Vertreter zu

bestellen. Im Gegensatz zum Ministerium soll IT-Sicherheit dort als zusätzliche Aufgabe einem bestehenden Dienstposten zugeordnet werden.

Mit dem IT-Sicherheitsrahmenkonzept vom 25. September 2007 gab das Ministerium die wesentlichen Aspekte einer angemessenen IT-Sicherheit vor. Es wurde durch Teilkonzepte des Ministeriums zur Archivierung, Datensicherung, Notfallvorsorge und zum Virenschutz ergänzt. Sie sollen der OFD und den Finanzämtern als Vorlagen für eigene Teilkonzepte dienen, um dort Bestandteil der zukünftigen dienststellenspezifischen IT-Sicherheitskonzepte zu werden. Das Ministerium strebt zu gegebener Zeit eine IT-Grundschutz-Zertifizierung bei den Dienststellen durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik an. Im Ressort bestehen noch keine umfassenden IT-Sicherheitskonzepte.

Seit dem Jahr 2006 befinden sich die Daten des Ministeriums in der Domäne ITSHESSSEN auf Servern bei der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) und werden von Administratoren dieser Domäne gepflegt. Zusätzlich hat die Gruppe der übergeordneten Organisations-Administratoren der Domäne HESSEN volle Zugriffsrechte auf die ITSHESSSEN und damit alle Daten des Ministeriums. Die HZD führte zur Überprüfung dieser sicherheitsrelevanten Systemzugriffe ein zentrales Protokollierungs- und Revisionsverfahren ein. Für die Administration der dem Steuergeheimnis unterliegenden Daten auf Servern der Finanzverwaltung lagen dagegen noch keine Sicherheitsvorkehrungen und Regelungen vor.

Bei der OFD lagen nicht für alle IT-Fachverfahren umfassende Anwendungs-, Programmfreigabe- und Verfahrensdokumentationen sowie Verfahrensverzeichnisse im Sinne des § 6 Hessisches Datenschutzgesetz (HDSG) vor. Die Zusammenstellung der eingesetzten IT-Fachverfahren anhand der für den Datenschutzbeauftragten der OFD bestimmten Verfahrensverzeichnisse war deshalb nur teilweise überprüfbar.

Ohne Genehmigung der Vor-Ort-Betreuer verschafften sich das Hessische Immobilienmanagement (HI) sowie externe Firmen für Wartungs- und Reinigungsarbeiten mit Zweitschlüsseln Zugang zu den Server- und Verteilerräumen bei einigen Finanzämtern. Den Vor-Ort-Betreuern war nicht be-

kennt, welche Personen diese Räume betreten und unverschlossen zurückgelassen hatten.

## **24.2**

Der Rechnungshof hat empfohlen, für den hauptamtlichen IT-Sicherheitsbeauftragten des Ministeriums einen Vertreter zu benennen und auch im nachgeordneten Bereich hauptamtliche IT-Sicherheitsbeauftragte einzusetzen. Zudem sollten die Teilkonzepte des Ministeriums überprüft und an die örtlichen Gegebenheiten der Dienststellen angepasst werden.

In die dienststellenspezifischen IT-Sicherheitskonzepte sollten Sicherheitsvorkehrungen und Regelungen für die Administratoren in der gesamten Finanzverwaltung aufgenommen werden. Die gesetzlich geforderten und für den Datenschutzbeauftragten der OFD bestimmten Verzeichnisse zu den eingesetzten IT-Fachverfahren sollten lückenlos bei diesem vorgehalten werden.

Der Rechnungshof hat weiterhin empfohlen, umfassende Anwendungs- und Verfahrensdokumentationen zum aktuellen Stand bei den eingesetzten IT-Fachverfahren zu erstellen und die Freigabe von neuen oder geänderten Programmen in Freigabebescheinigungen zu dokumentieren. Der Zutritt zu Server- und Verteilerräumen in den Finanzämtern sollte einheitlich geregelt, der Kreis der Zutrittsbefugten möglichst gering gehalten und die Zutritte dokumentiert werden.

## **24.3**

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, man werde mit der Berufung je eines hauptamtlichen IT-Sicherheitsbeauftragten beim Ministerium und der OFD den IT-Sicherheitsanforderungen gerecht. Bei den Finanzämtern sollen IT-Sicherheitsbeauftragte und IT-Sicherheitsmanagement-Teams eingerichtet werden. Eine hauptamtliche Aufgabenwahrnehmung werde dort bei Bedarf geprüft. Im Ministerium werde für den IT-Sicherheitsbeauftragten in Kürze ein Vertreter benannt. Das Ministerium

strebe zu gegebener Zeit eine IT-Grundschutz-Zertifizierung bei den Dienststellen an.

Die Dienststellen seien gehalten, die dem IT-Sicherheitsrahmenkonzept als Anlagen beigefügten Musterkonzepte den örtlichen Gegebenheiten anzupassen. Die Übernahme des IT-Revisionsverfahrens der HZD für die Finanzverwaltung werde derzeit in Zusammenarbeit mit der HZD geprüft.

Die nach § 6 HDSG vorgeschriebenen Verfahrensverzeichnisse würden in Abstimmung mit dem behördlichen Datenschutzbeauftragten der OFD aktualisiert und vervollständigt. Zudem werde eine Liste der IT-Fachanwendungen erstellt, bei denen personenbezogene Daten gespeichert werden. Eine aktualisierte Zusammenstellung der IT-Fachverfahren im Finanzressort werde dem Datenschutzbeauftragten der OFD übergeben.

Die Freigabe neuer und geänderter Programme werde zukünftig in Freigabebescheinigungen dokumentiert. Mit dem HI fänden Gespräche statt, um den Zutritt zu sensiblen Bereichen wie Serverräumen zu regeln.

#### **24.4**

Der Rechnungshof sieht in den eingeleiteten Maßnahmen einen wichtigen Schritt, um das Recht des Einzelnen und das Steuergeheimnis zu wahren. Die ressortspezifische Sicherheitsleitlinie, das Sicherheitsrahmenkonzept und die Teilkonzepte des Ministeriums zur IT-Sicherheit stellen geeignete Vorlagen für die OFD und die Finanzämter dar, um die geforderten Sicherheitsziele in der Finanzverwaltung zu erreichen.

## **Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (Epl. 09)**

### **25 Entwicklung der Nationalparkregion Kellerwald-Edersee**

(Kap. 09 22, 09 55, 09 56 und 09 60 - Förderprodukt 03)

*Der Nationalpark Kellerwald-Edersee zeichnet sich durch einen der größten unzerschnittenen Buchenwaldbestände aus. Zugleich bietet er Lebensraum für verschiedene Wildarten. Das Wildtiermanagement steht mit einer störungsfreien Entwicklung natürlicher Buchengesellschaften im Nationalpark nicht im Einklang.*

*Der Rechnungshof hat Verbesserungspotentiale zur Umsetzung des Sonderprogramms „Zukunftsoffensive Hessen“ in der Nationalparkregion und zum Zusammenwirken verschiedener staatlicher und kommunaler Stellen aufgezeigt. Er hat empfohlen, eine waldverträgliche Wilddichte anzustreben und das Außengatter abzubauen. Er hat angeregt, für die Region eine neue Leitstrategie zu entwickeln und die Zusammenarbeit der verschiedenen Organisationseinheiten zu verbessern. Er hat das Ministerium gebeten, vor weiteren Investitionen eine umfassende Bedarfs- und Kostenanalyse durchzuführen.*

*Das Ministerium hat in seinen Stellungnahmen die Feststellungen des Rechnungshofs in den wesentlichen Teilbereichen bestätigt und Umsetzungsschritte zugesagt.*

#### **25.1 Wildtiermanagement im Nationalpark**

##### **25.1.1**

Der zum 1. Januar 2004 gegründete Nationalpark Kellerwald-Edersee liegt größtenteils innerhalb der Grenzen eines ehemaligen fürstlichen Hofjagdreviers, das in den Jahren 1952 bis 1988 Wildschutzgebiet war. Es diente in der Folge als Staatsjagdrevier und wurde im Jahr 1989 zum Waldschutzgebiet erklärt.

Innenzäune schützen die Buchennaturverjüngung vor Wildschäden. Ein rund 43 km langes Außengatter verhindert ein Auswechsell des hohen Wildbestandes aus der Zeit als Staatsjagdgebiet. Die Umzäunung dient zudem der effektiveren Jagdausübung. Darüber hinaus soll sie Wildschäden an benachbarten Grundstücken verhindern.



Abbildung 25-1: Außengatter: Hindernis für Wildwechsel

Seit Anfang der 90er Jahre wurde in verschiedenen Gutachten wegen starker Wildverbiss- und Schälschäden an den Buchen eine angemessene, waldverträgliche Wilddichte und die Entnahme ausgesetzter Wildarten bis Ende 1998 gefordert. Auch das unterhaltungs- und kostenintensive Außengatter sollte abgebaut werden. Im Entwurf des Nationalparkplans (Stand: September 2007) wird u. a. ausgeführt, dass die Waldentwicklung durch den Wildeinfluss noch sehr stark gestört sei.

### 25.1.2

Die Nahrungsaufnahme bei überhöhten Wildbeständen bewirkt ein Zurückgehen der Waldflora. In der Folge werden überwiegend die Triebe der jungen Waldbäume verbissen. Dadurch sind die Bäume in ihrem Höhen- und

Breitenwachstum dauerhaft eingeschränkt. Es entstehen bonsaiartige Formen.

Bei seiner Prüfung hat der Rechnungshof verstärkt durch Wild geschädigte Bäume sowie Verbissschäden an der Buchennaturverjüngung festgestellt.



Abbildung 25-2: Buchennaturverjüngung gleichen Alters - vor dem Zaun Verbissschäden

Er hat kritisiert, dass es der Forstverwaltung in rund 18 Jahren nicht gelungen ist, den Wildbestand der natürlichen Entstehung der Buchenwälder anzupassen. Weiter hat er darauf verwiesen, dass die enge Wechselbeziehung der jagdlichen und forstlichen Ausrichtung des Teilbetriebs von Hessen-Forst der Entwicklung angemessener Wildbestände bisher nicht förderlich war. Die Jagdausübung in der Gründungsphase des Nationalparks durch Bedienstete des Landes und ausgewählte Jagdgäste ließ aus seiner Sicht ein mit den Nationalparkzielen konformes, wirtschaftliches Handeln vermissen. Des Weiteren gefährdete sie die Einhaltung internationaler Schutzvorgaben für einen der letzten großen naturnahen Buchenwald-Bestände Mitteleuropas.

Der Rechnungshof hat empfohlen, bei der Ausschreibung und Vergabe von wildbiologischen Gutachten Zielvorgaben nicht auf die Ansprüche und den Altersklassenaufbau des Wildes, sondern verstärkt auf deren Verträglichkeit mit den Nationalparkzielen auszurichten. Weiter hat er geraten, auf einen schnellen Abbau des Außengatters hinzuwirken. Neben der Kostenreduzie-

rung für aufwendige Instandhaltung könne damit eine kurzfristige natürliche Verteilung der Wildbestände auf großer Fläche bewirkt werden. Der Rechnungshof hält eine grundsätzliche Entscheidung des Ministeriums zur Jagdausübung innerhalb des Nationalparks für notwendig.

### **25.1.3**

Das Ministerium hat den Empfehlungen des Rechnungshofs zur Anpassung der Wildbestände an die natürliche Entwicklung innerhalb des Nationalparks zugestimmt. Gleichzeitig hat es eingeschränkt, dass das Außengatter dort nicht abgebaut werden könne, wo im Umfeld des Nationalparks mit erheblichen Wildschäden zu rechnen sei. In seiner Stellungnahme zum Wildtiermanagement hat das Ministerium Eckpunkte zur Methodik der Jagdausübung gemacht sowie Zeithorizonte zum Gatterabbau, die bis in das Jahr 2018 hineinreichen, in Aussicht gestellt. Es solle zunächst für den Gatterabbau eine breit gefächerte Akzeptanz aller Partner - insbesondere aus der Jägerschaft und der Landwirtschaft - erreicht werden. Als wissenschaftliches Monitoring hat das Ministerium Scheinwerferzählungen, Ermittlung von Jagddaten und deren Auswertung, Telemetrieversuche und Flüge mit Infrarot-Kameras vorgesehen.

### **25.1.4**

Der Rechnungshof begrüßt die in Aussicht gestellten Bemühungen, Wildichten im Nationalpark zu ermitteln. Er hält die Aussage des Ministeriums jedoch für schwer nachvollziehbar, das Außengatter dort weiter zu betreiben, wo im Umfeld des Nationalparks mit erheblichen Wildschäden zu rechnen sei. Damit werden aus seiner Sicht die beträchtlichen Schäden im eingezäunten Nationalpark bis zum Jahr 2018 hingenommen. Er hält weiterhin eine kurzfristige Regulierung der Wildproblematik für angezeigt.

## **25.2 Zusammenarbeit zwischen Naturpark und Nationalpark**

### **25.2.1**

Auf rund 14 v. H. der Fläche des im Jahr 2001 unter Trägerschaft eines kommunalen Zweckverbandes eingerichteten Naturparks Kellerwald-Edersee, wurde Ende 2003 der gleichnamige Nationalpark ausgewiesen. Zum Geschäftsführer für den kommunalen Zweckverband wurde jeweils ein freigestellter Mitarbeiter des Landesbetriebs Hessen-Forst bestellt. Seit Gründung des Naturparks gab es vier Wechsel in der Geschäftsführung. Das seit Ende 2005 eingerichtete Nationalparkamt ist Teilbetrieb des Landesbetriebs Hessen-Forst. Der Zweckverband Naturpark Kellerwald-Edersee hat für seine Verwaltungsstelle Räume im Gebäude des Nationalparkamts in Bad Wildungen angemietet.

### **25.2.2**

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass es beiden Trägerinstitutionen auch nach drei Jahren nicht gelungen war, gegenseitige Spannungsfelder im Interesse zielorientierter regionaler Entwicklung auszuräumen. Erkennbar war dies z. B. an

- vielfachem Konkurrenzdenken zwischen Natur- und Nationalpark bei Einzelprojekten,
- fehlenden Absprachen bei Terminfestlegungen,
- mangelnder Koordination bei Projekten wie z. B. dem Heideerlebnispfad,
- fehlenden einheitlichen Normen bei Beschilderung und Kartenmaterial.

Der Rechnungshof hat die vielfältige Problematik der unzureichenden Zusammenarbeit zwischen Natur- und Nationalpark und das Zusammenwirken mit weiteren Interessengruppen dem Ministerium anhand von Einzelbeispielen geschildert, um bereits in der frühen Entwicklungsphase des Nationalparks durch Empfehlungen Steuerungshinweise an die Hand zu geben.

### **25.2.3**

Das Ministerium hat darauf verwiesen, dass die Prüfung des Rechnungshofs beim Nationalpark zu einem sehr frühen Zeitpunkt stattgefunden habe. Gleichzeitig hat es bestätigt, dass diese Prüfung für die weitere Aufbauarbeit bei beiden Einrichtungen hilfreiche Impulse geliefert habe und die Zusammenarbeit aller Beteiligten nach Anfangsschwierigkeiten auf gutem Weg sei.

## **25.3 Zukunftsoffensive Hessen**

### **25.3.1**

Neben verschiedenen Projekt- und institutionellen Förderungen standen der Nationalparkregion im Zeitraum von 2002 bis 2006 zusätzlich 5,1 Mio. Euro aus dem Sonderprogramm „Zukunftsoffensive Hessen“ für Projekte des Natur- und Nationalparks zur Verfügung. Zielvorgabe für die Umsetzung war der Entwicklungsplan des Naturparks mit rund 200 Projekten unterschiedlichster Interessengruppen. Er enthält lokale Projekte vom Bau von Wanderparkplätzen, Hinweisbeschilderungen, etc. bis hin zur Renovierung von Kureinrichtungen und der Errichtung eines Skiabfahrtshangs. Für die Weitergabe der vom Ministerium bewilligten Mittel durch den Naturpark an Kommunen im Zweckverbandsgebiet lagen keine gesonderten Richtlinien zu den Fördermöglichkeiten vor.



Abbildung 25-3: Kureinrichtung - mitgefördert durch den Naturpark

### 25.3.2

Der Rechnungshof hat in einigen Projektvorschlägen für Förderungen durch die „Zukunftsoffensive Hessen“ Wünsche kommunaler Interessengruppen gesehen, die nicht den Ansprüchen einer Nationalparkregion entsprachen.

Er hat bei nahezu allen stichprobenweise geprüften Projekten Mängel und Verstöße gegen haushaltsrechtliche Regelungen festgestellt. Vorgaben der Bewilligungsstelle zur Vorlage der von kommunalen Stellen abschließend zu prüfenden Verwendungsnachweise wurden nicht beachtet. Mahnungen blieben in der Regel wirkungslos.

Ursächlich hierfür waren zumeist fehlende Planungsreife, starke regionale Erwartungshaltungen und unzureichende Kenntnisse der Haushaltsführung.

Der Rechnungshof hat dem Ministerium die verwaltungstechnischen und personellen Probleme anhand von zahlreichen Einzelbeispielen dargelegt.

Er hat dem Ministerium empfohlen, das für die Haushaltsführung eingesetzte Personal insbesondere für Vergabefragen zu schulen. Weiter hat der Rechnungshof angeregt, bei nicht fristgerechter Vorlage der Verwendungsnachweise künftig von einer vollständigen Auszahlung der Fördermittel abzusehen bzw. bei ausbleibendem Mittelabruf die Rücknahme der Bewilligung zu prüfen.

Ungeachtet der dargestellten Verfahrensmängel hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Fördermittel aus dem Sonderprogramm „Zukunftsoffensive Hessen“ als Anschubfinanzierung wichtige Impulse in der Naturparkregion bewirkt haben.

### **25.3.3**

Das Ministerium hat die Ausführungen des Rechnungshofs bestätigt. Es hat darauf hingewiesen, dass die Verwaltungsdefizite erkannt worden seien und eine Prozessoptimierung bereits stattgefunden habe. Zudem wolle es aufgabenbezogene Schulungen beim Zweckverband unterstützen.

## **25.4 Wildpark Edersee**

### **25.4.1**

Das Nationalparkamt betreibt einen rund 30 Jahre bestehenden Wildpark mit einem 154 Arten umfassenden Tierbestand. Der Wildpark wird jährlich von durchschnittlich 125.000 Besuchern besucht.

Eine Konzeption, die den Besuchern des Wildparks gleichzeitig die Ziele des Nationalparks erläutert, lag nicht vor.

### **25.4.2**

Im Wildpark hat der Rechnungshof zahlreiche Mängel im baulichen Bereich, an den Tiergehegen sowie auf den Spielplätzen festgestellt. Die Ge-

staltung des Parks war nicht an die Zielsetzung der Entwicklungsplanung der Nationalparkregion angepasst worden.



Abbildung 25-4: Marodes (Tier-)gehege im Wildpark

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Besuchererfordernisse zu ermitteln und für den Wildpark eine neue Konzeption zu erarbeiten. Er erwartet, dass vor weiteren maßgeblichen Investitionen im Wildpark und in der Nationalparkregion umfassende Bedarfs- und Kostenanalysen unter Berücksichtigung von Möglichkeiten des Outsourcings von Dienst- bzw. Arbeitsleistungen durchgeführt werden.

### 25.4.3

Das Ministerium hat zugesichert, die Unzulänglichkeiten zu beseitigen und eine Gesamtkonzeption für den Wildpark zu beauftragen.

## **Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (Epl. 15)**

### **26 Servicestellen für „Dual Career Couples“ an hessischen Universitäten**

(Kap. 15 15 bis 15 22)

*Die hessischen Universitäten verfügen nicht über Servicestellen für sogenannte „Dual Career Couples“. Der Rechnungshof regt an, die Einrichtung von Servicestellen beim Abschluss von Zielvereinbarungen mit den Universitäten künftig zu berücksichtigen.*

*Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde der Empfehlung folgen.*

#### **26.1**

Die hessischen Universitäten sollen im Vergleich mit in- und ausländischen Hochschulen eine Spitzenposition anstreben. Diese wird wesentlich durch die Qualität der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler geprägt. Der Wettbewerb um diese Personen wird künftig zunehmen. Daher sind zum Beispiel die Rückkehrmöglichkeiten von im Ausland tätigen deutschen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern zu verbessern.

Namhafte internationale Universitäten und deutsche Universitäten, die erfolgreich an der Exzellenzinitiative der Bundesregierung teilgenommen haben, bieten besondere Leistungen an. So wurden Servicestellen für „Dual Career Couples“ (Doppelkarrierepaare - bei denen beide Partner hoch qualifiziert sind) eingerichtet. Diese haben unter anderem das Ziel, dem Partner der Wissenschaftlerin oder der Partnerin des Wissenschaftlers eine angemessene Arbeitsstelle zu vermitteln.

Die hessischen Universitäten verfügen nicht über solche Servicestellen. Andere Einrichtungen der Universitäten erfüllen ebenfalls nicht deren Aufgaben. Bei Stellenausschreibungen kann mit einem solchen Leistungsangebot nicht geworben werden.

Nur in Ausnahmefällen konnte bei Neuberufungen oder Bleibeverhandlungen erfolgreich eine Arbeitsstelle an den Partner oder die Partnerin vermittelt werden.

Dem Ministerium war die örtliche Situation im Einzelnen nicht bekannt.

## **26.2**

Der Rechnungshof hat die Einrichtung von Servicestellen für „Dual Career Couples“ angeregt. Er hat darauf hingewiesen, dass die Stellung hessischer Hochschulen im Bundesvergleich und auf europäischer Ebene dadurch langfristig verbessert werden kann. Die Servicestellen können dazu beitragen, die Attraktivität der hessischen Universitätsstandorte für hoch qualifizierte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zu erhöhen. Der Rechnungshof hat daher empfohlen, das Ministerium sollte diesen Punkt künftig beim Abschluss von Zielvereinbarungen mit den Universitäten berücksichtigen.

## **26.3**

Das Ministerium hat ausgeführt, dass es in den Zielvereinbarungen dafür Sorge tragen werde, dass die Möglichkeit für „Dual Career Couples“ in allen hessischen Hochschultypen angestrebt werden kann.

## **26.4**

Der Rechnungshof begrüßt, dass die Situation der „Dual Career Couples“ in den neuen Zielvereinbarungen berücksichtigt werden soll.

## **Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 17)**

### **27 Steuerfreistellung ausländischer Einkünfte von Arbeitnehmern** (Kap. 17 01)

*Ausländische Einkünfte von Arbeitnehmern wurden zumeist von der inländischen Besteuerung freigestellt, obwohl die Voraussetzungen hierfür häufig nicht oder nicht vollständig geprüft waren. Auch wurden vorhandene Kontrollmitteilungen oftmals nicht berücksichtigt und die Höhe der ausländischen Einkünfte nicht immer richtig ermittelt.*

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

#### **27.1 Vorbemerkungen**

Ist mit einem Staat ein Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung (DBA) abgeschlossen, ergibt sich daraus, welchem Staat das Besteuerungsrecht zusteht. Steht dieses dem Tätigkeitsstaat zu, werden die ausländischen Einkünfte von der deutschen Steuer freigestellt. Die ausländischen Einkünfte werden jedoch für die Ermittlung des inländischen Steuersatzes berücksichtigt (Progressionsvorbehalt).

Die Freistellung von der inländischen Besteuerung wird nach § 50d Absatz 8 EStG nur gewährt, wenn der Steuerpflichtige nachweist, dass er die auf die ausländischen Einkünfte festgesetzten Steuern entrichtete oder der ausländische Staat auf sein Besteuerungsrecht verzichtete (Rückfallklausel).

Der Rechnungshof hat im Jahr 2007 bei vier Finanzämtern insgesamt 230 Fälle geprüft und 118 Fälle beanstandet.

## **27.2 Steuerfreier Arbeitslohn nach DBA**

### **27.2.1**

Die Veranlagungsteilbezirke der Finanzämter (VTB) haben zu prüfen, ob ein im Ausland erzielter Arbeitslohn nach den Bestimmungen eines DBA von der inländischen Besteuerung freigestellt ist. Voraussetzung für die Prüfung ist, dass den Finanzämtern die ausländischen Einkünfte bekannt sind. Sie erlangen hiervon Kenntnis, wenn diese erklärt werden oder über Kontrollmaterial.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs war diese Prüfung häufig unzureichend. Die VTB werteten Kontrollmaterial vielfach nicht aus, obwohl daraus hervorgeht, dass ein inländischer Arbeitgeber Lohnzahlungen für eine im Ausland ausgeübte Tätigkeit leistete. Sie machten zumeist auch von der Möglichkeit keinen Gebrauch, Hinweise auf das Kontrollmaterial im Speicherkonto abzulegen und das maschinelle Verfahren zur Überwachung des Erklärungseingangs zu aktivieren. Lohnzahlungen, die von den Arbeitnehmern nicht erklärt wurden, blieben den Finanzämtern daher häufig unbekannt.

### **27.2.2**

Der Rechnungshof hat die unzureichende Erfassung der nach DBA steuerfreien ausländischen Einkünfte moniert. Er hat darauf hingewiesen, dass in den fehlerhaft bearbeiteten Fällen zum Teil steuerpflichtige ausländische Einkünfte nicht bzw. inländische Einkünfte nicht mit dem nach dem Gesetz vorgesehenen Steuersatz besteuert wurden. Er hat eine vollständige Berücksichtigung des von den Lohnsteuerarbeitgeber-Stellen übersandten Kontrollmaterials angemahnt. Nach Eingang des Kontrollmaterials sollte im Speicherkonto ein Hinweis abgelegt werden. Hierdurch würden künftige Bearbeiter auf zu berücksichtigende Auslandssachverhalte hingewiesen. Außerdem sollte sichergestellt werden, dass der Steuererklärungseingang im maschinellen Verfahren überwacht wird.

### **27.2.3**

Das Ministerium hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt. Ursächlich für die Defizite sei hauptsächlich der Einsatz dienstjunger Beschäftigter des mittleren Dienstes mit geringen praktischen Erfahrungen bei der Erledigung von veranlagungsbegleitenden Tätigkeiten gewesen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main (OFD) werde prüfen, ob bereits im Rahmen der Ausbildung des mittleren Dienstes Kenntnisse in internationalem Steuerrecht vermittelt werden könnten. Alternativ halte es auch Schulungen dieser Mitarbeiter für angezeigt.

## **27.3 Entrichtung der Steuern im Tätigkeitsstaat**

### **27.3.1**

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs prüften die VTB nicht mit der gebotenen Sorgfalt, ob der Tätigkeitsstaat von seinem Besteuerungsrecht Gebrauch gemacht hat. So wurden oftmals Angaben der Steuerpflichtigen über Steuerzahlungen ungeprüft übernommen. Notwendige Belege über die Besteuerung im Ausland wurden nicht angefordert und Urkunden in fremden Sprachen ohne Übersetzungen akzeptiert. Weiterhin beachteten die Bearbeiter einen Prüfhinweis auf die Rückfallklausel des § 50d Absatz 8 EStG häufig nicht. Schließlich bestand in den VTB bezüglich der Anwendung des § 50d Absatz 8 EStG oftmals Unsicherheit.

### **27.3.2**

Der Rechnungshof hat auf die festgestellten Mängel hingewiesen. Er hat empfohlen, den Bearbeitern im Rahmen von Fortbildungsveranstaltungen oder Dienstbesprechungen die notwendigen Arbeitsschritte zu verdeutlichen. Er hat weiterhin auf die ordnungsgemäße Bearbeitung des im maschinellen Veranlagungsverfahren ausgegebenen Prüfhinweises hingewiesen und die Dokumentation des Veranlassten angeregt.

### **27.3.3**

Das Ministerium hat angekündigt, die OFD werde veranlassen, dass die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs in Dienstbesprechungen erörtert werden. Auch sollten Schulungsmaßnahmen durchgeführt werden. Es hat weiterhin mitgeteilt, die OFD habe sichergestellt, dass die Abarbeitung des ausgegebenen Prüfhinweises in eigens dafür konzipierten Masken dokumentiert und dauerhaft gespeichert werde.

## **27.4 Ermittlung der ausländischen Einkünfte**

### **27.4.1**

Bei der Ermittlung der für den Progressionsvorbehalt zu berücksichtigenden ausländischen Einkünfte ist der ausländische Arbeitslohn nur um Aufwendungen zu mindern, die nach deutschem Recht Werbungskosten darstellen.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs beachteten die VTB diesen Grundsatz häufig nicht. So ließen sie bei der Ermittlung der ausländischen Einkünfte den Abzug von Kosten der privaten Lebensführung zu. Auch erfolgte nicht immer eine zutreffende Zuordnung der Werbungskosten auf den steuerfreien ausländischen und den steuerpflichtigen inländischen Arbeitslohn.

### **27.4.2**

Der Rechnungshof hat empfohlen, auch die Grundzüge der Einkünfteermittlung bei Auslandssachverhalten zum Thema von Fortbildungsveranstaltungen zu machen.

### **27.4.3**

Das Ministerium hat den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt. Die OFD werde diese Themen zum Gegenstand von Dienstbesprechungen und Fortbildungsveranstaltungen machen. Auch werde diesbezüglich der-

zeit auf Bund-/Länderebene die Auflage eines zusätzlichen Vordrucks für Auslandssachverhalte diskutiert. Sollte hierbei keine Entscheidung getroffen werden, werde für die hessischen Finanzämter ein entsprechender Vordruck entwickelt.

### **27.5**

Der Rechnungshof begrüßt die vom Ministerium bisher veranlassten und geplanten Maßnahmen. Er erwartet, dass die geplanten Verbesserungen zügig umgesetzt und die festgestellten Mängel beseitigt werden.

## **28 Organisation und Arbeitsweise der Lohnsteuer-Außenprüfung** (Kap. 17 01)

*Der Anteil der Lohnsteuer-Außenprüfungen ohne steuerliches Mehrergebnis war in den Jahren 2003 bis 2006 in Hessen höher als im Bundesdurchschnitt. Die Auswahl der zu prüfenden Fälle war verbesserungsbedürftig. Die Prüfungsdichte in Hessen war regional unterschiedlich und orientierte sich nicht ausreichend an Risikopotenzialen.*

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

### **28.1 Vorbemerkungen**

Mit der Lohnsteuer-Außenprüfung soll festgestellt werden, ob Arbeitgeber die Lohnsteuer zutreffend berechnen, einbehalten und abführen.

Der Rechnungshof prüfte bei vier Finanzämtern insgesamt 416 Arbeitgeber-Akten mit den dazu gehörenden Prüfungsberichten und Fallheften aus den Jahren 2003 bis 2006.

### **28.2 Lohnsteuer-Außenprüfungen ohne steuerliches Mehrergebnis**

#### **28.2.1**

Die Finanzämter schlossen Lohnsteuer-Außenprüfungen in den Jahren 2003 bis 2006 im Bundesdurchschnitt in rund 35 v. H. der Fälle ohne steuerliches Mehrergebnis ab (sog. Nullfälle).

In Hessen lag der Anteil dieser Prüfungen über 41 v. H. Die hierfür angefallenen Personalkosten schätzte der Rechnungshof für das Jahr 2006 auf rund 3,6 Mio. Euro.

Die verhältnismäßig große Zahl der Nullfälle hatte unterschiedliche Ursachen. So waren Nullfälle zum Teil Folge unzureichender Prüfungsvorbereitung. In 30 v. H. der eingesehenen Fälle war bereits eine vorhergehende

Prüfung ohne Ergebnis durchgeführt worden. Geplante Prüfungen wurden nicht abgesetzt, weil der hierfür erforderliche Zeitaufwand der Prüfer nicht als Ausfallzeit angerechnet wurde. Prüfer nutzten Nullfälle in größerem Umfang dazu, die vorgegebene Anzahl durchzuführender Prüfungen zu erreichen.

### **28.2.2**

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist der Anteil von Prüfungen ohne steuerliches Mehrergebnis zu hoch. Er hat empfohlen, im Rahmen der Mengenplanung eine Obergrenze für diese Prüfungen vorzugeben.

Er hat außerdem angeregt, die Sorgfalt bei der Prüfungsvorbereitung zu erhöhen und erkennbare Nullfälle vor Prüfungsbeginn abzusetzen. Der zeitliche Aufwand der Prüfer hierfür sollte analog der Regelungen in der allgemeinen Betriebsprüfung als Ausfallzeit berücksichtigt werden.

### **28.2.3**

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass die Nullfallquote bereits im ersten Halbjahr 2008 gesenkt werden konnte und sich dem Bundesdurchschnitt annähert. Im Zuge der Überarbeitung der Verwaltungsanweisungen werde die Intensivierung der Prüfungsvorbereitung, die konsequente Absetzung möglicher Nullfälle vom Prüfungsplan sowie die Erfassung der für die Absetzung benötigten Zeit als Ausfallzeit angewiesen.

## **28.3 Verwaltungsanweisungen zur Fallauswahl**

### **28.3.1**

Aufgrund der begrenzten personellen Ressourcen der Finanzämter und der bei den Arbeitgebern branchen- und größenspezifisch unterschiedlich verteilten steuerlichen Ausfallrisiken kommt der Auswahl der zu prüfenden Fälle besondere Bedeutung zu. Die Oberfinanzdirektion (OFD) hat hierfür eine Verwaltungsanweisung herausgegeben.

Die Finanzämter wählten die Prüfungsfälle nicht nach den Vorgaben der OFD aus. Zwar waren die für eine weisungsgemäße Fallauswahl erforderlichen Informationen im Finanzamt vorhanden und abrufbar. Jedoch wäre deren Sichtung mit erheblichem Zeitaufwand verbunden gewesen, der aus der Sicht der Finanzämter nicht leistbar war. Sie verwendeten deshalb individuelle Verfahren.

### **28.3.2**

Der Rechnungshof hält die Vorgaben der OFD zur Auswahl der zu prüfenden Arbeitgeber für nicht praxisgerecht. Er hat empfohlen, die Vorgaben zur Fallauswahl zu überarbeiten und effektiver und praxisgerechter zu gestalten.

### **28.3.3**

Das Ministerium hat die umfassende Überarbeitung der Verwaltungsanweisungen zugesagt.

## **28.4 Elektronisch gestützte Fallauswahl**

### **28.4.1**

Zur Pflege der Arbeitgeberdaten und zur Fallauswahl steht der Lohnsteuer-Außenprüfung das Programm COALA zur Verfügung.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Erfassung und Pflege der Daten nur teilweise mit der erforderlichen Sorgfalt vorgenommen worden waren. Die Auswahlkriterien der Verwaltungsanweisung zur Fallauswahl wurden im Datenbestand von COALA überwiegend nicht vorgehalten. Zudem fehlte die Möglichkeit, individuelle, z.B. risikoorientierte Auswahlmerkmale zu speichern, zu begründen und auszuwerten.

### **28.4.2**

Der Rechnungshof hält das Programm COALA für verbesserungsbedürftig. Er hat empfohlen, den Leistungsumfang zu erweitern. So sollten die Auswahlkriterien aus der Verwaltungsanweisung nach ihrer Überarbeitung in COALA im Rahmen der technischen Möglichkeiten vorgehalten werden.

Des Weiteren sollte die Möglichkeit geschaffen werden, zusätzliche, insbesondere individuelle Auswahlkriterien aufzunehmen und vorgenommene Eintragungen zu begründen.

### **28.4.3**

Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde die Empfehlungen des Rechnungshofs umsetzen. In Kürze würden den Finanzämtern umfangreiche Erweiterungen im Programm COALA zur Verfügung stehen.

## **28.5 Regionale Verteilung der Prüfungsdichte**

### **28.5.1**

In Südhessen blieben rund zwölf v. H. der Arbeitgeber mit 20 bis 499 Beschäftigten in den Jahren 2003 bis 2007 ungeprüft gegenüber nur rund fünf v. H. in Nordhessen. Aus den durchgeführten Prüfungen war jedoch erkennbar, dass das steuerliche Ausfallrisiko in Südhessen deutlich höher war.

### **28.5.2**

Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, dass die unterschiedliche Prüfungsdichte unter dem Gesichtspunkt der Einheitlichkeit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung nicht hinnehmbar ist.

Auch sollten künftig Risikogesichtspunkte stärker berücksichtigt und, wie von der OFD vorgegeben, die mehrergebnisorientierte Fallauswahl beachtet werden.

### **28.5.3**

Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde bis Ende des Jahres 2008 alle offenen Dienstposten in den Außendiensten besetzen. Darüber hinaus werde ein flexibler, gegebenenfalls ämterübergreifender, Personaleinsatz geprüft. Damit sollen gezielt risikobehaftete und verjährungsbedrohte Fällen bearbeitet werden. Dies führe im Ergebnis zu einer deutlich besseren Dienstposten-Ausstattung der Finanzämter im Ballungsraum Rhein-Main.

### **28.6**

Der Rechnungshof begrüßt die vom Ministerium veranlassten und geplanten Maßnahmen. Er erwartet, dass die angestrebten Verbesserungen zügig umgesetzt und die festgestellten Mängel beseitigt werden.

## **29 Die steuerliche Behandlung von steuerbegünstigten Körperschaften in den Finanzämtern**

(Kap. 17 01)

*Unvollständige Nachweise von steuerbegünstigten Körperschaften über ihre tatsächliche Geschäftsführung wurden häufig nicht beanstandet. Zur Abgrenzung zwischen steuerbegünstigten Zweckbetrieben und steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben fand in zahlreichen Fällen keine ausreichende Sachverhaltsermittlung statt. Erforderliche Betriebsprüfungen, fanden nur teilweise statt.*

*Das Ministerium hat die Prüfungsfeststellungen anerkannt und mit der Beseitigung der Mängel begonnen.*

### **29.1 Vorbemerkungen**

Für Körperschaften, die nach der Satzung und der tatsächlichen Geschäftsführung gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken dienen, sind gesetzliche Steuervergünstigungen vorgesehen. Diese Körperschaften sind außerdem berechtigt, Zuwendungen von Steuerpflichtigen mit der Folge zu bestätigen, dass sie steuermindernd geltend gemacht werden können. Die daraus resultierenden Steuermindereinnahmen wurden im Jahr 2006 im zwanzigsten Subventionsbericht der Bundesregierung auf über eine Milliarde Euro geschätzt.

Der Rechnungshof hat bei vier Finanzämtern im Wesentlichen Steuerakten größerer steuerbegünstigter Körperschaften geprüft, deren wirtschaftliche Aktivitäten zu Körperschaft- oder Umsatzsteuer-Festsetzungen führten.

### **29.2 Anforderungen an die tatsächliche Geschäftsführung**

#### **29.2.1**

Steuerbegünstigte Körperschaften haben nach der Abgabenordnung in ihren Steuererklärungen nachzuweisen, dass sie durch ihre tatsächliche Ge-

schäftsführung ihre in der Satzung festgelegten Ziele verfolgt haben. Die Vollständigkeit des Nachweises setzt die ordnungsgemäße Erfüllung der Erklärungs- und Aufzeichnungspflichten, Tätigkeitsnachweise sowie Angaben über eine satzungsmäßige zeitnahe Mittelverwendung voraus.

Die steuerbegünstigten Körperschaften erfüllten diese Verpflichtungen häufig nicht. So wurden Steuererklärungen oftmals - teilweise über Jahre hinweg - unvollständig abgegeben. Die Voraussetzungen für die Steuerbegünstigung konnten in diesen Fällen nicht zutreffend beurteilt werden.

Die Anerkennung der Steuerbegünstigung hängt u. a. von der Einschätzung der Ergebnisse aus den verschiedenen Tätigkeitsbereichen (Ideeller Bereich, Vermögensverwaltung, Zweckbetrieb oder wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb) ab. So müssen z.B. die Anerkennung der Steuerbegünstigung ausschließende Dauerverluste aus wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben erkennbar sein. In 31 v. H. der eingesehenen Fälle veranlagten die Finanzämter erklärungsgemäß, obwohl die Körperschaften nach Tätigkeitsbereichen getrennte Aufzeichnungen nicht vorgelegt hatten. Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Steuerbegünstigung waren somit nicht prüfbar.

Tätigkeitsberichte mit ausreichenden Angaben über die durchgeführten Aktivitäten legten die Körperschaften den Finanzämtern in 25 v. H. der Fälle nicht vor.

In 29 v. H. der einschlägigen Fälle führten die Körperschaften in den Steuererklärungen keinen Nachweis, dass es sich bei dem vorhandenen Vermögen um nach der Abgabenordnung zulässige Vermögensansammlungen handelte.

### **29.2.2**

Die Finanzämter sollten auf der Abgabe vollständiger Steuererklärungen bestehen. Nach Auffassung des Rechnungshofs sind getrennte Aufzeichnungen über die Ergebnisse der Tätigkeitsbereiche in für Steuerfestsetzungen relevanten Fällen notwendig. Das Ministerium sollte Hilfestellung ins-

besondere durch Informationsbroschüren leisten und auf entsprechende Vordruckgestaltung hinwirken.

Außerdem sollten die Finanzämter den gesetzlich vorgesehenen Nachweis über die satzungsmäßige und zeitnahe Mittelverwendung einfordern und bei Bedarf entsprechende Vordrucke entwickeln.

### **29.2.3**

Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde die Oberfinanzdirektion (OFD) bitten, die Frage unvollständiger Steuererklärungen und Unterlagen im Rahmen des nächsten Erfahrungsaustauschs mit den Finanzämtern zu thematisieren. Dabei solle auch die zeitnahe Mittelverwendung angesprochen werden. Die OFD prüfe außerdem, dem Bundesfinanzministerium und den anderen Ländern einen Zusatz über die Mittelverwendungsrechnung im bundeseinheitlichen Steuererklärungsvordruck vorzuschlagen.

Es sei beabsichtigt, in der nächsten Auflage des Steuerwegweisers für gemeinnützige Vereine darzulegen, in welchen Fällen getrennte Einnahmen-Ausgaben-Rechnungen erforderlich seien. Das Muster einer Einnahmen-Ausgaben-Rechnung sowie einer Vermögensaufstellung würden als Internet-Download verfügbar gemacht.

## **29.3 Abgrenzung zwischen Zweckbetrieb und wirtschaftlichem Geschäftsbetrieb**

### **29.3.1**

Soweit die Körperschaften ihre wirtschaftlichen Aktivitäten im Rahmen eines so genannten Zweckbetriebes entfalten, erstreckt sich die körperschaftsteuerliche Steuerbegünstigung auch hierauf. Lediglich bestimmte Umsätze unterliegen nach dem Umsatzsteuergesetz dem ermäßigten Steuersatz von 7 v. H.

Die Steuerbegünstigung der Körperschaften für Körperschaft- und Umsatzsteuer gilt nicht für wirtschaftliche Geschäftsbetriebe. Bei Überschreiten

gesetzlicher Grenzen an Einnahmen und Umsätzen unterliegt die Körperschaft mit ihrem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb uneingeschränkt der Besteuerung.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs erklärten die Körperschaften in 61 v. H. der eingesehenen Fälle einen Zweckbetrieb. In 28 v. H. dieser Fälle fehlten ohne Beanstandung durch die Finanzämter die nach den Tätigkeitsbereichen getrennten Erfolgsrechnungen und in 20 v. H. die Tätigkeitsberichte. Zur zutreffenden Abgrenzung zwischen Zweckbetrieb und wirtschaftlichem Geschäftsbetrieb konnte in diesen Fällen somit keine ausreichende Sachverhaltsermittlung stattfinden.

Bei komplexen Fällen schwieriger Abgrenzung wurden die Außendienste in nicht ausreichendem Umfang in die Prüfungen einbezogen.

### **29.3.2**

Die Finanzämter sollten auf der Vorlage von Tätigkeitsberichten und Einnahme-Ausgaben-Rechnungen, die nach Tätigkeitsbereichen aufgeschlüsselt sind, bestehen. Nur damit sind Schlüssigkeitsprüfungen, z. B. der Umsatzsteuer-Erklärungen, und weitere Ermittlungen möglich. Außerdem sollten die Außendienste häufiger in die Sachverhaltsermittlungen einbezogen werden.

### **29.3.3**

Das Ministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass getrennte Einnahmen-Ausgaben-Rechnungen von den Finanzämtern angefordert werden müssen, wenn hieraus steuerliche Konsequenzen erwachsen. Die OFD habe bereits Maßnahmen ergriffen, die Betriebsprüfung oder Umsatzsteuer-Sonderprüfung häufiger einzusetzen.

## **29.4 Sachverhaltsermittlung durch die Außenprüfung**

### **29.4.1**

Steuerbegünstigte Körperschaften sind unabhängig von ihrem Umsatz oder steuerlichen Gewinn Großbetrieben gleichzustellen, wenn die Summe ihrer Einnahmen 6 Mio. Euro pro Jahr übersteigt. Sie unterliegen dann gesetzlich den Grundsätzen der Anschlussprüfung. Auch bei den anderen steuerbegünstigten Körperschaften sind in komplexen Fällen teilweise Außenprüfungen geboten.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofes verblieben 36 v. H. der als Großbetrieb einzustufenden steuerbegünstigten Körperschaften bisher durch eine Betriebsprüfung ungeprüft. Bei den anderen steuerbegünstigten Körperschaften erschien in 20 v. H. der untersuchten Fälle eine Sachverhaltsermittlung durch die Betriebsprüfung erforderlich. Prüfungsvorschläge hatten die Finanzämter jedoch nur in einem Drittel dieser Fälle gefertigt.

### **29.4.2**

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Fertigung von Prüfungsvorschlägen der Veranlagungsteilbezirke für die Betriebsprüfungsstellen zu intensivieren und Außenprüfungen insbesondere bei Großbetrieben häufiger als bisher und risikoorientiert durchzuführen. Voraussetzung für eine effektive Außenprüfung sei die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Innen- und Außendienst, der Einsatz von Prüfern mit besonderen Fachkenntnissen und die Durchführung gemeinsamer Schulungsmaßnahmen.

### **29.4.3**

Das Ministerium hat mitgeteilt, die OFD beabsichtige, die Anzahl der allgemeinen gewerblichen Prüfungen wie auch der Zahl der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen merklich zu steigern. Dies umfasse auch eine verstärkte Prüfung unter Risikogesichtspunkten von bisher ungeprüften Großbetrieben. Die Zahl der fachlich qualifizierten Prüfer werde erhöht werden. Ent-

sprechende Lehrgänge, die auch Sachbearbeitern des Innendienstes angeboten würden, seien geplant.

## **29.5**

Der Rechnungshof begrüßt die vom Ministerium bisher veranlassten und geplanten Maßnahmen. Er erwartet, dass auch die geplanten Verbesserungen zügig umgesetzt und die festgestellten Mängel beseitigt werden.

### **30 Förderung eines Krankenhausbaus**

(Kap. 17 36)

*Der Neubau eines Krankenhauses wurde nicht mit der erforderlichen Sorgfalt geplant. Mehrfach wurde von der genehmigten Planung abgewichen und die Bauausführung geändert. Außerdem wurden Fördermittel für Leistungen verwendet, die nicht Gegenstand des Förderantrags waren.*

*Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass Kosten für nicht genehmigte Planungsabweichungen ebenso wie nicht genehmigte Kosten von der Förderung auszuschließen sind. Das Ministerium hat Fördermittel in Höhe von rund 410.000 Euro zurückgefordert.*

#### **30.1**

Eine Klinik aus dem Krankenhausbedarfsplan des Landes beabsichtigte, einen dreigeschossigen Neubau zu errichten, und beantragte hierfür Fördermittel beim Land. Mit seinem Förderantrag bestimmte der Krankenhausträger die Art, den Umfang und die Ausführung der Baumaßnahme. Diese wurden Grundlage der Bewilligung.

Das Ministerium bewilligte am 18. Februar 1998 Fördermittel in Höhe von rund 7,3 Mio. Euro als Festbetrag. Nicht genehmigte Planungsabweichungen und Änderungen in der Bauausführung waren laut Bewilligungsbescheid von der Förderung ausgeschlossen. In den Jahren 1998 bis 1999 wurde der Krankenhausneubau errichtet. Im Verwendungsnachweis vom 3. Mai 2006 wurden förderfähige Kosten in Höhe von rund 7,1 Mio. Euro festgesetzt.

#### **30.2**

Die Bauausführung wich mehrfach von der bewilligten Planung ab. In vielen Bereichen waren unter Beibehaltung der Brutto-Grundfläche Nutzungs- und Flächenänderungen vorgenommen worden. Wiederholt wurde der Erd-

geschossgrundriss geändert, wobei lediglich eine Änderung dem Ministerium angezeigt wurde. Das Haupttreppenhaus wurde um ein Geschoss nach unten erweitert, damit die Aufzugsmaschinenräume anders als geplant dort untergebracht werden konnten. Ein Bettenaufzug wurde entgegen der Bewilligung auf der Süd- anstatt der Nordseite des Gebäudes eingebaut und erhielt eine überdachte Edelstahltür als Austritt in den Außenbereich. Die Liegendvorfahrt wurde von der West- auf die Ostseite verlegt. Da das an der Westseite bewilligte Vordach beibehalten wurde, war ein zusätzliches Vordach erforderlich.

Weitere Mehrkosten entstanden im Zuge der Ausführung, weil Ausführungsqualitäten ohne baufachliche Erfordernisse geändert wurden. Anstelle kostengünstiger Gipskartonständerwände wurden in Teilbereichen die Trennwände massiv gemauert und beidseitig verputzt. Als Bodenbelag wurde ein höherwertiger PVC-Belag mit Hohlkehlsockel als Nachtragsleistung anstelle des beauftragten PVC-Belags mit Sockelleisten verlegt. Außerdem waren Baugenehmigungsgebühren und Kosten für das Erstellen einer „Zielplanung“ für die gesamte Klinik den zuwendungsfähigen Kosten zugeordnet, obwohl sie nicht Gegenstand des Förderungsantrags waren.

### **30.3**

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass Baumaßnahmen sorgfältig und nachhaltig zu planen seien. Es ist für ihn nicht nachvollziehbar, weshalb einer Planung Vorgaben und Standards zugrunde gelegt wurden, die sich im Zuge der weiteren Planung und Bauausführung als unzweckmäßig erwiesen. Sowohl Bedarf als auch Ausführungsqualitäten sind frühzeitig und verbindlich festzulegen. Er hat gefordert, die Kosten für nicht genehmigte Planungsabweichungen und Änderungen in der Ausführung ebenso wie nicht genehmigte Kosten von der Förderung auszuschließen.

### **30.4**

Das Ministerium hat sich den Ausführungen des Rechnungshofs angeschlossen und Fördermittel in Höhe von rund 310.000 Euro zurückgefor-

dert. Nach der Prüfung des Verwendungsnachweises hat es weitere Mittel in Höhe von rund 100.000 Euro zurückgefordert.

### **30.5**

Der Rechnungshof begrüßt das Vorgehen des Ministeriums.

## **31 Verwendung von Investitionszuweisungen zum Bau von Abwasseranlagen**

(Kap. 17 41, Förderprodukt 38 und Kapitel 09 21, Förderprodukt 4)

*Der Rechnungshof stellte bei der Festsetzung von Investitionszuweisungen zum Bau von Abwasseranlagen Mängel fest, die zu einer überhöhten Förderung in Höhe von rund 1,9 Mio. Euro führten. Er hat empfohlen, die Überzahlungen zurückzufordern und die Mittel wieder dem kommunalen Finanzausgleich zuzuführen.*

*Das Ministerium hat die Feststellungen im Wesentlichen bestätigt. Die Überzahlungen sollen jedoch nicht zurückgefordert, sondern für andere förderfähige Maßnahmen des jeweiligen Zuweisungsempfängers zur Abwasserbeseitigung verwendet werden dürfen. Hierdurch könnten die mit dem Abschlussprogramm Abwasser verfolgten Zielsetzungen am besten verwirklicht und der Verwaltungsaufwand erheblich vermindert werden. Der Rechnungshof hält dieses Verfahren im konkreten Fall für vertretbar.*

### **31.1 Vorbemerkungen**

Nach § 31 Absatz 1 des Finanzausgleichgesetzes können Gemeinden, Gemeindeverbände und Abwasserverbände pauschale Zuweisungen für Investitionen zur Errichtung von Abwasseranlagen erhalten. Die Höhe der pauschalen Zuweisungen bemisst sich nach Beträgen, die aufgrund von Kostenrichtwerten ermittelt werden, nach der finanziellen Leistungsfähigkeit des Empfängers sowie den strukturellen Besonderheiten, wie z. B. der Arbeitslosenquote. Einzelheiten hierzu sind in der Verordnung über Zuweisungen zum Bau von Abwasseranlagen und den darin festgelegten Kostenrichtwerten geregelt.

Die Zuweisungsempfänger nehmen zur Finanzierung ihrer Investitionen Bankdarlehen auf. Das Land übernimmt einen Teil des von den Kommunen zu leistenden Kapitaldienstes. Je nach finanzieller Leistungsfähigkeit der Kommune beträgt der Anteil des Landes zwischen 25 und 50 v. H. der Til-

gung. Für alle Maßnahmen gewährt das Land außerdem eine Zinsvergünstigung von einem Prozentpunkt.

Der Rechnungshof stellte bei seiner im Jahr 2005 durchgeführten Prüfung über die „Anwendung der Kostenrichtwerte zur Berechnung der pauschalen Investitionszuweisungen zum Bau von Abwasseranlagen“ Mängel bei der Ermittlung der Kostenrichtwerte und der Vorbereitung der Bewilligung durch die Fachbehörden fest. Er hat Empfehlungen zur Änderung der Kostenrichtwerte gegeben, die vom Ministerium umgesetzt wurden (Bemerkungen 2006 des Hessischen Rechnungshofs, Teil III Nr. 30).

Im Rahmen des Förderprogramms wurden im Jahr 2006 insgesamt rund 292 Mio. Euro für den Bau von Abwasseranlagen bewilligt. Hiervon entfiel auf den Schwalm-Eder-Kreis ein Volumen von rund 83,5 Mio. Euro. Im Hinblick auf seine Feststellungen aus dem Jahr 2005 prüfte der Rechnungshof unter Beteiligung seines Prüfungsamtes in Kassel stichprobenartig die auf diesen Landkreis entfallenden Zuweisungen für das Haushaltsjahr 2006.

## **31.2 Mängel bei den geprüften Bewilligungsverfahren**

### **31.2.1**

In die Prüfung einbezogen wurden die obere Wasserbehörde beim Regierungspräsidium Kassel, der Fachbereich Wasser- und Bodenschutz des Kreisausschusses des Schwalm-Eder-Kreises sowie neun Städte und Gemeinden des genannten Landkreises. Auf das aus insgesamt 33 Maßnahmen bestehende Investitionsvolumen nach Kostenrichtwerten von rund 28 Mio. Euro wurden Zuweisungen in Höhe von rund 10,1 Mio. Euro gewährt. Die Art der geförderten Maßnahmen geht aus der nachfolgenden Tabelle hervor, wobei eine Maßnahme aus mehreren Teilmaßnahmen bestehen kann:

Art der Maßnahmen	Anzahl
Neubau, Ausbau und Erneuerung von Kanälen	26
Bau einer Trennkanalisation	2
Bau von Stauraumkanälen	6
Bau von Regenüberlauf- und Regenrückhaltebecken	3
Bau eines Pumpwerks mit Pumpendruckleitung	1

Tabelle 31-1: Art und Anzahl der Maßnahmen

Die zu den Maßnahmen gehörenden Entlastungskanäle und verbindende Kanäle bei Stauraumkanälen und Regenüberlauf- sowie Regenrückhaltebecken wurden in der Tabelle nicht gesondert aufgeführt.

### 31.2.2

Der Rechnungshof stellte fest, dass in Bewilligungsverfahren, die die Erneuerung von Kanälen zum Gegenstand hatten, nicht berücksichtigt wurde, dass Erneuerungen von nicht vom Land mitfinanzierten Kanälen nur gefördert werden können, wenn diese die Schadensklassen 0 oder 1 aufweisen und sich diese Schäden über zumindest 30 v. H. der Kanalstrecke/Kanalhaltung erstrecken.

Weiterhin stellte er fest, dass bei Bewilligungsverfahren die Zuweisungen mit einem einheitlichen Fördersatz berechnet wurden, obwohl zwischen den Fördersätzen von Kanälen mit 25 bis 35 v. H. und den Fördersätzen für Regenüberlauf- und Regenrückhaltebecken sowie Stauraumkanälen mit 30 bis 50 v. H. zu differenzieren war.

Für Trennkanalisationen in bereits bebauten und schon zentral entwässerten Gebieten wurden die Kostenrichtwerte für Kanäle und nicht die niedrigeren Kostenrichtwerte für die Maßnahmen zur Abwasserreduzierung angesetzt.

Bei der Förderung von Kanälen und Regenentlastungsanlagen wurden unzutreffende Zuschläge zu den Fördersätzen aufgrund der Einwohnerdichte gewährt.

Bei einigen Maßnahmen waren die Ermittlungen der Kostenrichtwerte unzutreffend, da zwischen der Ortslage und dem Außenbereich nicht unter-

schieden bzw. das Pumpwerk und die Pumpendruckleitung nicht korrekt berechnet wurden.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs betrug die unzutreffende Förderung insgesamt rund 1 Mio. Euro.

Da bei den Fördersätzen für Kanäle und den Regenentlastungsanlagen nicht differenziert wurde, hat der Rechnungshof das Ministerium gebeten, die von ihm in einer - das gesamte Land Hessen betreffenden - Liste zusammengestellten Maßnahmen diesbezüglich durch die Fachbehörden prüfen zu lassen. Nach dem vom Ministerium mitgeteilten Ergebnis der Prüfungen wurden bei 41 Investitionsmaßnahmen Zuweisungen in Höhe von insgesamt rund 900.000 Euro zu Unrecht gewährt.

### **31.2.3**

Insgesamt könnten nach den Feststellungen des Rechnungshofs Rückforderungen in Höhe von rund 1,9 Mio. Euro geltend gemacht werden. Er hat dem Ministerium empfohlen, die Überzahlungen zurückzufordern und die Mittel wieder dem kommunalen Finanzausgleich zuzuführen.

### **31.2.4**

Das Ministerium hat die Feststellungen im Wesentlichen bestätigt. Hinsichtlich der Frage von Rückforderungen hat es mitgeteilt, es beabsichtige, in analoger Anwendung einer Regelung in der Verordnung über Zuweisungen zum Bau von Abwasseranlagen überzahlte Beträge nicht zurückzufordern, sondern deren Verwendung durch den jeweiligen Zuweisungsempfänger für andere förderfähige Maßnahmen der Abwasserbeseitigung zuzulassen. Auf diese Weise werde ebenfalls sichergestellt, dass die eingesetzten Mittel des kommunalen Finanzausgleichs entsprechend den mit dem Sofortprogramm Abwasseranlagen verfolgten Zielsetzungen verwendet würden. Außerdem werde auf diese Weise der Verwaltungsaufwand erheblich vermindert.

### **31.2.5**

Der Rechnungshof hält das vom Ministerium beabsichtigte Verfahren im konkreten Fall für vertretbar.

## **Staatskanzlei und Ministerien (Epl. 1 - 9)**

### **32 Organisation und Wirtschaftlichkeit des operativen Controllings in der Landesverwaltung**

*Hinsichtlich Organisation und Wirtschaftlichkeit des operativen Controllings in den Ministerien und in der Staatskanzlei bestehen Optimierungspotenziale. Der Rechnungshof hat empfohlen, die bestehenden Defizite zu beseitigen und dabei die von ihm aufgezeigten Erfolgsfaktoren zu berücksichtigen. Damit kann der notwendige Aufbau eines kennzahlenbasierten Wirkungscontrollings gelingen und eine ergebnisorientierte Steuerung der Landesverwaltung erreicht werden.*

*Das Ministerium der Finanzen erklärte für die Landesregierung, dass die Ergebnisse des Berichts wichtige Orientierungspunkte auf dem Weg zu einem effektiven und effizienten Controlling seien.*

#### **32.1 Prüfungsgegenstand**

Das Controlling ist einer der zentralen Bausteine der Neuen Verwaltungssteuerung und Voraussetzung für eine wirksame ergebnisorientierte Steuerung der Landesverwaltung. Im Hinblick auf den zum 1. Januar 2008 flächendeckend eingeführten Produkthaushalt untersuchte der Rechnungshof die Rahmenbedingungen und die Umsetzung des operativen Controllings in der Landesverwaltung, um mögliche Optimierungspotenziale aufzuzeigen. Die Untersuchung, deren Ergebnisse der Landesregierung als Beratende Äußerung gemäß § 88 Abs. 2 LHO zur Verfügung gestellt wurden, umfasste alle Ministerien und die Staatskanzlei (Mandanten).

## **32.2 Organisation und Wirtschaftlichkeit des operativen Controllings**

### **32.2.1**

Das ressortübergreifende operative Controlling wird von der sog. „Kopf-stelle“ bzw. den „Spiegelreferaten“ in der Haushaltsabteilung des Ministeriums der Finanzen wahrgenommen. Zum Untersuchungszeitpunkt fehlten noch ein Konzept zum ressortübergreifenden Controlling sowie eine Zuordnung der ressortübergreifenden Controllingaufgaben bzw. -kompetenzen zu einzelnen Aufgabenträgern (insbesondere zu den sog. „Spiegelreferenten“).

Der Rechnungshof hat empfohlen, ein Konzept zum ressortübergreifenden Controlling zu entwickeln und dabei die Rolle der „Kopf-stelle“ und der „Spiegelreferenten“ eindeutig zu definieren sowie entsprechende Aufgaben- und Kompetenzzuordnungen vorzunehmen.

### **32.2.2**

Das zentrale Mandantencontrolling war in allen Häusern als eigenes Referat oder als Teil eines Referates in der Zentralabteilung angesiedelt. Teilweise verfügten die Controller analog zu den Haushaltsbeauftragten über das Recht, unmittelbar an die Behördenleitung zu berichten. Schriftliche Definitionen dieser Berichtsrechte existierten bislang nicht.

Der Rechnungshof hat angeregt, die Unabhängigkeit des Controllings bei allen Mandanten organisatorisch (z.B. durch die Organisationsform „Stabs-stelle“) oder zumindest personell (durch schriftlich fixierte Berichtsrechte) sicherzustellen.

### **32.2.3**

Die Eckwerte für die Haushaltsplanung des Jahres 2008 wurden auf Basis des vorläufigen Rechnungsergebnisses des Jahres 2006 festgelegt. Durch diese Fortschreibung der Istwerte wurden tendenziell diejenigen Mandanten benachteiligt, die im Haushaltsjahr 2006 wirtschaftlich gehandelt und nicht das gesamte Budget aufgebraucht hatten.

Der Rechnungshof hat empfohlen, zukünftig im Einklang mit dem Grundgedanken der Neuen Verwaltungssteuerung ergebnisorientiert zu planen. Neben der Outputorientierung der Eckwertevorgaben sollten die Planungsansätze jährlich grundlegend hinterfragt werden (Zero-Base-Budgeting).

#### **32.2.4**

Die untersuchten Mandanten planen in unterschiedlichem Umfang Kostenartengruppen (z. B. Personalkosten oder Sachkosten) auf den Standardleistungen (z.B. IT-Service Standard) für den Produkthaushalt 2008. Auf dieser Datenbasis ist die Vergleichbarkeit der Standardleistungen zwischen den Mandanten nicht gegeben. Aussagekräftige Benchmarking-Analysen oder belastbare Entscheidungen über Fremd- oder Eigenerstellung (Make-or-buy-Entscheidungen) sind nicht möglich.

Der Rechnungshof hat empfohlen, Vorgaben zur einheitlichen Planung der Standardleistungen in das Budgetierungskonzept aufzunehmen. Aus diesen sollte hervorgehen, welche Kostenartengruppen für eine aussagekräftige und vergleichbare Planung einer Standardleistung heranzuziehen sind.

#### **32.2.5**

Die dezentrale Planung und Ressourcenverantwortung, die Voraussetzung für das Ausschöpfen der dezentralen Steuerungspotenziale ist, war erst bei wenigen Mandanten umgesetzt. Ferner bestand als Anreiz zu wirtschaftlichem Handeln nur bei drei Mandanten die Möglichkeit, Gewinnrücklagen für managementbedingte Gewinne auf Kostenstellenebene zu bilden, um insbesondere dem erhöhten Mittelabfluss zum Jahresende („Dezemberfieber“) entgegenwirken zu können.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die dezentrale Planung der Personal-, Sach- und kalkulatorischen Kosten und die entsprechende Ressourcenverantwortung bei allen Mandanten umzusetzen, um die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns steigern zu können. Zudem sollten bei allen Mandanten kostenstellenspezifische Gewinnrücklagen ermöglicht und zeitnah personenbezogene Anreizsysteme (z. B. Leistungsprämien) entwickelt werden.

### 32.2.6

Die im Leitfaden Ziel- und Produktdefinition dargestellte Notwendigkeit zur Definition ministerieller Standardprodukte wie z.B. „Anfragen und Initiativen aus dem Parlament“ (kein ausreichendes Budget für Ministerien, Zwang zum Verkauf unerwünschter Leistung an den nachgeordneten Bereich) konnte nicht nachvollzogen werden. Zudem war die geforderte Steuerbarkeit der Produkte nicht in allen Fällen gegeben. Die Vergleichbarkeit der ministeriellen Standardprodukte zwischen den Ministerien war nach der überwiegenden Einschätzung der Controller ebenfalls nicht gegeben.

Der Rechnungshof hat dem Ministerium der Finanzen geraten, die Definition ministerieller Standardprodukte zu hinterfragen. Alternativ könnten die Kosten des Ministeriums auf die operativen Produkte des nachgeordneten Bereichs im Wege einer mehrstufigen Deckungsbeitragsrechnung (ergänzt um ein Gemeinkostencontrolling) verrechnet werden. Sollte an der Bildung ministerieller Produkte festgehalten werden, ist deren Vergleichbarkeit sicherzustellen.

### 32.2.7

Bei der Zeit- und Mengen-Erfassung bestanden Unterschiede hinsichtlich der Plausibilisierung der Daten. Nur bei wenigen Mandanten konnten die Vorgesetzten die Daten plausibilisieren. Zudem zeigten sich deutliche Differenzen bei der Verrechnung der erfassten Zeiten auf die erstellten Produktmengen, da bei den einzelnen Mandanten unterschiedliche Mengenschlüssel zugrunde gelegt wurden. Dadurch ergaben sich z.B. trotz gleich hoher Gesamtkosten für ein ministerielles Standardprodukt bei den Mandanten unterschiedliche Preise je Mengeneinheit. Auf dieser Basis lassen sich keine aussagekräftige Vergleichsbetrachtungen und belastbare Make-or-buy-Entscheidungen treffen.

Der Rechnungshof hat dem Ministerium der Finanzen empfohlen, die Kostenzuordnung zu den ministeriellen Standardprodukten und den Standardleistungen anhand vorgegebener einheitlicher Mengenschlüssel verbindlich zu regeln sowie eine inhaltliche Plausibilisierung durch die direkten Vorgesetzten vorzugeben.

### **32.2.8**

Die Controller hatten einen hohen Bedarf an zentraler Systemunterstützung durch den seit mehreren Jahren im Hessischen Competence Center in der Entwicklung befindlichen Kostenstellenbericht. Auch die Nutzung der vom SAP-Modul Business Intelligence bereitgestellten Analysewerkzeuge für buchungskreisspezifische Berichte wurde von rund der Hälfte der Controller als notwendig erachtet. Die Befragung der Kostenstellenverantwortlichen zeigte zudem, dass das Nutzenpotential des Controllings insgesamt - insbesondere hinsichtlich Benchmark- und Wirtschaftlichkeitsanalysen sowie Kostenreduzierungen - noch nicht ausgeschöpft ist.

Der Rechnungshof hat dem Ministerium der Finanzen empfohlen, den analysierten Bedarf der Controller zeitnah zu decken. Um die Akzeptanz der Nutzer mit den zur Verfügung gestellten Informationen untersuchen und ggf. weiteren Handlungsbedarf erkennen zu können, sollten regelmäßige Nutzerbefragungen durchgeführt werden.

### **32.3 Stellungnahme der Landesregierung**

Das Ministerium der Finanzen sieht - stellvertretend für alle Ministerien und die Staatskanzlei - in den Ergebnissen und den davon abgeleiteten Empfehlungen wichtige Orientierungspunkte auf dem Weg zu einem effektiven und effizienten Controlling und einer wirksamen Neuen Verwaltungssteuerung.

### **32.4 Ergebnis**

Der Rechnungshof begrüßt die Einschätzung der Landesregierung. Er erwartet, dass bei der Weiterentwicklung der Neuen Verwaltungssteuerung die von ihm aufgezeigten organisatorischen und aufgabenbezogenen Erfolgsfaktoren des operativen Controllings genutzt werden.

## **Teil IV Berichte und Stellungnahmen des Rechnungshofs 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 §§ 71 a, 102 Absatz 3 und 103 Absatz 1 LHO) an Landtag und Landesregierung, soweit die Themen nicht in Teil III behandelt sind. Im Jahre 2008 hat der Rechnungshof in insgesamt 84 Fällen Berichte und Stellungnahmen abgegeben. Einen Einblick in das Spektrum seiner Tätigkeit vermitteln die nachfolgenden Beispiele.

### **1 Stellungnahmen zu Fragen des Gemeindehaushaltsrechts**

Der Rechnungshof ist nach dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen im Jahr 2008 zum Erlass von Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Landes über die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung der Gemeinden gehört worden.

- In einer Stellungnahme zu den Richtlinien über die Gewährung von Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock hat er insbesondere Anregungen zu den berücksichtigungsfähigen Ausgaben bei der Berechnung von Fehlbeträgen und zu einer Ausweitung der Einberechnung von freiwilligen Ausgaben gegeben.
- Bei der Neufassung der Richtlinien für kommunale Anlagegeschäfte hat er empfohlen, einschränkende Regelungen bezüglich des Einsatzes derivativer Finanzierungsinstrumente aufzunehmen. Bei Anlagen in Investmentfonds hat er eine vorherige fachkundige Beratung und deren Dokumentation für geboten gehalten.
- In seiner Äußerung zu den vom Ministerium beabsichtigten Erläuterungen zum Kommunalen Verwaltungskontenrahmen hat er aufgrund seiner Prüfungserfahrungen Praxisbeispiele gegeben, die den Gemeinden den Umgang mit dem doppischen Kontenrahmen erleichtern sollen.

- Er hat angeregt, in den Erlass zur „Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen“ eine Bestimmung aufzunehmen, wonach die Gemeinden dafür Sorge zu tragen haben, bestimmte Regelungen des Vergaberechts für ihre Eigenbetriebe und Mehrheitsbeteiligungen anzuwenden.

Das Ministerium hat die Hinweise - soweit sich die Vorschriften nicht noch im Abstimmungsverfahren befinden - berücksichtigt.

## **2 56. Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs über die Prüfung der Verwaltung der Schulden**

Der Landesschuldenausschuss unter dem Vorsitz des Präsidenten des Rechnungshofs hat in seiner Sitzung am 28. Mai 2008 den Bericht behandelt, der nach § 6 Absatz 2 des Gesetzes über die Aufnahme und Verwaltung von Schulden des Landes dem Landtag jährlich vorzulegen ist. Zu diesem Zweck prüft der Ausschuss unter Hinzuziehung von Beamten des Rechnungshofs mindestens einmal jährlich die Verwaltung der Schulden des Landes und des Landesschuldbuchs.

Der Bericht über die Verwaltung der Schulden des Haushaltsjahres 2006 bescheinigt die ordnungsgemäße Führung des Landesschuldbuches und die Einhaltung der Kredit- und Bürgschaftsermächtigungen. Er befasst sich eingehend mit der Entwicklung und der Struktur der Landesschulden und geht auf Einzelheiten bei der Beschaffung von Kreditmitteln und den Einsatz von Zinsderivaten im Kreditmanagement ein. Er enthält zudem Ausführungen zu ausgewählten Haushaltsdaten im Ländervergleich. Das Plenum des Landtags hat den 56. Schuldenbericht in seiner Sitzung am 4. März 2009 zur Kenntnis genommen.

### **3 Stellungnahme nach § 102 LHO zur Änderung der Satzung des Landesbetriebes Hessen-Forst**

Das Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz hatte den Rechnungshof mit Schreiben vom 3. Dezember 2008 über die geplante Änderung der Satzung des Landesbetriebes Hessen-Forst unterrichtet. In der Satzung sollten die Regelungen des Hessischen Forstgesetzes zur Rücklagenbildung konkretisiert werden. Mit der Änderung sollten sowohl die Vorgaben der Neuen Verwaltungssteuerung als auch die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und Bilanzierung berücksichtigt werden.

Der vom Fachministerium vorgelegte Satzungsentwurf wich aus Sicht des Rechnungshofs in einigen Positionen von den Vorgaben des Hessischen Forstgesetzes für die beim Landesbetrieb Hessen-Forst zu bildenden Rücklagen ab.

Der Rechnungshof hat dem Fachministerium und dem Hessischen Ministerium der Finanzen Empfehlungen zur Klarstellung einzelner Satzungs Vorschriften gegeben, die von den beteiligten Ministerien im neuen Satzungsentwurf für den Landesbetrieb Hessen-Forst umgesetzt wurden. Er hat dem Satzungsentwurf am 23. Februar 2009 zugestimmt.

### **4 Stellungnahme und Empfehlungen zur Umsetzung naturschutzrechtlicher Kompensationsmaßnahmen**

Der Rechnungshof hat im Rahmen einer Orientierungsprüfung die Umsetzung der Verordnung über die Durchführung von Kompensationsmaßnahmen, Ökokonten, deren Handelbarkeit und die Festsetzung von Ausgleichsabgaben vom 1. September 2005 untersucht. Als Ergebnis hat er dem Ministerium Empfehlungen für folgende fachaufsichtliche Regelungen gegeben:

- Erfassung von Maßnahmen und Daten des noch im Aufbau befindlichen Zentralregisters,

- Überwachung und Sicherstellung der auf 30 Jahre festgelegten Gewährleistung von Kompensationsmaßnahmen,
- Diskriminierungsfreie Anerkennung und Bewertung der Festsetzung von Ökopunkten durch die unteren Naturschutzbehörden sowie
- Modifizierung der Hinweise für naturschutzrechtliche Kompensationen im Wald im Zusammenhang mit den Grundpflichten des Waldbesitzers (§ 6 Hessisches Forstgesetz).



Waldpflege (Grundpflicht des Waldbesitzers) als Kompensationsmaßnahme anerkannt

Das Ministerium hat bezüglich der Bewertungen des Rechnungshofs weitgehend Konsens erklärt. Weiter hat es eine Fortschreibung des Erlasses von 1999 zur Kompensation im Wald angekündigt. Eine einheitliche Sichtweise und Auslegung naturschutzrechtlicher Fragen will es im Rahmen von Schulungen herbeiführen.

## **5 Stellungnahme nach §§ 102, 103 LHO zu den Sollkonzepten für das Landesreferenzmodell Rechnungswesen (Version 4c)**

Die Unternehmens-Informationssysteme der Firma SAP wird in der Landesverwaltung zur EDV-gestützten Abwicklung von Aufgaben im Rechnungswesen, z.B. in der Buchhaltung, im Controlling und in der Beschaffung eingesetzt. Die auf die Bedürfnisse der Landesverwaltung zugeschnittene Software wird als Landesreferenzmodell (LRM) bezeichnet. Im LRM abgebildete Abläufe bzw. Prozesse werden anhand von Sollkonzepten dargestellt. Entsprechend den Sollkonzepten werden Systemeinstellungen und spezielle Modifikationen vom SAP-Standard vorgenommen. Aufgrund der notwendigen Weiterentwicklung der einzelnen Sollkonzepte spiegelt die Version 4c des LRMs einen Zwischenstand wider.

Der Rechnungshof nahm am 26. Februar 2008 in einem Unterrichts- und Anhörungsverfahren nach §§ 102, 103 LHO zu den Sollkonzepten Stellung. Er wies unter anderem darauf hin, dass in den Sollkonzepten Arbeitsanweisungen für den Anwender fehlten und die Sollkonzepte noch nicht ausreichend auf die im SAP-System eingerichteten Kontrollen eingehen. Zudem enthielt das Sollkonzept SAP-Berechtigungen eine Rollenkombinationsmatrix, in der Kombinationen von Zugriffsberechtigungen dargestellt werden, deren gemeinsame Vergabe zu einer Umgehung des Vier-Augen-Prinzips führen kann.

Der Rechnungshof gab Anregungen, die bei einer Weiterentwicklung der Sollkonzepte beachtet werden sollten. Insbesondere empfahl er eine Überarbeitung der o. g. Rollenkombinationsmatrix, beispielsweise hinsichtlich der Definition von kritischen Berechtigungskombinationen.

Darmstadt, den 2. April 2009

Prof. Dr. Eibelshäuser

Freiherr von Gall

Dr. Göschel

Hilpert

Prof. Dr. Schäfer

Wallis

Doetschmann

Dr. Nowak



DER PRÄSIDENT  
DES HESSISCHEN  
RECHNUNGSHOFS

Darmstadt, den 30. Oktober 2008

**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 2007 ohne Beanstandungen abgeschlossen worden.

Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser