



HESSISCHER RECHNUNGSHOF

Bemerkungen 2013

Bericht zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen

Hessischer Landtag
Eingegangen am 26. Juni 2014

19. Wahlperiode

Drucksache 19/370
Ausgegeben am 27. Juni 2014

Verschuldungskennzahlen	2011 Ist Mio. Euro	2012 Ist Mio. Euro
Nettokreditaufnahme*	1 480,1	1 536,1
Finanzierungssaldo	1 189,1	1 590,6
Landesschuld	42 371,3	44 251,5
Pro-Kopf-Verschuldung	6 479,1	6 792,8

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

Strukturdaten		2011 Ist	2012 Ist
Personalausgaben/Einwohner	unbereinigt	1 313,8€	1 343,1€
	bereinigt	1 489,4€	1 517,9€
Zins-Steuer-Quote*	unbereinigt	9,4 %	9,6 %
	bereinigt	9,6 %	9,7 %
Personal-Ausgaben-Quote**	unbereinigt	39,5 %	39,6 %
	bereinigt	44,8 %	44,9 %
Zins-Ausgaben-Quote**	unbereinigt	6,8 %	6,9 %
	bereinigt	6,8 %	6,9 %
Investitions-Ausgaben-Quote**	unbereinigt	12,3 %	10,1 %
	bereinigt	13,2 %	11,0 %

* Steuereinnahmen nach LFA

** Bereinigte Ausgaben ohne LFA

Kennzahlen Konzernabschluss	2011 Mio. Euro	2012 Mio. Euro
Bilanzsumme	108 131,1	118 045,0
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	70 620,1	81 254,2
Jahresergebnis	- 3 867,0	- 10 634,2

Bemerkungen 2013

des Hessischen Rechnungshofs

zur

Haushalts- und Wirtschaftsführung

des

Landes Hessen

(einschließlich Feststellungen zur
Haushaltsrechnung 2012)

Darmstadt, den 11. April 2014

Vorwort

Die aktuelle Finanzlage des Landes ist einerseits dadurch gekennzeichnet, dass sich die Steuereinnahmen dank einer positiven konjunkturellen Entwicklung und eines stabilen Arbeitsmarkts weiterhin auf hohem Niveau bewegen. Andererseits ist der Landeshaushalt nach wie vor von einem hohen Defizit geprägt – auch wenn dieses gegenüber den Vorjahren geringer ausfiel.

Auch im Berichtsjahr 2012 musste Hessen trotz konjunkturell bedingter Mehreinnahmen erneut neue Schulden aufnehmen. Gleichzeitig wurden hohe Leistungen für den Länderfinanzausgleich erbracht. Mit der Verabschiedung eines Ausführungsgesetzes zur Schuldenbremse im letzten Jahr hat der Gesetzgeber einen wichtigen Schritt zur Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben vollzogen. Das Gesetz regelt Einzelheiten zu der im Jahr 2011 in der Hessischen Verfassung verankerten Schuldenbremse, die ab dem Haushaltsjahr 2020 eine Nettoneuverschuldung grundsätzlich nicht mehr zulässt.

Solide Finanzen sind wesentlich für die Zukunftsfähigkeit eines Staates. Die finanziellen Probleme des Landes sind in erster Linie nicht bei den Einnahmen zu suchen, sondern auf der Ausgabenseite. Ehrgeizigere Sparziele sind möglich und auch sinnvoll. Aufgaben und Ausgaben sind auf den Prüfstand zu stellen. Hierzu sind Mut und Durchsetzungskraft bei den politischen Entscheidungsträgern gefragt. Konfliktfreie Lösungen wird es nur selten geben.

Der Rechnungshof ist bemüht, keine prüfungsfreien Räume entstehen zu lassen. Dabei gilt: Transparenz ist Voraussetzung für wirtschaftliches Handeln. Dieser Grundsatz meines Amtsvorgängers bleibt unverändert ein wichtiger Maßstab für die Arbeit des Rechnungshofs. Der Rechnungshof versteht sich in diesem Sinne als kritischer Berater von Exekutive und Legislative. Sein Ziel ist es, den politischen Entscheidungsträgern, Potenziale für ein wirtschaftlicheres Handeln bei der Aufgabenwahrnehmung aufzuzeigen.

Mit der Vorlage der Bemerkungen 2013 kommt der Rechnungshof seiner Verpflichtung nach, den Landtag, die Landesregierung und die Öffentlichkeit über wesentliche Prüfungsergebnisse zu informieren. Gegenüber dem Vorjahr sind die Bemerkungen (Jahresbericht) in einigen Bereichen fortentwickelt worden. So wurde der allgemeine Teil um Beiträge zum Produkthaushalt sowie zum Thema Berichterstattung erweitert. Ein neuer Teil IV informiert über Maßnahmen, die geprüfte Stellen aufgrund von Prüfungsfeststellungen aus vergangenen Jahren ergriffen haben. Der Rechnungshof verfolgt also die Umsetzung seiner Empfehlungen auch nach Abschluss seiner Prüfungen weiter.

Dieser Bericht wäre ohne die hohe fachliche Kompetenz und das Engagement des Kollegiums und der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Rechnungshofs nicht denkbar. Ihnen allen danke ich für die vertrauensvolle und konstruktive Zusammenarbeit.

Darmstadt, im April 2014

Dr. Walter Wallmann
Präsident des Hessischen Rechnungshofs

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	11
Feststellungen nach Artikel 144 Satz 1 HV, § 97 Absatz 2 Nr. 1 LHO . . .	13
0 Vorbemerkung	14

Teil I Bemerkungen allgemeiner Art

1 Haushaltsrechnung 2012	19
1.1 Prüfung und Feststellung der Haushaltsrechnung	20
1.2 Entwicklung von Einnahme- und Ausgabearten	26
1.3 Entwicklung der Landesschuld	68
2 Gesamtabschluss des Landes Hessen zum 31. Dezember 2012	93
2.1 Novellierung der Landeshaushaltsordnung und Reformfordernis	93
2.2 Jahresergebnis und Haushaltsausgleich	95
2.3 Bedeutung des Gesamtabschlusses	96
2.4 Künftiger Regelungsrahmen für den Gesamtabschluss	96
2.5 Analyse des Gesamtabschlusses	97
3 Produkthaushalt 2012	125
3.1 Grundsätzliches	125
3.2 Planung des Produkthaushalts	126
3.3 Abrechnung des Produkthaushalts	128
3.4 Überleitung vom Leistungsergebnis zum Jahresergebnis der Ergebnisrechnung	129
3.5 Hinweise und Empfehlungen	131



4	Berichterstattung	133
4.1	Adressaten der Berichterstattung	133
4.2	Gesetzliche und vertragliche Berichterstattung	135
4.3	Bericht über die über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie Kosten und Mengen	135
4.4	Bericht über die Einhaltung der Schuldenbremse	138
4.5	Quartalsberichterstattung	140
5	Länderfinanzausgleich und Kommunaler Finanzausgleich	143
5.1	Länderfinanzausgleich	143
5.2	Kommunaler Finanzausgleich	154

Teil II Bemerkungen zu den Einzelplänen

Einzelpläne 01 bis 09 und 15: Gesamte Landesverwaltung

- 6 Einführung des Dokumentenmanagementsystems HeDok
in der Landesverwaltung 171

Einzelpläne 02 bis 09 und 15: Staatskanzlei und Ministerien

- 7 Organisation und Aufgabenwahrnehmung der Internen Revisionen
in der Landesverwaltung 179

Einzelplan 03: Hessisches Ministerium des Innern und für Sport

- 8 Vorbemerkung zum Einzelplan 03 185
- 9 Organisation und Wirtschaftlichkeit von Druckereien der Polizei . . . 189
- 10 Verkehrserziehung 195
- 11 Begleitung von Großraum- und Schwertransporten durch die Polizei 201

Einzelplan 04: Hessisches Kultusministerium

- 12 Vorbemerkung zum Einzelplan 04 205
- 13 Kontrollprüfung zur Schulsozialarbeit 211
- 14 Ganztagsangebote an Schulen 215
- 15 Gewährung von Elternzeit bei beamteten Lehrkräften
unter besonderer Berücksichtigung der Schulferien 223

Einzelplan 05: Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und Europa

- 16 Vorbemerkung zum Einzelplan 05 227
- 17 Struktur der Sozial- und der Verwaltungsgerichtsbarkeit 233



Einzelplan 06:

Hessisches Ministerium der Finanzen

18	Vorbemerkung zum Einzelplan 06	239
19	Fachcontrolling im Bereich der Arbeitnehmer-Veranlagung	245
20	Aktenführung in der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung zu den zentralen IT-Systemen der Landesverwaltung	251

Einzelplan 07:

**Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und
Landesentwicklung**

21	Vorbemerkung zum Einzelplan 07	253
22	Förderung der ländlichen Regionalentwicklung	259

Einzelplan 08:

Hessisches Sozialministerium

23	Vorbemerkung zum Einzelplan 08	263
24	Prävention und Hilfen gegen Glücksspielsucht	267

Einzelplan 18:

Staatliche Hochbaumaßnahmen

25	Vorbemerkung zum Einzelplan 18	273
26	Verbesserung der Kostensicherheit im Hochbau	277

Teil III **Berichte und Stellungnahmen**

1	Stellungnahme nach § 102 LHO zum Entwurf einer Verordnung über den Umfang der Lehrverpflichtung des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an den Hochschulen des Landes (Lehrverpflichtungsverordnung)	289
2	Bericht nach § 88 Absatz 2 LHO über die Prüfung „Förderung der European Business School gGmbH unter besonderer Berücksichtigung des Aufbaus der Law School sowie die damit verbundene Universitätsgründung“	289
3	Stellungnahme nach § 103 LHO vom 27. August 2013 zur Neufassung der Förderrichtlinien „Bestimmungen zur Vergabe der Film- und Kinofördermittel des Landes Hessen“	290
4	Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen sowie zur Änderung der Landeshaushaltsordnung, Landtagsdrucksache 18 / 7253	291
5	Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Hessischen Haushaltsmodernisierungsgesetzes	292
6	Schriftliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Landeshaushaltsordnung, Landtagsdrucksache 18 / 7201	293
7	Beteiligung des Rechnungshofs an der Diskussion über die Verwaltungsstruktur und die Ausgestaltung künftiger EPSAS	294
8	Stellungnahme nach § 102 LHO über die Änderung von Fördergrundsätzen Ausbildungsbudget („Qualifizierung und Beschäftigung junger Menschen“)	300
9	Zusammenfassung der wichtigsten Feststellungen bei den Prüfungen der Landesprogramme Gewässerentwicklung und Hochwasserschutz vom 22. November 2013	301
10	Bericht nach § 88 Absatz 2 LHO vom 5. März 2013 zu den Prüfungsrechten des Rechnungshofs bei der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen	301
11	Stellungnahme nach § 103 LHO vom 16. August 2013 zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Schaffung von mehr Transparenz in öffentlichen Unternehmen im Lande Hessen	302



Teil IV Ergebnisse von Prüfungen aus vergangenen Jahren

1	Prüfung „Anrechnung von Renten auf Versorgungsbezüge“	307
2	Prüfung „Auswertung der Berichte über die Prüfung der Jahresabschlüsse der Universitäten“	308
3	Prüfung „Fragen des sicheren Einsatzes von SAP / R3“	309
4	Prüfung „Finanzierung der Integrationsfachdienste durch das Integrationsamt des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen“	311
5	Erstattung von Fahrgeldausfällen an Verkehrsunternehmen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen im öffentlichen Personennahverkehr	312
6	Prüfung der „Ausgestaltung und Effektivität der staatlichen Kontrolle in der Sozialversicherung“	313
7	Prüfung der Behandlung grunderwerbsteuerlicher Sachverhalte	315

Anlage zu den Bemerkungen 2013

Erklärung als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung	317
--	-----

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BGBI	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BNE	Bruttonationaleinkommen
bspw.	beispielsweise
DMS	Dokumentenmanagementsystem
EBS	EBS European Business School gGmbH
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
Epl.	Einzelplan
EPSAS	European Public Sector Accounting Standards
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESI	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
EU	Europäische Union
f. / ff.	folgende [Seite / n]
FAG	Finanzausgleichsgesetz
GA	Gemeinschaftsaufgabe
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen
hbm	Hessisches Baumanagement
HCN	Hessen Corporate Network
Helaba	Landesbank Hessen-Thüringen
HG	Haushaltsgesetz
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HHMoG	Hessisches Haushaltsmodernisierungsgesetz
HI	Hessisches Immobilienmanagement
HIF	Sondervermögen „Hessischer Investitionsfonds“
HSchG	Hessisches Schulgesetz
HV	Verfassung des Landes Hessen



HZD	Hessische Zentrale für Datenverarbeitung
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
ITF	Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ des Bundes
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
LFA	Länderfinanzausgleich
LHO	Hessische Landeshaushaltsordnung
LOEWE	Landes-Offensive zur Entwicklung Wissenschaftlich-ökonomischer Exzellenz
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
p. a.	per annum
SAP	Systeme, Anwendungen und Produkte in der Datenverarbeitung (Herstellernamen)
SGB	Sozialgesetzbuch
SpielhG HE	Hessisches Spielhallengesetz
StAnz.	Staatsanzeiger für das Land Hessen
usw.	und so weiter
u. a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
WIBank	Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen
WuZ	Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“
z. B.	zum Beispiel

HINWEIS:

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

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

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

Die in der Haushaltsrechnung 2012 nachgewiesenen Beträge stimmen mit den Kassenrechnungen und Büchern überein, die der Rechnungshof und sein Prüfungsamt bestimmungsgemäß stichprobenweise geprüft haben. Alle Einnahmen und Ausgaben waren ordnungsgemäß belegt. Die Haushaltsrechnung wird damit festgestellt (Artikel 144 Satz 1 HV).

Darmstadt, den 11. April 2014

Dr. Wallmann

Dr. Cuny

Doetschmann

Dr. Nowak

Dr. Breidert

Brillmann

Balk

Dr. Keilmann



0 Vorbemerkung

0.1 Gegenstand der Bemerkungen

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

Die Feststellungen zur Haushaltsrechnung des Landes beziehen sich auf das Haushaltsjahr 2012. Sie sind Gegenstand von Teil I der Bemerkungen (Bemerkungen allgemeiner Art). In Teil II wird über Ergebnisse von Prüfungen sowie über Beratungen aus besonderem Anlass berichtet. Teil III informiert über ausgewählte Berichte und Stellungnahmen des Rechnungshofs an den Landtag und die Landesregierung (z. B. nach §§ 88 Absatz 2, 102 und 103 LHO) sowie Institutionen. Mit den Beiträgen in Teil IV berichtet der Rechnungshof über Maßnahmen, die geprüfte Stellen aufgrund von Prüfungsfeststellungen vergangener Jahre ergriffen haben. Die Beiträge in den Teilen III und IV wurden dem Ministerium der Finanzen zur Kenntnis gegeben. Die Ministerien hatten Gelegenheit, sich – vor den Beratungen durch das Kollegium des Rechnungshofs – zum Teil I sowie den Beiträgen in Teil II der Bemerkungen, die ihre Geschäftsbereiche betreffen, zu äußern.

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

0.2 Prüfungsrechte und Prüfungsumfang

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

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

Vorbemerkungen

Der Rechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung – zum Teil in abgegrenzten Bereichen – der juristischen Personen des privaten Rechts u. a. dann, wenn eine Prüfung vereinbart ist (§ 104 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).

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

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

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

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

Neben seinen Prüfungsaufgaben berät der Rechnungshof den Landtag und die Landesregierung (§ 88 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.

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 1 LHO).

Ferner kann sich der Rechnungshof jederzeit zu wichtigen Maßnahmen der Verwaltung in dem seiner Prüfung unterliegenden Aufgabenbereich äußern (§ 102 LHO). Vor dem Erlass von Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der LHO (§ 103 LHO) bzw. von Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Landes über die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsfüh-



rung kommunaler Körperschaften (§7 Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen – ÜPKKG) ist der Rechnungshof zu hören.

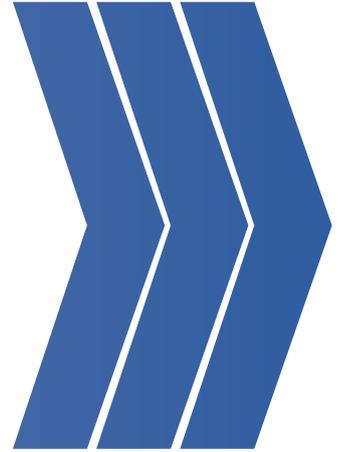
0.4 Haushaltsrechnung 2011

Die Feststellungen des Rechnungshofs in seinen Bemerkungen 2012 zur Haushaltsrechnung 2011 wurden als Landtagsdrucksache 18/7104 am 28. Mai 2013, die Stellungnahme der Landesregierung als Landtagsdrucksache 18/7650 am 22. August 2013 ausgegeben.

Nachdem sich der Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung sowie der Haushaltsausschuss mit den Bemerkungen befasst hatten, erteilte der Landtag der Landesregierung am 10. Dezember 2013 die Entlastung für das Haushaltsjahr 2011.

Teil I





Teil I Bemerkungen allgemeiner Art

1 Haushaltsrechnung 2012

Die Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans 2012 stiegen gegenüber dem Vorjahr um 4,7 Prozent auf jeweils rund 29 733 Mio. Euro. Im Haushaltsvollzug überstiegen die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben um 0,2 Prozent den Ansatz des Haushaltsplans; sie erreichten jeweils rund 29 797 Mio. Euro.

Der größte Teil der Ist-Einnahmen entfiel auf Steuern (55 Prozent). Diese nahmen gegenüber dem Vorjahr um 366 Mio. Euro (2 Prozent) auf 16 385 Mio. Euro zu. Die Eigenen Einnahmen sanken um 10 Mio. Euro (-1 Prozent) auf 997 Mio. Euro. Die Übertragungseinnahmen stiegen um 185 Mio. Euro (8 Prozent) auf 2 547 Mio. Euro. Das Land erhielt Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen in Höhe von 508 Mio. Euro.

Die Ist-Ausgaben entfielen insbesondere auf Personalausgaben (8 063 Mio. Euro), Umschuldungen (5 000 Mio. Euro), Übertragungsausgaben¹ (4 487 Mio. Euro), den Kommunalen Finanzausgleich (3 575 Mio. Euro), den Länderfinanzausgleich (1 726 Mio. Euro) sowie Investitionsausgaben ohne investiven Kommunalen Finanzausgleich (1 528 Mio. Euro). Die Personalausgaben stiegen um 211 Mio. Euro (3 Prozent). Die Übertragungsausgaben nahmen um 239 Mio. Euro (6 Prozent) zu. Im Vergleich zum Jahr 2011 erhöhten sich die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich um 35 Mio. Euro bzw. 2 Prozent und die Zahlungen in den Kommunalen Finanzausgleich um 396 Mio. Euro bzw. 12 Prozent. Die Investitionsausgaben sanken um 16 Prozent auf 2 058 Mio. Euro.

Im Jahr 2012 stieg die Nettokreditaufnahme um 56 Mio. Euro auf 1 536 Mio. Euro. Im Haushaltsvollzug wurden die weite Kreditobergrenze um 14,2 Mio. Euro unter- und die enge Kreditobergrenze um 391 Mio. Euro überschritten. Das Finanzierungsdefizit betrug 1 591 Mio. Euro. Es stieg gegenüber dem Vorjahr (1 189 Mio. Euro) um 34 Prozent. Die Landesschuld stieg um 1 880 Mio. Euro auf 44 251 Mio. Euro. Im Ländervergleich war Hessen trotz hoher Einnahmen mit einer Pro-Kopf-Verschuldung von 6 793 Euro (ohne Hinzurechnung der kommunalen Verschuldung) um 766 Euro schlechter als der Durchschnitt der Flächenländer.

¹ Hier ohne Länderfinanzausgleich und ohne Ausgaben des Kommunalen Finanzausgleichs für laufende Zwecke.



1.1 Prüfung und Feststellung der Haushaltsrechnung

Haushaltsgesetz

Gemäß Artikel 139 Absatz 2 Satz 2 HV ist der Haushaltsplan vor Beginn des Rechnungsjahres durch ein förmliches Gesetz festzustellen. Das Haushaltsgesetz 2012 (HG 2012)² wurde am 16. Dezember 2011 ausgefertigt sowie am 23. Dezember 2011 im Gesetz- und Verordnungsblatt veröffentlicht. Das Haushaltsgesetz stellte den Haushaltsplan für das Jahr 2012 fest. Ein Nachtragshaushalt wurde nicht verabschiedet. Der Haushaltsplan 2012 weist ein Haushaltsvolumen in Höhe von 29 732 702 300 Euro aus (Vorjahr: 28 389 003 800 Euro). Das Soll der Einnahmen und der Ausgaben lag um jeweils 4,7 Prozent (2011: 2,3 Prozent) über den entsprechenden Beträgen des Vorjahres. Im Vergleich zum Jahr 2003 lag das Ausgabenniveau des Jahres 2012 um 41,7 Prozent höher. Im Haushaltsjahr 2013 ist ein Anstieg um 4,6 Prozent auf 31 101 560 000 Euro und im Jahr 2014 um 3,3 Prozent auf 32 140 566 100 Euro vorgesehen.³ Für das Haushaltsjahr 2014 wird ein Nachtragshaushalt verabschiedet.⁴

Haushaltsrechnung

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

Das Ministerium der Finanzen hat die Haushaltsrechnung 2012 mit Datum vom 2. September 2013 aufgestellt und mit Schreiben vom 28. Oktober 2013 dem Rechnungshof übersandt.

Abschlussbericht

Die Haushaltsrechnung des Landes für das Jahr 2012 beginnt mit dem vom Minister der Finanzen am 29. Juli 2013 unterzeichneten Abschlussbericht.⁵ Im Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung sind der kassenmäßige Abschluss einschließlich Finanzierungssaldo sowie der rechnungs-

² Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2012 (Haushaltsgesetz 2012), GVBl. I S. 805.

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

⁴ Vgl. Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 7. Februar 2014.

⁵ Vgl. Haushaltsrechnung 2012, S. 4 – 9.

mäßige Abschluss (Haushaltsabschluss) zu erläutern (§ 84 LHO). Des Weiteren informiert der Abschlussbericht über die rechtlichen Grundlagen und gibt unter Verweis auf die jeweiligen Anlagen zur Haushaltsrechnung einen Überblick über die Haushaltsreste und Vorgriffe, die über- und außerplanmäßigen Einnahmen und Mehrausgaben, die Kreditaufnahme, die Rücklagen, die Rechnungslegung über den Produkthaushalt sowie die über- und außerplanmäßigen Gesamtkosten.

Der Minister erklärt auf Grundlage der von den Haushaltsbeauftragten der Dienststellen vorliegenden Erklärungen, dass im Haushaltsjahr keine weiteren als die nachgewiesenen Einzahlungen und Auszahlungen angenommen bzw. getätigt wurden, dass alle den einzelnen Produkten zugeordneten Mengen, Kosten und Erlöse sowie die Produktabgeltung der Erreichung des in der Produktbeschreibung definierten Zwecks gedient haben sowie dass in den Fördermittelbuchungskreisen der Ressorts für außerplanmäßige Leistungen die Zustimmung des Ministers der Finanzen gemäß § 37 LHO vorliegt und darüber hinaus keine zusätzlichen als die in der Produktbeschreibung aufgeführten Leistungen erbracht wurden.⁶

Kassenmäßiger Abschluss

Im kassenmäßigen Abschluss sind das kassenmäßige Jahresergebnis und das kassenmäßige Gesamtergebnis nachzuweisen (§ 82 LHO). Das Haushaltsjahr 2012 schloss mit einem kassenmäßigen Jahresergebnis von Null ab:

Ist-Einnahmen	29 797 438 549,26 Euro
Ist-Ausgaben	<u>- 29 797 438 549,26 Euro</u>
Kassenmäßiges Jahresergebnis	<u>0,00 Euro</u>

Das Ist-Haushaltsvolumen von 29 797,4 Mio. Euro lag um 64,7 Mio. Euro (0,2 Prozent) über dem Ermächtigungsrahmen des Haushaltsgesetzes (Soll-Haushaltsvolumen).

Da sowohl das Jahr 2012 als auch das Vorjahr jeweils kassenmäßig ausgeglichen abschlossen, betrug das kassenmäßige Gesamtergebnis⁷ 2012 wie im Vorjahr ebenfalls null Euro.

Rechnungsmäßiger Abschluss

Im rechnungsmäßigen Abschluss (Haushaltsabschluss oder Soll-Abschluss) sind das rechnungsmäßige Jahresergebnis und das rechnungs-

⁶ Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2012, S. 9, Ziffer 10.6.

⁷ Das kassenmäßige Gesamtergebnis ergibt sich aus der Summe von kassenmäßigem Jahresergebnis und haushaltsmäßig noch nicht abgewickelten kassenmäßigen Jahresergebnissen früherer Jahre.



mäßige Gesamtergebnis nachzuweisen (§ 83 LHO). Ausgehend von dem ausgeglichenen kassenmäßigen Jahresergebnis ergab sich nach Berücksichtigung der Haushaltsreste einschließlich Vorgriffe aus dem Vorjahr sowie auf das Folgejahr ein negatives rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2012 (Vorjahr: – 34 292 329,91 Euro):

Kassenmäßiges Jahresergebnis	0,00 Euro
aus dem Vorjahr übertragene Ausgabereste einschließlich Vorgriffe	+ 681 891 019,70 Euro
in das Folgejahr übertragene Ausgabereste einschließlich Vorgriffe	<u>– 725 433 358,14 Euro</u>
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis	<u>– 43 542 338,44 Euro</u>

Ausgehend von dem ausgeglichenen kassenmäßigen Gesamtergebnis blieb unter Berücksichtigung der in das Jahr 2013 übertragenen Ausgabereste einschließlich Vorgriffe ein negatives rechnungsmäßiges Gesamtergebnis 2012 (Vorjahr: – 681 891 019,70 Euro):

Kassenmäßiges Gesamtergebnis	0,00 Euro
in das Folgejahr übertragene Ausgabereste einschließlich Vorgriffe	<u>– 725 433 358,14 Euro</u>
Rechnungsmäßiges Gesamtergebnis	<u>– 725 433 358,14 Euro</u>

Ausgabereste⁸

Beträge, die nicht bis zum Ende des Haushaltsjahres verausgabt wurden, können bei übertragbaren oder für übertragbar erklärten Ausgaben als Ausgabereste in das Folgejahr übertragen werden. Bildung und Inanspruchnahme der Ausgabereste bedürfen der Einwilligung des Ministers der Finanzen.⁹

Die Ausgabereste des Jahres 2011 erhöhten und die Vorgriffe verminderten das Rechnungssoll des Jahres 2012.¹⁰ Dabei wurden die vom Ministerium der Finanzen in der „Zusammenstellung der verbliebenen Ausgabereste und Vorgriffe 2011“¹¹ benannten Änderungen der Buchungsstellen in das Jahr 2012 übernommen.

Im Haushaltsjahr 2012 entstanden ebenfalls Ausgabereste sowie Vorgriffe, die in das Jahr 2013 übertragen wurden. Die Ausgabereste betragen 740,0 Mio. Euro und die Vorgriffe 14,6 Mio. Euro.¹² Die Ausgabereste

⁸ Wie in den Vorjahren wurden keine Einnahmereste gebildet.

⁹ §§ 19 Absatz 2, 45 Absatz 3 LHO.

¹⁰ Vgl. Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2012, Nr. 3.2.

¹¹ Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 13. Februar 2012, Zusammenstellung der verbliebenen Ausgabereste und Vorgriffe 2011.

¹² Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 4. März 2013, Zusammenstellung der verbliebenen Ausgabereste und Vorgriffe 2012.

lagen gegenüber dem Vorjahr (696,6 Mio. Euro) um 43,3 Mio. Euro höher. Im zurückliegenden Zehnjahreszeitraum war dies der höchste Wert. Wie in den Vorjahren wurde der größte Teil der Ausgabereste für Ausgaben des Kommunalen Finanzausgleichs gebildet (338,9 Mio. Euro bzw. 45,8 Prozent, Vorjahr: 331,8 Mio. Euro bzw. 47,6 Prozent).

Da Ausgabereste anders als die Bildung von Rücklagen nicht im laufenden Jahr kassenwirksam werden, sind sie im Fall ihrer Beanspruchung im Folgejahr zu finanzieren. Insofern können hohe Ausgabereste im kommenden Jahr das Finanzierungsdefizit bzw. die Nettokreditaufnahme erhöhen. Dies ist insbesondere in Hinblick auf die Einhaltung des verbindlichen Abbaupfads der strukturellen Nettokreditaufnahme ab dem Jahr 2015 sowie der Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 zu berücksichtigen.¹³

Die Ausgabereste und Vorgriffe, die zum Abschluss des Haushaltsjahres 2012 ausgewiesen werden, wirken auf das folgende Haushaltsjahr. Die Ausgabereste erhöhen und die Vorgriffe verringern die Ausgabeermächtigungen des Jahres 2013. So erhöhen sie für das Haushaltsjahr 2013 den im Haushaltsplan genannten Soll-Betrag von 31 101,6 Mio. Euro (Haushaltsplan) auf 31 827,0 Mio. Euro:

Haushaltsbetrag der Ausgaben 2013	31 101,6 Mio. Euro
Ausgabereste 2012 (Buchungsstellen 2013 ¹⁴)	+ 738,6 Mio. Euro
Vorgriffe 2012 (Buchungsstellen 2013)	- 13,2 Mio. Euro
Rechnungssoll der Ausgaben 2013	<u>31 827,0 Mio. Euro</u>

Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen

Maßnahmen, die das Land zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, sind nur mit haushaltsrechtlicher Ermächtigung zulässig (§ 38 Absatz 1 LHO). Ausnahmen waren im Jahr 2012 lediglich zugelassen für unvorhergesehene und unabweisbare Bedürfnisse von höchstens 5,0 Mio. Euro.¹⁵ Daher haben Verpflichtungsermächtigungen vor dem Eingehen von Rechtsverpflichtungen zu Lasten des Landes oder vor der Begründung von Rechtsansprüchen gegen das Land vorzuliegen. Verpflichtungsermächtigungen sind allerdings nicht erforderlich für „Verpflichtungen für laufende Geschäfte“ wie Beihilfe, Geschäftsausstattun-

¹³ Vgl. Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 141-Gesetz) sowie zur Änderung der Hessischen Landeshaushaltsordnung vom 26. Juni 2013, GVBl. I S. 447.

¹⁴ Nach Berücksichtigung der Hinweise in der Zusammenstellung des Ministeriums der Finanzen vom 4. März 2013 werden im Einzelplan 07 in Kapitel 05 Ausgabereste und Vorgriffe saldiert. Hierdurch liegen die in das Jahr 2013 übernommenen Ausgabereste und Vorgriffe niedriger als die weiter oben im Text erwähnten Ausgabereste und Vorgriffe zum Ende des Haushaltsjahres 2012. Auf das Rechnungssoll 2013 bleibt dies ohne Einfluss.

¹⁵ § 11 Absatz 1 HG 2012.



gen und Mietverträge unterhalb festgelegter Wertgrenzen (§ 38 Absatz 4 LHO) oder für Verpflichtungen aus Staatsverträgen (§ 38 Absatz 5 LHO).¹⁶ Die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen bedarf der Einwilligung des Ministers der Finanzen (§ 38 Absatz 2 LHO).

Im Haushaltsplan für das Jahr 2012 wurden Verpflichtungsermächtigungen von 1 845,1 Mio. Euro¹⁷ veranschlagt (Vorjahr: 1 926,8 Mio. Euro). Hinzu kommen Verpflichtungsermächtigungen von 41,2 Mio. Euro (Vorjahr: 163,6 Mio. Euro) aufgrund von Haushaltsvermerken im Einzelplan 17 (Allgemeine Finanzverwaltung). Insgesamt ermächtigte somit der Gesetzgeber dazu, Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren in Höhe von 1 886,3 Mio. Euro¹⁸ (Vorjahr: 2 090,4 Mio. Euro) einzugehen.

Im Haushaltsjahr 2012 wurden von diesen Verpflichtungsermächtigungen 914,9 Mio. Euro (Vorjahr: 1 118,9 Mio. Euro) in Anspruch genommen (Zusagen).¹⁹ Somit wurden 48,5 Prozent (53,5 Prozent im Jahr 2011) der Ermächtigungen genutzt. Diese im Jahr 2012 gegebenen Zusagen belasten folgende Haushaltsjahre:

Haushaltsjahr 2013	443,3 Mio. Euro
Haushaltsjahr 2014	265,4 Mio. Euro
Haushaltsjahr 2015	123,1 Mio. Euro
spätere Haushaltsjahre	83,0 Mio. Euro
Zusagen insgesamt	<u>914,9 Mio. Euro</u>

Der Ausweis der finanziellen Verpflichtungen in der Anlage 8 zur Haushaltsrechnung wurde im Jahr 2012 um die Angabe der finanziellen Verpflichtungen aus Zusagen in Vorjahren aufgrund von Verpflichtungsermächtigungen erweitert. Der Gesamtbestand der Zusagen betrug 2 030,4 Mio. Euro.

PPP-Projekte

In der Haushaltsrechnung 2012 wurden erstmals die voraussichtlichen finanziellen Verpflichtungen für zukünftige Haushaltsjahre aufgrund von bestehenden PPP-Projekten in einer neuen Anlage 15 ausgewiesen. Für die im Jahr 2012 bestehenden sieben PPP-Projekte wurden die Gesamtausgaben, der Finanzierungsverlauf sowie die Vertragslaufzeit abgebildet. Im Jahr 2012 wurden insgesamt Ausgaben in Höhe von 14,7 Mio. Euro getätigt. Im Gegensatz zum Geschäftsbericht 2012 wurde in der Haushalts-

¹⁶ Verpflichtungen, die ohne Verpflichtungsermächtigungen eingegangen werden, stellen keine Zusage dar.

¹⁷ Vgl. Haushaltsübersicht zum Haushaltsgesetz 2012, GVBl. I S. 812.

¹⁸ Die Verpflichtungsermächtigungen und Zusagen im Jahr 2012 sowie der Gesamtbestand der Zusagen wurden in der Anlage 8 zur Haushaltsrechnung um 40 000 Euro zu niedrig ausgewiesen.

¹⁹ Vgl. Anlage 8 zur Haushaltsrechnung 2012.

rechnung das PPP-Projekt „Mehrregionenhaus der Hessischen Landesvertretung in Brüssel“ nicht ausgewiesen.²⁰

Ab dem Haushaltsplan 2015 ist vorgesehen, Baumaßnahmen, die im Rahmen eines PPP-Projekts verwirklicht werden sollen, als Eigenbau im Einzelplan 18²¹ und zusätzlich als PPP-Projekt beim Vertragspartner²² mit entsprechenden Querverweisen zu veranschlagen. Für PPP-Projekte sollen Verpflichtungsermächtigungen beim Vertragspartner ausgebracht werden. Über deren Inanspruchnahme soll in der Anlage 8 zur Haushaltsrechnung berichtet werden.

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

Prüfung der Haushaltsrechnung

Die im Wesentlichen stichprobenweise durchgeführte Prüfung der Haushaltsrechnung 2012 ist abgeschlossen. Der Rechnungshof behält sich vor, etwaige weitere Feststellungen in spätere Bemerkungen aufzunehmen (§ 97 Absatz 3 LHO).

Grundlage der Prüfung war die Haushaltsrechnung 2012. Weitere Prüfungsunterlagen waren die Haupt- und Zentralrechnung für das Haushaltsjahr 2012 und die Zusammenstellung der verbliebenen Ausgabereste und Vorgriffe 2012.

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

²⁰ Vgl. Geschäftsbericht 2012 des Landes Hessen, S. 102.

²¹ Wie bisher mit einem Leertitel.

²² In der Regel Hessisches Immobilienmanagement.



1.2 Entwicklung von Einnahme- und Ausgabearten

1.2.1 Entwicklung der Einnahmen

1.2.1.1 Struktur der Einnahmen des Landes

Der folgende Abschnitt befasst sich mit der Struktur der Einnahmen des Landes. In Tabelle 1-1 werden jedoch nicht nur die Einnahmen, sondern auch die Ausgaben dargestellt, um einen Gesamtüberblick über den Haushaltsplan und die Haushaltsrechnung des Jahres 2012 zu geben. Neben dem Haushaltsplan (Soll) und den Ergebnissen des Haushaltsvollzugs (Ist) sind zum Vergleich die Ergebnisse des Vorjahres und die Werte des Haushaltsplans 2013 abgebildet. Das Haushaltsvolumen war in Einnahmen und Ausgaben kassenmäßig ausgeglichen. Es stieg im Jahr 2012 gegenüber dem Vorjahr um 0,8 Prozent auf 29 797,4 Mio. Euro.

Grp.	Einnahmen / Ausgaben	2011	2012		2013	Veränderung		Abweichung		Veränderung	
		Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Ist 2012 ggü. 2011 Mio. Euro	%	Ist-Soll 2012 (im Vollzug) Mio. Euro	%	2013 ggü. Vorjahres-Ist Mio. Euro	%
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	16 064,7	16 835,3	16 426,8	17 689,4	362,1	2,3	-408,5	-2,4	1 262,6	7,7
	Steuern (ohne steuerähnliche Abgaben)	16 018,3	16 791,0	16 384,7	17 640,5	366,4	2,3	-406,3	-2,4	1 255,8	7,7
	Steuern nach Länderfinanzausgleich (LFA)	14 327,2	14 891,0	14 658,5	15 809,5	331,3	2,3	-232,5	-1,6	1 151,0	7,9
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl. (Eigene Einnahmen)	1 006,1	1 049,3	996,5	963,3	-9,6	-1,0	-52,8	-5,0	-33,2	-3,3
13	darunter: Vermögensveräußerungen	20,5	115,0	39,2	29,5	18,7	90,8	-75,8	-65,9	-9,7	-24,7
2	Zuweisungen u. Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (Übertragungseinnahmen)	2 362,1	2 198,4	2 546,8	2 460,6	184,7	7,8	348,4	15,8	-86,1	-3,4
33+34	Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen	939,5	499,9	507,7	518,3	-431,8	-46,0	7,8	1,6	10,6	2,1
35	Entnahme aus Rücklagen, Fonds u. Stöcken	263,4	239,0	253,1	303,2	-10,3	-3,9	14,1	5,9	50,1	19,8
31	Aufnahme v. Bundesdarlehen (brutto)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	x	0,0	x	0,0	x
32	Aufnahme v. Kreditmarktmitteln (brutto)	6 220,9	6 336,4	6 536,4	6 368,6	315,5	5,1	200,0	3,2	-167,8	-2,6
38	Haushaltstechnische Verrechnungen	2 690,6	2 574,5	2 530,3	2 798,2	-160,3	-6,0	-44,2	-1,7	267,9	10,6
	Einnahmen	29 547,2	29 732,7	29 797,4	31 101,6	250,3	0,8	64,7	0,2	1 304,1	4,4
	Bereinigte Einnahmen¹⁾	20 372,4	20 582,9	20 477,7	21 631,6	105,4	0,5	-105,2	-0,5	1 153,9	5,6
	Bereinigte Einnahmen nach LFA²⁾	18 681,3	18 682,9	18 751,6	19 800,6	70,3	0,4	68,6	0,4	1 049,0	5,6
	Bereinigte Einnahmen nach LFA und nach KFA²⁾	15 501,8	15 091,4	15 176,0	15 980,1	-325,8	-2,1	84,5	0,6	804,2	5,3
4	Personalausgaben	7 851,5	8 078,8	8 062,7	8 440,8	211,2	2,7	-16,2	-0,2	378,1	4,7
51-54	Sachausgaben	1 312,2	1 349,6	1 307,6	1 416,7	-4,6	-0,4	-42,0	-3,1	109,1	8,3
56-59	Ausgaben für Schuldendienst	6 138,0	6 330,0	6 430,8	6 489,8	292,8	4,8	100,8	1,6	59,0	0,9
56+57	darunter: Zinsen	1 352,9	1 501,1	1 402,7	1 390,1	49,8	3,7	-98,5	-6,6	-12,6	-0,9
58	Tilgung v. Bundesdarlehen (brutto)	44,3	28,6	27,9	30,7	-16,4	-37,0	-0,7	-2,5	2,8	9,9
59	Tilgung v. Kreditmarktmitteln (brutto)	4 740,8	4 800,2	5 000,2	5 069,1	259,5	5,5	200,0	4,2	68,8	1,4
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (Übertragungsausgaben) ohne LFA und KFA	4 248,1	4 215,0	4 486,7	4 684,5	238,6	5,6	271,7	6,4	197,8	4,4
612	Länderfinanzausgleich (LFA)	1 691,1	1 900,0	1 726,2	1 831,0	35,1	2,1	-173,8	-9,1	104,8	6,1
	Kommunaler Finanzausgleich (KFA, Übertragungsausg.)	2 622,0	3 020,7	2 996,6	3 171,2	374,6	14,3	-24,0	-0,8	174,6	5,8
7	Baumaßnahmen	604,1	594,1	586,1	571,2	-18,0	-3,0	-8,1	-1,4	-14,8	-2,5
8	Sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	1 835,3	1 488,9	1 472,0	1 575,6	-363,3	-19,8	-17,0	-1,1	103,7	7,0
	darunter: Kommunaler Finanzausgleich (Inv.)	506,2	520,5	530,5	600,1	24,3	4,8	10,0	1,9	69,7	13,1
7+8	Investitionsausgaben insgesamt	2 439,4	2 083,1	2 058,0	2 146,9	-381,3	-15,6	-25,0	-1,2	88,8	4,3
	Investitionsausgaben insgesamt ohne KFA (Inv.)	1 933,2	1 562,6	1 527,6	1 546,7	-405,6	-21,0	-35,0	-2,2	19,1	1,3
91	Zuführung an Rücklagen, Fonds u. Stöcke	551,8	181,1	198,0	122,5	-353,8	-64,1	16,9	9,3	-75,5	-38,1
98	Haushaltstechnische Verrechnungen	2 693,1	2 574,5	2 530,8	2 798,2	-162,3	-6,0	-43,6	-1,7	267,4	10,6
	darunter KFA: Zinsdienst für die Konjunkturprogramme	49,9	49,0	47,1	47,0	-2,8	-5,5	-1,9	-3,8	-0,1	-0,3
	darunter KFA: anteilige Finanzierung der Kulturregion Rhein-Main	1,3	1,4	1,4	2,1	0,0	1,4	0,0	0,5	0,8	57,2
	Kommunaler Finanzausgleich (KFA) insgesamt	3 179,5	3 591,5	3 575,6	3 820,5	396,1	12,5	-15,9	-0,4	244,8	6,8
	Ausgaben	29 547,2	29 732,7	29 797,4	31 101,6	250,3	0,8	64,7	0,2	1 304,1	4,4
	Bereinigte Ausgaben¹⁾	21 561,4	22 176,9	22 068,3	23 111,8	506,9	2,4	-108,5	-0,5	1 043,5	4,7
	Bereinigte Ausgaben ohne LFA²⁾	19 870,4	20 276,9	20 342,2	21 280,8	471,8	2,4	65,3	0,3	938,6	4,6
	Bereinigte Ausgaben ohne LFA und ohne KFA²⁾	16 690,9	16 685,4	16 766,6	17 460,3	75,7	0,5	81,2	0,5	693,8	4,1
	Kassenmäßiges Jahresergebnis (= Einn. ./. Ausg.)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	x	0,0	x	0,0	x
	Finanzierungssaldo (= ber. Einn. ./. ber. Ausg.)	-1 189,1	-1 594,0	-1 590,6	-1 480,2	-401,5	33,8	3,3	-0,2	110,4	-6,9
	Nettokreditaufnahme (= Aufnahme ./. Tilgung von Kreditmarktmitteln)	1 480,1	1 536,1	1 536,1	1 299,5	56,0	3,8	0,0	0,0	-236,6	-15,4
	Netto-Zuführung an Rücklagen (= Zuführung ./. Entnahme)	288,5	-57,8	-55,0	-180,7	-343,5	-119,1	2,8	-4,8	-125,6	228,3
Anmerkungen:											
¹⁾ Einnahmen abzüglich Aufnahme von Kreditmarktmitteln, Entnahme aus Rücklagen, Überschüsse aus Vorjahren, haushaltstechnische Verrechnungen; Ausgaben abzüglich Tilgung von Kreditmarktmitteln, Zuführung an Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren, haushaltstechnische Verrechnungen.											
²⁾ LFA: Länderfinanzausgleich; KFA: Kommunaler Finanzausgleich.											
x kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar.											

Tabelle 1-1: Einnahmen und Ausgaben in den Jahren 2011 bis 2013

Die im Haushalt ausgewiesenen Einnahmen umfassen unter anderem auch die Neuverschuldung und die Mittel zur Umschuldung. Um aussagekräftigere Angaben zu erhalten, werden bundeseinheitlich²³ bereinigte Einnahmen durch Abzug der besonderen Finanzierungsvorgänge berechnet. Die **bereinigten Einnahmen** berechneten sich wie in Tabelle 1-2 dargestellt.

Berechnung der bereinigten Einnahmen	2012 Ist
+ Ist-Einnahmen	29 797,4
- Einnahmen aus Schuldenaufnahme am Kreditmarkt	6 536,4
- Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	253,1
- Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen	0,0
- Haushaltstechnische Verrechnungen	2 530,3
= Bereinigte Einnahmen	20 477,7

Tabelle 1-2: Berechnung der bereinigten Einnahmen im Jahr 2012

Die bereinigten Einnahmen stiegen um 0,5 Prozent (105,4 Mio. Euro) auf 20 477,7 Mio. Euro. Sie erreichten damit den zweithöchsten Wert im Zehnjahresvergleich (Abbildung 1-1).

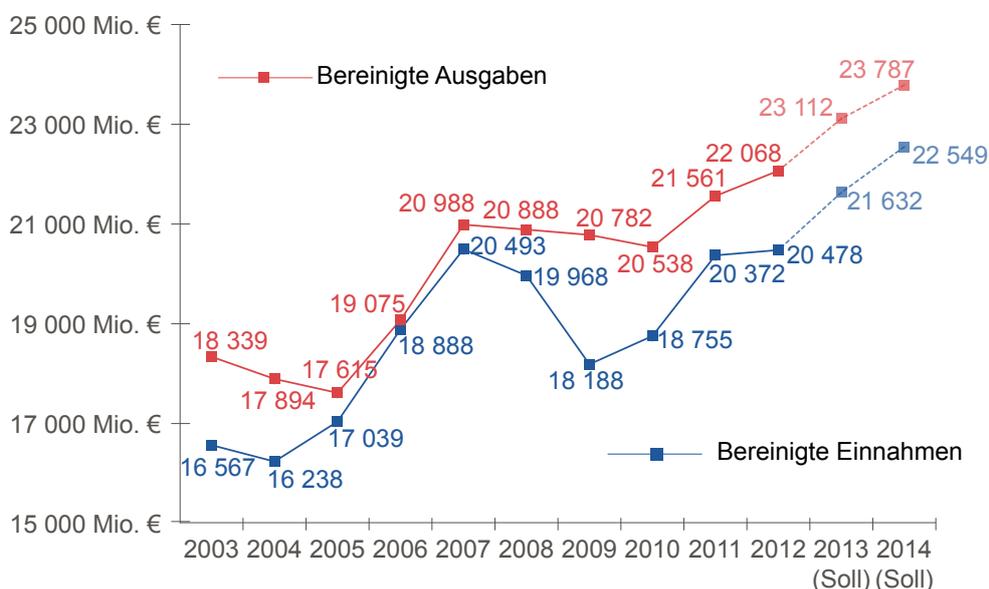


Abbildung 1-1: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben²⁴ 2003 bis 2014

²³ Bereinigungen nach den Vorgaben des ehemaligen Finanzplanungsrates (heute: Stabilitätsrat).

²⁴ Ausgaben abzüglich Tilgung von Kreditmarktmitteln, Zuführung an Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren und haushaltstechnische Verrechnungen.

Die bereinigten Einnahmen stehen nicht in voller Höhe zur Finanzierung der Landesaufgaben zur Verfügung. Hessen zahlt als Geberland im Rahmen des Länderfinanzausgleichs nach Artikel 107 Absatz 2 GG einen Teil seiner Einnahmen als Ausgleichszahlungen an andere Bundesländer.²⁵ Die bereinigten Einnahmen nach Länderfinanzausgleich erhöhten sich im Jahr 2012 um 0,4 Prozent auf 18 751,6 Mio. Euro. Das Land hat außerdem seine Kommunen an einem Teil der Einnahmen im Wege eines Steuerverbands zu beteiligen (Artikel 106 Absatz 7 GG). Werden auch die Zahlungen in den Kommunalen Finanzausgleich abgezogen, ergeben sich die tatsächlich für Landesaufgaben verfügbaren bereinigten Einnahmen. Nach einem Anstieg im Vorjahr sanken die verfügbaren bereinigten Einnahmen im Jahr 2012 auf 15 176,0 Mio. Euro (Tabelle 1-1).

Von den im Jahr 2012 erzielten Einnahmen entfielen 16 384,7 Mio. Euro (55,0 Prozent) auf Steuern, 6 536,4 Mio. Euro (21,9 Prozent) auf die Bruttokreditaufnahme²⁶, 2 546,8 Mio. Euro (8,5 Prozent) auf Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (Übertragungseinnahmen) sowie 2 530,3 Mio. Euro (8,5 Prozent) auf haushaltstechnische Verrechnungen (Abbildung 1-2).

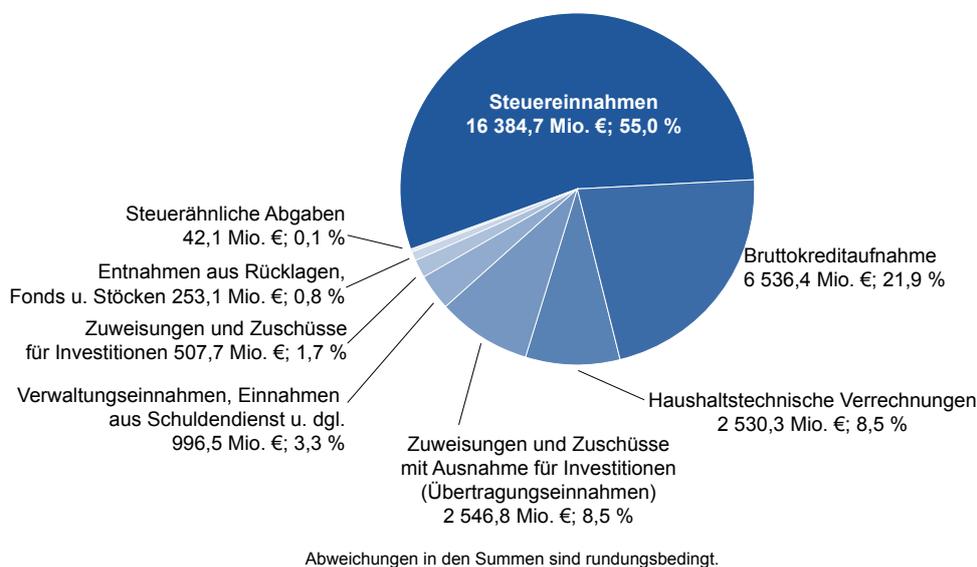


Abbildung 1-2: Struktur der Einnahmen des Landes im Jahr 2012

²⁵ Seit Bestehen des Länderfinanzausgleichs ist das Land zu Zahlungen verpflichtet. Zum Länderfinanzausgleich siehe Abschnitt 5.1.

²⁶ Die Bruttokreditaufnahme umfasst im Gegensatz zur Nettokreditaufnahme die öffentliche Schuldenaufnahme am Kreditmarkt ohne Abzug der Schuldentilgung.



1.2.1.2 Steuereinnahmen

Im Vergleich zum Vorjahr nahmen die Steuereinnahmen um 366,4 Mio. Euro (2,3 Prozent) zu. Sie lagen um 406,3 Mio. Euro (- 2,4 Prozent) unter dem Haushaltssoll (Tabelle 1-3).

Steuereinnahmen (HGr. 0 ohne OGr. 09)	2011		2012		Veränderung		Abweichung	
	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Ist Mio. Euro	Ist ggü. Vorj. Mio. Euro	%	Ist-Soll Mio. Euro	%	
Landesanteile an Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage								
Lohnsteuer	5 624,4	5 805,0	5 835,1	210,7	3,7	30,1	0,5	
Veranlagte Einkommensteuer	916,1	1 025,0	1 074,4	158,3	17,3	49,4	4,8	
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	968,0	800,0	914,6	- 53,3	- 5,5	114,6	14,3	
Abgeltungsteuer	366,0	375,0	382,3	16,2	4,4	7,3	1,9	
Körperschaftsteuer	964,8	1 560,0	765,7	- 199,1	- 20,6	- 794,3	- 50,9	
Umsatzsteuer	3 855,4	3 940,0	3 957,9	102,5	2,7	17,9	0,5	
Einfuhrumsatzsteuer	1 682,9	1 590,0	1 735,0	52,1	3,1	145,0	9,1	
Gewerbesteuerumlage	560,3	593,0	590,8	30,5	5,4	- 2,2	- 0,4	
Summe Landesanteile	14 938,0	15 688,0	15 255,8	317,9	2,1	- 432,2	- 2,8	
Landessteuern								
Vermögensteuer	0,1	0,0	0,1	0,0	- 12,2	0,1	x	
Erbschaftsteuer	403,5	468,0	350,2	- 53,3	- 13,2	- 117,8	- 25,2	
Grunderwerbsteuer	518,5	475,0	563,1	44,6	8,6	88,1	18,5	
Rennwett- und Lotteriesteuern	108,2	109,0	161,0	52,8	48,8	52,0	47,7	
Feuerschutzsteuer	26,1	25,0	31,3	5,2	20,1	6,3	25,4	
Biersteuer	24,0	26,0	23,2	- 0,8	- 3,4	- 2,8	- 10,9	
Summe Landessteuern	1 080,3	1 103,0	1 128,9	48,5	4,5	25,9	2,3	
Steuereinnahmen vor Länderfinanzausgleich (LFA)	16 018,3	16 791,0	16 384,7	366,4	2,3	- 406,3	- 2,4	
Länderfinanzausgleich*	1 691,1	1 900,0	1 726,2	35,1	2,1	- 173,8	- 9,1	
Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich (LFA)	14 327,2	14 891,0	14 658,5	331,3	2,3	- 232,5	- 1,6	
Anteil der Gemeinschaftsteuern an den Steuereinnahmen vor LFA in Prozent	93,3	93,4	93,1					
Anteil der Landessteuern an den Steuereinnahmen vor LFA in Prozent	6,7	6,6	6,9					

* kassenwirksame Zahlen.

x kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar.

Tabelle 1-3: Steuereinnahmen in den Jahren 2011 und 2012

Mit einem Aufkommen von 15 255,8 Mio. Euro hatten die Landesanteile an den Gemeinschaftsteuern einschließlich Gewerbesteuerumlage einen Anteil von 93,1 Prozent (Vorjahr: 93,3 Prozent) an den gesamten Steuereinnahmen. Die Landessteuern machten mit 1 128,9 Mio. Euro einen Anteil von 6,9 Prozent (Vorjahr: 6,7 Prozent) aus.

Unter Berücksichtigung der kassenwirksamen Zahlungsverpflichtungen des Landes in den Länderfinanzausgleich von 1 726,2 Mio. Euro verblie-

ben dem Land Steuereinnahmen in Höhe von 14 658,5 Mio. Euro. Der Wert lag um 331,3 Mio. Euro (2,3 Prozent) über dem des Vorjahres.

Abbildung 1-3 verdeutlicht, dass im Jahr 2012 das Steueraufkommen mit 16 384,7 Mio. Euro über dem Niveau der drei Vorjahre, aber im Zehnjahresvergleich unter dem Niveau der Jahre 2007 und 2008 lag. Für das Jahr 2013 wurde ein Anstieg um 7,7 Prozent angenommen.

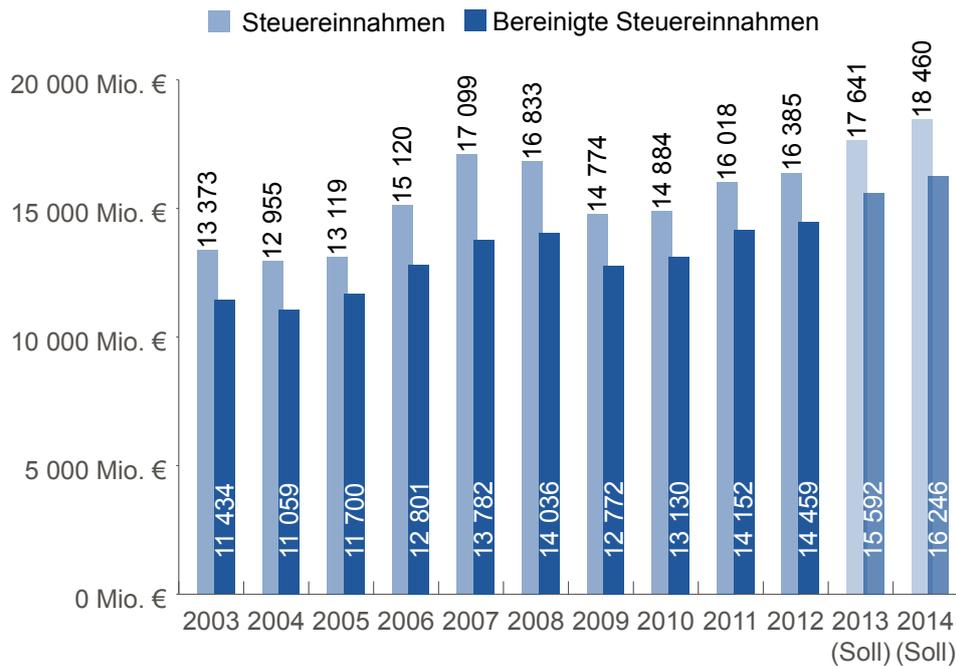


Abbildung 1-3: Entwicklung der Steuereinnahmen 2003 bis 2014

Darüber hinaus zeigt Abbildung 1-3 auch die **bereinigten Steuereinnahmen**. Zur Analyse des Haushalts über einen mehrjährigen Zeitraum werden die Steuereinnahmen um Zahlungen des Landes in den Länderfinanzausgleich sowie im Rahmen des Familienlastenausgleichs gekürzt.²⁷ Die bereinigten Steuereinnahmen stiegen im Jahr 2012 nach einem erheblichen Absinken im Jahr 2009 (- 9,0 Prozent) zum dritten Mal in Folge. Sie betragen 14 458,5 Mio. Euro und lagen damit um 2,2 Prozent über dem Vorjahreswert.

Die **bereinigte Steuerdeckungsquote** gibt an, welcher Anteil der bereinigten Ausgaben²⁸ durch bereinigte Steuereinnahmen gedeckt ist. Die bereinigten Ausgaben werden in dieser Betrachtung um den Länderfinanzausgleich vermindert und es werden Sondereinflüsse rechnerisch be-

²⁷ Im Jahr 2012 beliefen sich die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich auf 1 726,2 Mio. Euro und im Rahmen des Familienlastenausgleichs auf 200,0 Mio. Euro.

²⁸ Definition siehe Fußnote 24.

rücksichtigt.²⁹ Die Steuerdeckungsquote nahm seit dem Jahr 2004 stetig zu und erreichte mit 77,2 Prozent im Jahr 2007 den höchsten Wert im Betrachtungszeitraum. Nach dem im Zehnjahresvergleich niedrigsten Wert im Jahr 2009 (67,4 Prozent) stieg sie in den Folgejahren an. Im Jahr 2012 blieb sie mit 71,2 Prozent annähernd konstant, da das bereinigte Steueraufkommen im Zähler (2,2 Prozent) und die bereinigten Ausgaben ohne Länderfinanzausgleich im Nenner (2,4 Prozent) ähnlich hohe Wachstumsraten aufwiesen (Abbildung 1-4).

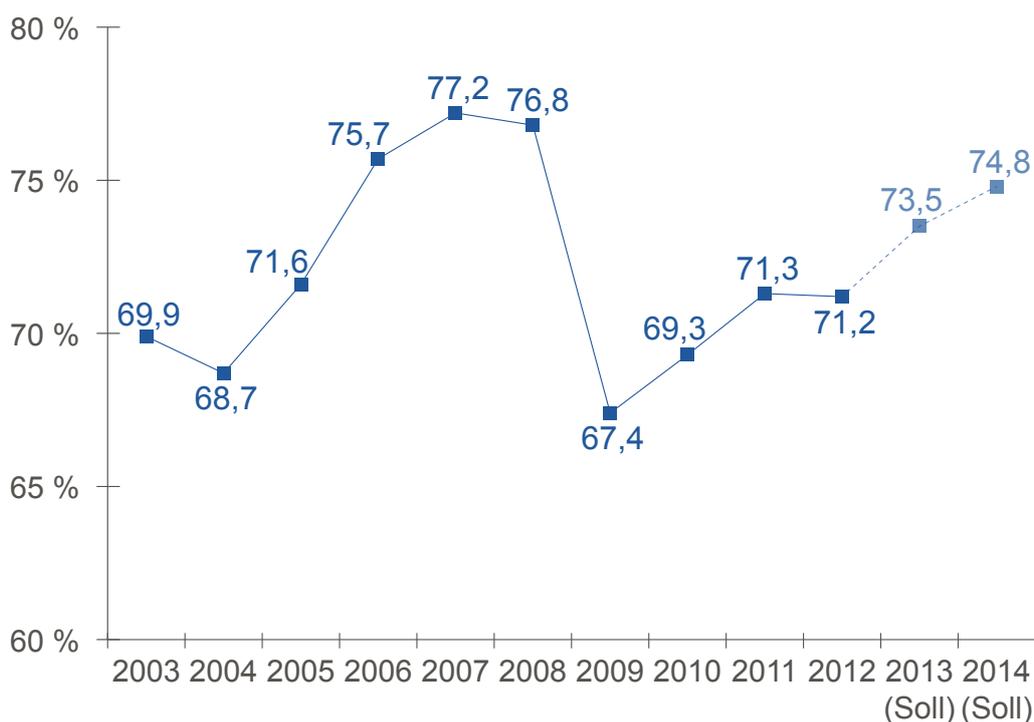


Abbildung 1-4: Entwicklung der bereinigten Steuerdeckungsquote 2003 bis 2014

Im Jahr 2012 entfielen von den Landesanteilen an den **Gemeinschaftsteuern** und an der **Gewerbsteuerumlage** (insgesamt 15 255,8 Mio. Euro) 5 835,1 Mio. Euro auf die Lohnsteuer, 1 074,4 Mio. Euro auf die veranlagte Einkommensteuer und 914,6 Mio. Euro auf nicht veranlagte Steuern vom Ertrag. Aus der Körperschaftsteuer erhielt das Land Einnahmen von 765,7 Mio. Euro. Etwas über ein Drittel der Gemeinschaftsteuern einschließlich Gewerbesteuerumlage erbrachten Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer (5 692,9 Mio. Euro). Aufgrund der Gewerbesteuerumlage flossen dem Land 590,8 Mio. Euro zu (Tabelle 1-3 bzw. Abbildung 1-5).

²⁹ Zu den Sondereinflüssen zählen u. a. die Ausgliederungen von Universitäten und Hochschulen, die Bahnreform, der Familienleistungsausgleich, die Errichtung des Sondervermögens „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“, die Kommunalisierung verschiedener Aufgaben sowie die Ausgliederungen der Landesbetriebe „Hessen Forst“, „Hessisches Immobilienmanagement“, „Hessisches Baumanagement“, „Landwirtschaft Hessen“ und „Hessisches Landeslabor“.

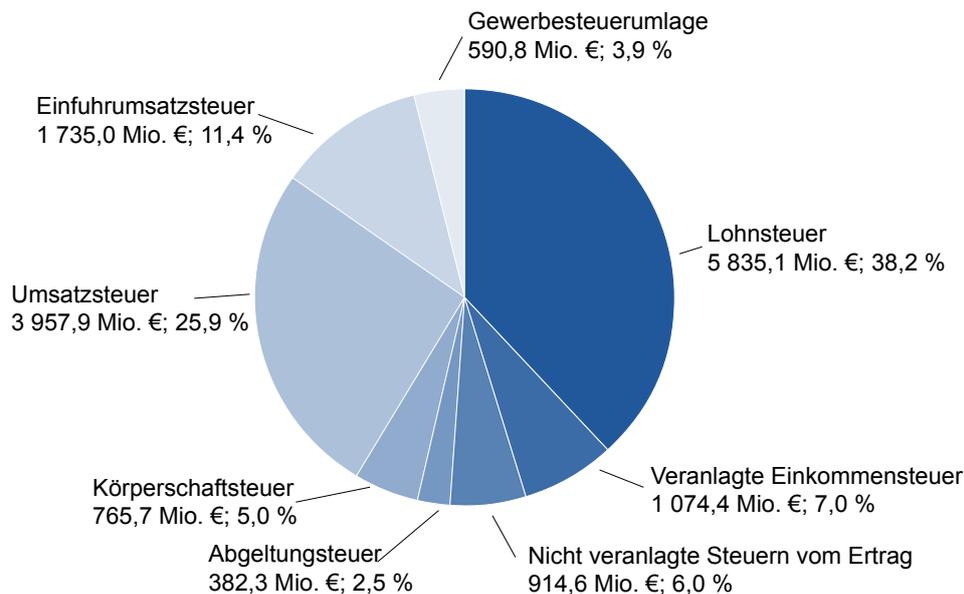


Abbildung 1-5: Landesanteile an Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage 2012

Die Körperschaftsteuer (– 199,1 Mio. Euro bzw. – 20,6 Prozent) und die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag (– 53,3 Mio. Euro bzw. – 5,5 Prozent) sanken im Vergleich zum Vorjahr (Abbildung 1-6). Die übrigen Gemeinschaftsteuern sowie die Gewerbesteuerumlage verzeichneten einen Anstieg. Die Einnahmen aus der Lohnsteuer stiegen um 210,7 Mio. Euro (3,7 Prozent), der veranlagten Einkommensteuer um 158,3 Mio. Euro (17,3 Prozent), der Umsatzsteuer um 102,5 Mio. Euro (2,7 Prozent), der Einfuhrumsatzsteuer um 52,1 Mio. Euro (3,1 Prozent), der Gewerbesteuerumlage um 30,4 Mio. Euro (5,4 Prozent) und der Abgeltungssteuer um 16,2 Mio. Euro (4,4 Prozent). Die positive Entwicklung der Steuereinnahmen, insbesondere der Lohnsteuer, der veranlagten Einkommensteuer sowie der Umsatzsteuern, ist auf die fortgesetzte konjunkturelle Erholung nach der Wirtschafts- und Finanzkrise zurückzuführen.³⁰ Das nominale Bruttoinlandsprodukt Hessens stieg im Jahr 2012 um 1,6 Prozent, damit schwächte sich das Wirtschaftswachstum im Vergleich zum Vorjahr (3,6 Prozent) etwas ab.³¹

³⁰ Vgl. BMF Monatsbericht Juli 2013, S. 39.

³¹ Vgl. Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen des Bundes und der Länder, www.vgirdl.de, zuletzt abgerufen am 9. April 2014.

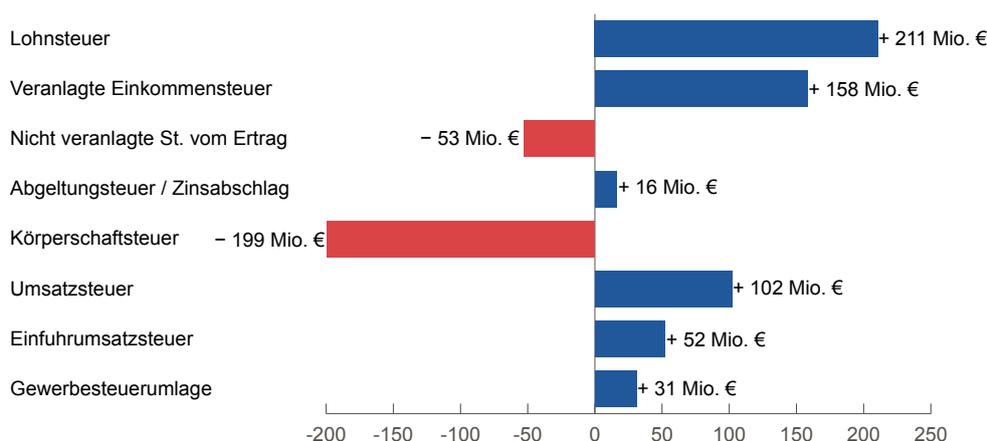


Abbildung 1-6: Landesanteile an Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage 2012 gegenüber 2011

Im Gegensatz zu den anderen Gemeinschaftsteuern sind bei der **Umsatzsteuer** die Anteilsverhältnisse nicht langfristig gesetzlich festgeschrieben, sondern variieren im Zeitablauf. Die Anpassung der Anteilsverhältnisse soll veränderten Deckungsbedürfnissen von Bund und Ländern Rechnung tragen. Im Jahr 2012 erhielten die Kommunen circa 2 Prozent des Umsatzsteueraufkommens, der Anteil des Bundes sank von 53,9 Prozent im Jahr 2011 auf 53,4 Prozent. Der Anteil der Länder stieg entsprechend.³² Die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer unter den Ländern richtet sich maßgeblich nach dem Verhältnis der Einwohnerzahlen. Nach dem Zensus im Jahr 2011 ist der Anteil der hessischen Bevölkerung an der deutschen Gesamtbevölkerung gestiegen. Folglich ist der Anstieg des Umsatzsteueraufkommens im Jahr 2012 sowohl auf den gestiegenen Länderanteil und den höheren Bevölkerungsanteil Hessens als auch auf die gute konjunkturelle Lage zurückzuführen.

Die **Körperschaftsteuer** steht als Gemeinschaftsteuer zur Hälfte dem Bund und zur Hälfte den Ländern zu. Die Verteilung auf die einzelnen Länder richtet sich nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens, d. h. den einzelnen Ländern steht grundsätzlich das Steueraufkommen zu, das von den Finanzbehörden auf ihrem Gebiet vereinnahmt wird. Die Körperschaftsteuer wird von den Unternehmen zentral abgeführt und durch die sogenannte Zerlegung auf alle Länder verteilt, in denen ein Unternehmen Betriebsstätten unterhält.

In Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise verzeichnete die Körperschaftsteuer im Jahr 2009 ein Zehnjahrestief. Aufgrund der konjunkturellen Erholung in den Jahren 2010 und 2011 stieg die Körperschaftsteuer stark an. Entgegen der positiven Entwicklung auf Bundesebene (+ 8,3 Prozent)³³

³² Vgl. BMF Monatsbericht Juli 2013, S. 22.

³³ Vgl. BMF Monatsbericht Juli 2013, S. 29.

und entgegen der Haushaltsplanung sank die Körperschaftsteuer im Jahr 2012 auf 765,7 Mio. Euro (– 20,6 Prozent, Abbildung 1-7).

Das Aufkommen der Körperschaftsteuer setzt sich aus Vorauszahlungen, Nachzahlungen und Erstattungen zusammen. Ein Sinken des Körperschaftsteueraufkommens kann beispielsweise auf geringere Vorauszahlungen aufgrund gedämpfter Erwartungen oder auf Erstattungen von zu viel gezahlten Vorauszahlungen zurückzuführen sein. Auch kommt es zu Erstattungen infolge der Anrechnung von gezahlter Kapitalertragsteuer (nicht veranlagte Steuern vom Ertrag) im Rahmen von konzerninternen Ausschüttungen von Dividenden.³⁴ Das Ministerium der Finanzen führte aus, dass es im Jahr 2012 – infolge einer noch nicht vorgenommenen Zerlegung – zu einem Verzerrungseffekt gekommen sei, der aber in der Kassenwirksamkeit im kommenden Jahr ausgeglichen werde.³⁵

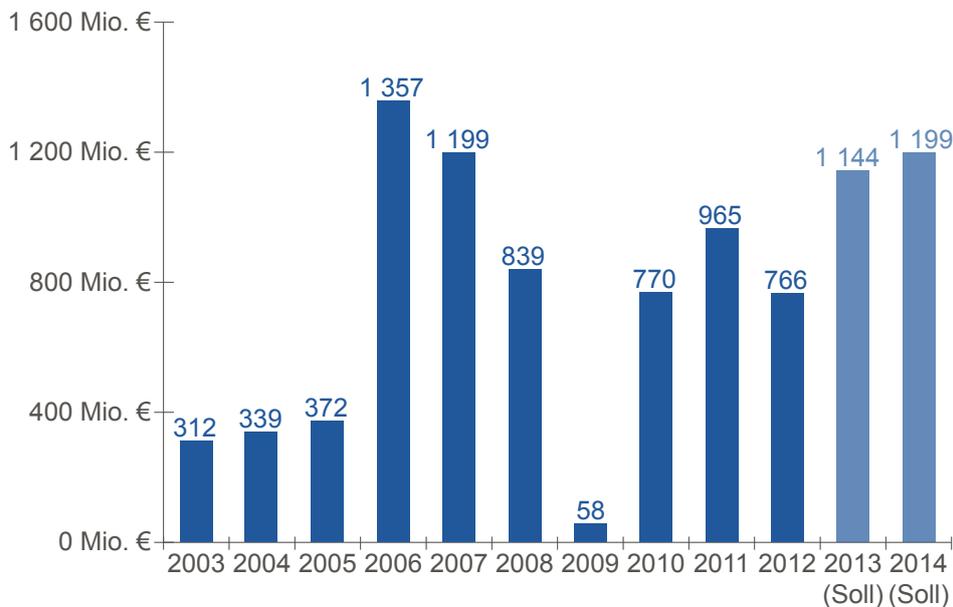


Abbildung 1-7: Körperschaftsteuer 2003 bis 2014

Die **Landessteuern** in Höhe von 1 128,9 Mio. Euro verteilten sich zu 563,1 Mio. Euro (49,9 Prozent) auf die Grunderwerbsteuer, 350,2 Mio. Euro (31,0 Prozent) auf die Erbschaftsteuer und 161,0 Mio. Euro (14,3 Prozent) auf die Rennwett- und Lotteriesteuern (Tabelle 1-3 bzw. Abbildung 1-8).

³⁴ Vgl. BMF Monatsbericht Juli 2013, S. 29, 35. Aufgrund einer Ausschüttung im Konzernverbund werden nicht veranlagte Steuern vom Ertrag abgeführt. Diese gezahlte Steuer wird durch Anrechnung bei der Körperschaftsteuer erstattet.

³⁵ Vgl. Pressemitteilung Hessisches Ministerium der Finanzen, 23. Januar 2013.

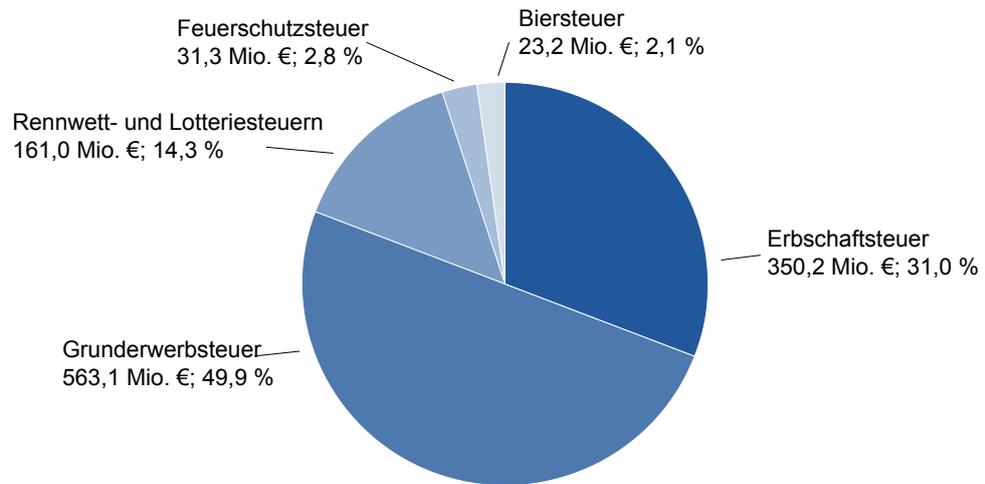


Abbildung 1-8: Landessteuern 2012

Die Erbschaftsteuer und die Biersteuer lagen unter, die anderen Landessteuern über ihren Vorjahreswerten (Abbildung 1-9).

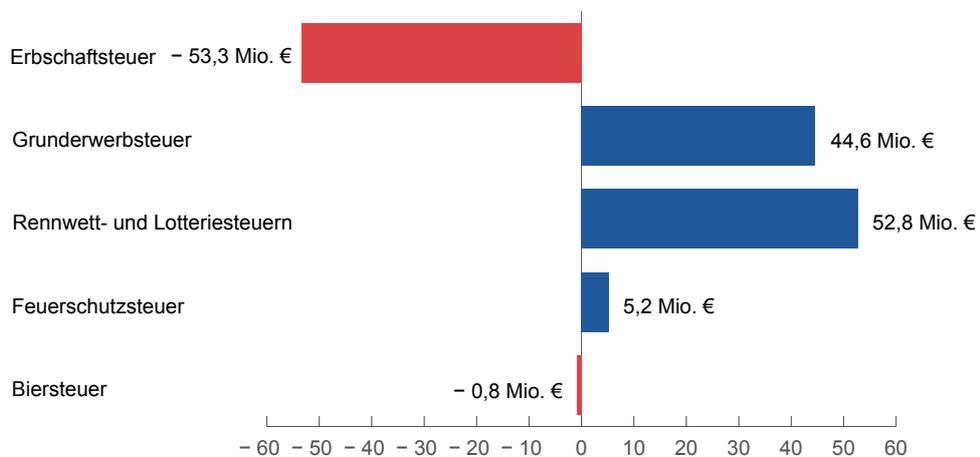


Abbildung 1-9: Landessteuern 2012 gegenüber 2011

Die **Grundwerbsteuer** erreichte im Jahr 2007 u. a. aufgrund einer guten Konjunkturlage ihren höchsten Stand im Zehnjahresvergleich (Abbildung 1-10).³⁶ Nach einem konjunkturbedingten Rückgang in den Jahren 2008 bis 2010 stieg sie im Jahr 2012 im zweiten Jahr in Folge um 8,6 Prozent auf 563,1 Mio. Euro. Während der Zuwachs im Jahr 2011 insbesondere auf ein stabiles wirtschaftliches Umfeld sowie ein niedriges Zinsniveau zurückzuführen war,³⁷ kamen im Jahr 2012 auch Vorzieheffekte hinzu.

³⁶ Vgl. BMF Monatsbericht Juli 2009.

³⁷ Vgl. BMF Monatsbericht Juli 2013, S. 39.

Der Steuersatz der Grunderwerbsteuer erhöhte sich zum 1. Januar 2013 von 3,5 auf 5,0 Prozent. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sieht eine weitere Erhöhung des Steuersatzes auf 6,0 Prozent vor.³⁸

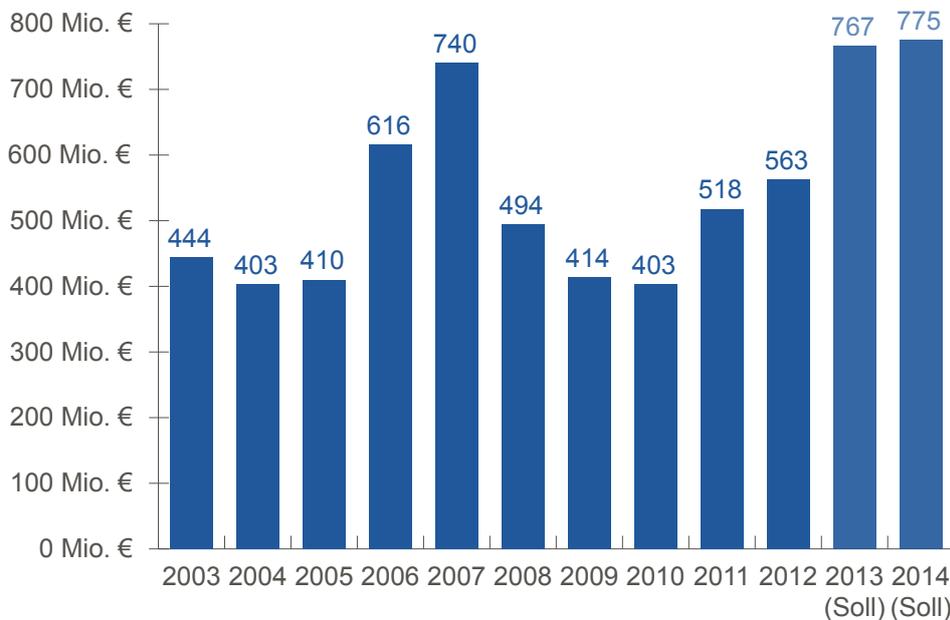


Abbildung 1-10: Grunderwerbsteuer 2003 bis 2014

1.2.1.3 Steuerähnliche Abgaben

Die steuerähnlichen Abgaben lagen mit 42,1 Mio. Euro um 9,3 Prozent unter dem Vorjahresniveau. Sie unterschritten um 2,2 Mio. Euro (– 5,0 Prozent) den Planansatz (44,3 Mio. Euro, Tabelle 1-4). Während die Spielbankabgabe um 6,3 Mio. Euro (– 31,3 Prozent) niedriger als erwartet ausfiel, waren die Einnahmen aus der Abwasserabgabe um 4,3 Mio. Euro (21,5 Prozent) höher als im Haushaltsplan vorgesehen.

³⁸ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für die 19. Wahlperiode des Hessischen Landtags 2014 – 2019, S. 7.



Steuerähnliche Abgaben (OGr. 09)	2011	2012		Veränderung		Abweichung	
	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Ist Mio. Euro	Ist ggü. Vorj. Mio. Euro	Vorj. %	Ist-Soll Mio. Euro	%
Spielbankabgabe	15,49	20,00	13,75	- 1,74	- 11,25	- 6,25	- 31,26
Abwasserabgabe	26,88	20,20	24,53	- 2,35	- 8,74	4,33	21,45
Walderhaltungsabgabe	0,12	0,10	0,06	- 0,06	- 50,69	- 0,04	- 39,18
Ausgleichsabgabe	1,14	1,50	1,19	0,05	4,16	- 0,31	- 20,99
Fischereiabgabe zur Förderung des Fischereiwesens	0,50	0,45	0,46	- 0,04	- 8,40	0,01	2,46
Jagdabgabe zur Förderung des Jagdwesens	0,88	0,73	0,74	- 0,13	- 15,31	0,01	1,57
Umlage zur Förderung der Milchwirtschaft	1,08	1,02	1,06	- 0,02	- 1,60	0,04	3,72
Abgabe für die gebietliche Absatzförderung von Wein	0,31	0,31	0,31	0,01	2,24	0,01	2,46
Summe	46,40	44,31	42,10	- 4,30	- 9,26	- 2,20	- 4,97

Tabelle 1-4: Steuerähnliche Abgaben in den Jahren 2011 und 2012

1.2.1.4 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen (Eigene Einnahmen)

Die Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen (Eigene Einnahmen) sanken im Jahr 2012 um 9,6 Mio. Euro (- 1,0 Prozent) auf 996,5 Mio. Euro (Tabelle 1-5). Der Abwärtstrend setzte sich damit seit dem Jahr 2006, als aufgrund hoher Einnahmen aus Immobilienveräußerungen insgesamt 1 900,9 Mio. Euro erzielt wurden, weiter fort. Im Jahr 2012 wurden gegenüber dem Soll-Ansatz 52,8 Mio. Euro (- 5,0 Prozent) weniger eingenommen.

Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergl. [(Eigene Einnahmen (HGr. 1))]	2011		2012		Veränderung		Abweichung	
	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Ist Mio. Euro	Ist ggü. Vorj. Mio. Euro	Vorj. %	Ist-Soll Mio. Euro	%	
Gebühren, sonstige Entgelte, Geldstrafen und Geldbußen	543,2	561,5	548,3	5,1	0,9	-13,1	-2,3	
<i>darunter:</i>								
Gebühreneinnahmen der Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation	21,7	15,8	19,0	-2,7	-12,4	3,1	19,9	
Geldbußen, Verwarnungsgelder, Zwangsgelder bei der Zentralen Verwarnungs- und Bußgeldstelle	72,0	80,1	70,3	-1,7	-2,4	-9,8	-12,2	
Geldstrafen, Geldbußen der Staatsanwaltschaften und Anwaltschaften	46,4	45,0	47,6	1,2	2,6	2,6	5,8	
Einnahmen der Steuerverwaltung aus Geldstrafen und Geldbußen	21,2	18,0	23,6	2,3	11,0	5,6	30,9	
Sonstige Verwaltungseinnahmen	136,3	98,2	133,1	-3,2	-2,4	34,9	35,6	
Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen	99,8	98,3	100,4	0,6	0,6	2,2	2,2	
Konzessionsabgaben	0,8	0,0	0,9	0,1	18,8	0,9	x	
Einnahmen aus Lotterie, Lotto und Toto	79,8	94,9	73,5	-6,3	-7,9	-21,5	-22,6	
Mieten und Pachten	11,0	9,2	11,4	0,4	3,5	2,2	23,8	
Erlöse aus der Veräußerung von beweglichen Sachen und Diensten aus wirtschaftlicher Tätigkeit	13,5	12,4	12,9	-0,7	-4,9	0,5	4,0	
Sonstige Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und Vermögen	4,9	0,4	2,5	-2,4	-48,1	2,2	588,7	
Erlöse aus der Veräußerung von Gegenständen, Kapitalrückzahlungen	20,5	115,0	39,2	18,7	90,8	-75,8	-65,9	
<i>darunter:</i>								
Erlöse aus der Veräußerung von unbeweglichen Sachen	17,4	112,3	36,5	19,1	109,8	-75,8	-67,5	
Erlöse aus der Veräußerung von beweglichen Sachen	2,9	2,7	2,7	-0,2	-7,9	0,0	-0,9	
Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen	4,0	1,0	6,5	2,4	60,0	5,5	562,5	
Zinseinnahmen	19,1	6,0	14,3	-4,8	-25,0	8,3	136,7	
Darlehensrückflüsse	73,1	52,5	53,4	-19,7	-26,9	1,0	1,9	
Summe	1 006,1	1 049,3	996,5	-9,6	-1,0	-52,8	-5,0	

x kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar.

Tabelle 1-5: Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen (Eigene Einnahmen) in den Jahren 2011 und 2012

Über die Hälfte der Eigenen Einnahmen (548,3 Mio. Euro oder 55,0 Prozent) entfiel auf die Position Gebühren, sonstige Entgelte, Geldstrafen und Geldbußen. Sie stieg um 5,1 Mio. Euro (0,9 Prozent) gegenüber dem Vorjahr, lag jedoch um 13,1 Mio. Euro (-2,3 Prozent) unter dem Planansatz.



Neben dieser Position stellten die Sonstigen Verwaltungseinnahmen in Höhe von 133,1 Mio. Euro, die Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen in Höhe von 100,4 Mio. Euro und die Einnahmen aus Lotterie, Lotto und Toto in Höhe von 73,5 Mio. Euro die größten Anteile an den Eigenen Einnahmen mit 13,4 Prozent, 10,1 Prozent bzw. 7,4 Prozent dar. Während die Sonstigen Verwaltungseinnahmen (- 2,4 Prozent) und die Einnahmen aus Lotterie, Lotto und Toto (- 7,9 Prozent) unter den Werten des Vorjahres lagen, stiegen die Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen leicht an (0,6 Prozent).

1.2.1.5 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (Übertragungseinnahmen)

Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (Übertragungseinnahmen) stiegen um 184,7 Mio. Euro (7,8 Prozent) auf 2 546,8 Mio. Euro im Jahr 2012 (Tabelle 1-6). Der Planansatz wurde um 15,8 Prozent übertroffen.

Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen [Übertragungseinnahmen (HGr. 2)]	2011	2012		Veränderung		Abweichung	
	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Ist Mio. Euro	Ist ggü. Vorj. Mio. Euro	Vorj. %	Ist-Soll Mio. Euro	%
Allgemeine Dienste	195,8	180,3	197,3	1,6	0,8	17,0	9,4
<i>darunter:</i>							
Kostenerstattung für Erhebung der Kirchensteuer	28,4	29,7	29,9	1,4	5,1	0,2	0,6
Erstattung anteiliger Versorgungsbezüge vom Bund	7,5	9,1	8,7	1,2	16,1	-0,4	-4,0
Vorsorgeprämie von Landesbetrieben und Einrichtungen aus dem Hochschulreferenzmodell	84,0	84,2	84,1	0,1	0,2	-0,1	-0,1
Sonstige Zuweisungen vom Bund	15,6	15,4	15,8	0,3	1,8	0,4	2,6
Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten	221,0	268,8	277,4	56,4	25,5	8,6	3,2
<i>darunter:</i>							
Bundeszweisungen für Fördermaßnahmen für Studierende	64,9	63,1	62,8	-2,1	-3,2	-0,2	-0,4
Bundeszweisungen für Fördermaßnahmen für Schülerinnen und Schüler	39,8	38,1	39,1	-0,7	-1,9	1,0	2,5
Zuweisungen der Städte Wiesbaden, Darmstadt, Kassel im Bereich der Hessischen Staatstheater	41,6	45,0	45,9	4,3	10,4	0,8	1,8
Bundeszweisungen für die gemeinsame Forschungsförderung von Bund und Ländern	24,6	32,1	28,3	3,7	14,9	-3,8	-11,8
Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgebefugnisse, Wiedergutmachung	497,9	285,1	597,2	99,3	19,9	312,1	109,5
<i>darunter:</i>							
Bundeszweisungen für							
- Leistungen nach SGB II der kreisfreien Städte und Landkreise für Unterkunft- und Heizungskosten (Grundsicherung Arbeitssuchende)	330,2	0,0	327,7	-2,4	-0,7	327,7	x
- Wohngeld (hälftiger Bundesanteil)	39,1	39,0	33,8	-5,3	-13,5	-5,2	-13,3
- Leistungen nach SGB XII der Sozialhilfeträger (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung)	50,8	160,0	162,1	111,3	218,9	2,1	1,3
- Wiedergutmachungsleistungen	15,0	13,5	13,9	-1,1	-7,0	0,5	3,5
- Leistungen nach dem Unterhaltsvorschutzgesetz	18,8	19,5	18,3	-0,6	-3,0	-1,2	-6,1
Erstattungen von der EU für Hilfen für Berufsausbildung, Fortbildung, Umschulung	16,6	20,1	11,5	-5,1	-30,4	-8,6	-42,6
Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	5,2	3,3	6,9	1,7	32,1	3,6	108,2
Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung, kommunale Gemeinschaftsdienste	1,6	2,1	2,3	0,7	43,8	0,2	9,9
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	32,4	35,1	29,0	-3,3	-10,3	-6,0	-17,2
<i>darunter:</i>							
Erstattungen von der EU zur Förderung im Bereich Landwirtschaft, ländlicher Raum und Verbraucherschutz	16,8	20,2	16,4	-0,4	-2,3	-3,8	-18,7
Bundeszweisungen Verbesserung der Agrarstruktur	14,3	12,9	11,3	-3,1	-21,4	-1,6	-12,3
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	49,9	49,0	46,9	-3,0	-6,1	-2,2	-4,4
Verkehrswesen	585,7	591,8	597,6	11,8	2,0	5,7	1,0
<i>darunter:</i>							
Bundeszweisungen für ÖPNV-Maßnahmen	517,2	525,0	525,0	7,8	1,5	0,0	0,0
Allgemeine Finanzwirtschaft	772,6	782,8	792,2	19,6	2,5	9,4	1,2
<i>darunter:</i>							
Kompensationszahlungen des Bundes für Wegfall Kfz-Steuer und LKW-Maut	691,1	691,1	691,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Summe	2 362,1	2 198,4	2 546,8	184,7	7,8	348,4	15,8

x kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar.

Tabelle 1-6: Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (Übertragungseinnahmen) in den Jahren 2011 und 2012



Den größten Anteil an den Übertragungseinnahmen haben die **Kompensationszuweisungen des Bundes** zum Ausgleich weggefallener Einnahmen aus der **Kraftfahrzeugsteuer** sowie der LKW-Maut, die seit Juli 2009 nicht mehr dem Land, sondern dem Bund zustehen. Als Kompensation erhält das Land seit dem Jahr 2010 einen jährlichen Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes³⁹ in Höhe von 691,1 Mio. Euro.⁴⁰ Für die Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer sind in den Haushaltsplänen des Landes für die Jahre 2011 bis 2014 Zuweisungen des Bundes von jeweils 13,1 Mio. Euro vorgesehen.⁴¹

Das Land erhielt vom Bund 525,0 Mio. Euro für den **Öffentlichen Personennahverkehr** (ÖPNV), das ist gegenüber dem Vorjahr eine Zunahme um 7,8 Mio. Euro (1,5 Prozent). Diese Bundeszuweisungen erhält das Land als Kompensation für den im Jahr 1996 in den Verantwortungsbereich der Länder übergegangenen ÖPNV.⁴²

Für die **Soziale Sicherung** erhielt das Land 597,2 Mio. Euro und damit 19,9 Prozent mehr als im Vorjahr. Dabei sanken die Zuweisungen des Bundes zur Weiterleitung an die Kommunen aufgrund von Leistungen nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II, Grundsicherung für Arbeitssuchende, „Hartz IV“) um 2,4 Mio. Euro (– 0,7 Prozent) auf 327,7 Mio. Euro.⁴³ Ebenfalls vollständig an die Kommunen weitergeleitet wurden die Bundeszuweisungen für Leistungen nach dem Zwölften Sozialgesetzbuch (SGB XII, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung), die um 218,9 Prozent auf 162,1 Mio. Euro zunahmen. Dies ist auf die gestiegene Beteiligungsquote

³⁹ Vgl. Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 106, 106b, 107, 108) vom 19. März 2009, BGBl. I S. 606.

⁴⁰ §§ 1, 2 des Gesetzes zur Regelung der finanziellen Kompensation zugunsten der Länder infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund, BGBl. I 2009 S. 1170.

⁴¹ Der Bund hat neben der Ertragshoheit und der Gesetzgebungskompetenz auch die Verwaltungskompetenz für die Kraftfahrzeugsteuer. Die Landesbediensteten, die mit der Festsetzung, Erhebung und Vollstreckung der Kraftfahrzeugsteuer befasst sind, werden im Wege der Organleihe für den Bund tätig (§ 18a Finanzverwaltungsgesetz). Die gesetzliche Regelung der Organleihe ist bis zum 30. Juni 2014 befristet. Nach Angaben des Ministeriums soll die Einnahmeposition wegen des Wegfalls der Organleihe im Nachtragshaushalt für das Jahr 2014 auf 6,5 Mio. Euro reduziert werden. Nach § 18a Absatz 2 Finanzverwaltungsgesetz steht dem Land im Jahr 2014 auch nur dieser Betrag zu.

⁴² Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz) vom 27. Dezember 1993, BGBl. I S. 2378, 2395, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 14. Dezember 2012, BGBl. I S. 2598.

⁴³ Der Bund beteiligt sich an den Leistungen für Unterkunft und Heizung, die von den Kommunen für die Arbeitssuchenden gezahlt werden. Diese Beteiligung beträgt in den Jahren 2011 bis 2013 jeweils 30,4 Prozent. Ab dem Jahr 2014 ist eine Beteiligung von 27,6 Prozent vorgesehen. Zusätzlich beteiligt sich der Bund an Aufwendungen der Länder für das sogenannte Bildungs- und Teilhabepaket. Hierzu wird der Wert der Bundesbeteiligung bis einschließlich 2013 um 5,4 Prozentpunkte auf 35,8 Prozent erhöht. Die Einnahmen und Ausgaben werden als Leertitel veranschlagt.

des Bundes an den Nettoaufwendungen des Vorjahres zurückzuführen, die von 15 Prozent im Jahr 2011 auf 45 Prozent im Jahr 2012 erhöht wurde.⁴⁴ Der Bund beabsichtigt, die Quote im Jahr 2013 auf 75 Prozent und ab dem Jahr 2014 auf 100 Prozent anzuheben. Des Weiteren erhielt Hessen vom Bund Zuweisungen für Wohngeld in Höhe von 33,8 Mio. Euro (– 13,5 Prozent), für Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz in Höhe von 18,3 Mio. Euro (– 3,0 Prozent) und für sogenannte Wiedergutmachungsleistungen in Höhe von 13,9 Mio. Euro (– 7,0 Prozent).

Für **Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur** erhielt das Land Zuweisungen in Höhe von 277,4 Mio. Euro. Sie stiegen um 56,4 Mio. Euro (25,5 Prozent) im Vergleich zum Vorjahr. Dazu zählen auch die vertraglich vereinbarten Zuweisungen der Städte Wiesbaden, Darmstadt und Kassel zur anteiligen Deckung der durch Einnahmen nicht gedeckten Ausgaben der Staatstheater. Sie lagen im Jahr 2012 mit 45,9 Mio. Euro über dem Niveau des Vorjahres (10,4 Prozent). Die Bundeszuweisungen für Fördermaßnahmen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) sanken für Studierende um 2,1 Mio. Euro auf 62,8 Mio. Euro und für Schüler um 0,7 Mio. Euro auf 39,1 Mio. Euro.

1.2.1.6 Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen

Das Land erhält von Dritten, insbesondere vom Bund, den Kommunen und der EU Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen. Diese nahmen gegenüber dem Vorjahr um 431,8 Mio. Euro (– 46,0 Prozent) auf 507,7 Mio. Euro ab (Tabelle 1-7).

⁴⁴ Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen vom 6. Dezember 2011, BGBl. I S. 2563 (Nr. 64); Geltung ab 1. Januar 2012.



Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen (OGr. 33 u. 34)	2011	2012		Veränderung		Abweichung	
	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Ist Mio. Euro	Ist ggü. Mio. Euro	Vorj. %	Ist-Soll Mio. Euro	%
Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten	98,1	106,9	111,9	13,7	14,0	5,0	4,7
<i>darunter:</i>							
Zuweisungen des Bundes für Hochschulbau	46,3	47,4	53,8	7,5	16,3	6,4	13,5
Bundesanteil BAföG-Darlehen	47,6	57,3	54,0	6,4	13,4	- 3,3	- 5,8
Soziale Sicherung: Zuweisungen des Bundes für Kinderbetreuung	35,3	26,7	37,6	2,3	6,4	10,9	40,8
Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	102,9	103,1	103,2	0,2	0,2	0,1	0,1
<i>darunter:</i>							
Krankenhausumlage der kreisfreien Städte und Landkreise	102,7	103,1	103,1	0,4	0,4	0,1	0,1
Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung, kommunale Gemeinschaftsdienste	51,1	57,1	57,7	6,6	12,9	0,6	1,0
<i>darunter:</i>							
Zuweisungen des Bundes zur Förderung des Wohnungsbaus	30,3	30,3	30,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Zuweisungen des Bundes zur Städtebauförderung	19,7	25,8	26,4	6,6	33,5	0,6	2,3
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	20,9	29,1	19,0	- 1,9	- 9,0	- 10,1	- 34,7
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	510,6	52,1	53,9	- 456,8	- 89,5	1,7	3,3
<i>darunter:</i>							
Zuweisungen des Bundes zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur	4,4	3,9	3,6	- 0,8	- 18,8	- 0,3	- 8,4
Zuschüsse von der EU zur Verbesserung der Infrastruktur	27,6	40,0	45,0	17,4	63,0	5,0	12,5
Erstattungen des Bundes für wasserwirtschaftliche u. kulturbautechnische Maßnahmen	3,9	2,7	2,6	- 1,3	- 32,6	- 0,1	- 2,0
Zuweisungen des Sondervermögens des Bundes – Konjunkturprogramm (ITF)	473,3	0,0	0,0	- 473,3	- 100,0	0,0	x
Verkehrswesen	120,4	123,8	124,0	3,6	3,0	0,2	0,1
<i>darunter:</i>							
Investitionszuweisungen des Bundes	117,2	122,8	121,3	4,1	3,5	- 1,5	- 1,2
Investitionszuweisungen von Gemeinden und Gemeindeverbänden	3,3	1,0	2,7	- 0,6	- 17,1	1,7	170,2
Summe	939,5	499,9	507,7	- 431,8	- 46,0	7,8	1,6

x kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar.

Tabelle 1-7: Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen in den Jahren 2011 und 2012

Am deutlichsten gesunken sind die Zuweisungen für Investitionen in **Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe und Dienstleistungen**, die um 89,5 Prozent (- 456,8 Mio. Euro) auf 53,9 Mio. Euro sanken. Dies ist auf die im Vorjahr letztmalig geleisteten Zuweisungen des Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds (ITF)“ des Bundes im Rahmen des Konjunkturprogramms⁴⁵ zurückzuführen. Sie beliefen sich im Jahr 2011 auf 473,3 Mio. Euro.

⁴⁵ Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und der Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz – ZulnvG) vom 2. März 2009, BGBl. I S. 416, 428, zuletzt geändert durch Artikel 3 b des Gesetzes vom 27. Mai 2010, BGBl. I S. 671.

Die Einnahmen des Landes aus Investitionszuweisungen für das **Verkehrswesen** stiegen gegenüber dem Vorjahr um 3,6 Mio. Euro (3,0 Prozent) auf 124,0 Mio. Euro. Davon leisteten der Bund 121,3 Mio. Euro und die Gemeinden und Gemeindeverbände 2,7 Mio. Euro an das Land. Dabei nahm der Anteil des Bundes um 4,1 Mio. Euro (3,5 Prozent) zu, während der von Gemeinden und Gemeindeverbänden um 0,6 Mio. Euro (– 17,1 Prozent) abnahm. Von den Investitionszuweisungen des Bundes erhielt das Land 104,9 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 Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen für den Bereich **Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung** lagen mit 103,2 Mio. Euro auf dem Niveau des Vorjahres (0,2 Prozent). Sie entfallen fast vollständig auf die Krankenhausumlage. Mit dieser Umlage beteiligten sich die kreisfreien Städte und Landkreise entsprechend ihrer Finanzkraft an den Kosten der Krankenhausförderung.⁴⁶

Die Zuweisungen für Investitionen in **Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur** stiegen um 13,7 Mio. Euro (14,0 Prozent) auf 111,9 Mio. Euro. Hierzu trugen ein Anstieg der Zuweisungen des Bundes für den Hochschulbau um 16,3 Prozent auf 53,8 Mio. Euro sowie ein Anstieg des Bundesanteils an BAföG-Darlehen um 13,4 Prozent auf 54,0 Mio. Euro bei.

Die Investitionszuweisungen von Dritten für das **Wohnungswesen, den Städtebau, die Raumordnung und die kommunalen Gemeinschaftsdienste** stiegen um 6,6 Mio. Euro (12,9 Prozent) auf 57,7 Mio. Euro. Dies ist auf einen Anstieg der Zuweisungen zur Städtebauförderung um 6,6 Mio. Euro zurückzuführen, nachdem sich diese im Vorjahr gegenüber 2010 nahezu halbiert hatten. Die Bundeszuweisungen zur Förderung des Wohnungsbaus beliefen sich unverändert auf 30,3 Mio. Euro.

Im Vergleich zum Vorjahr haben die Zuweisungen des Bundes für die **Kinderbetreuung** um 6,4 Prozent auf 37,6 Mio. Euro zugenommen. Die Zuweisungen für **Ernährung, Landwirtschaft und Forsten** sanken hingegen um 9,0 Prozent auf 19,0 Mio. Euro.

⁴⁶ Bei der Berechnung der Umlage werden seit dem Jahr 2008 jährlich 18,4 Mio. Euro von den gesamten Krankenhausfördermitteln abgezogen; von dem verbleibenden Betrag wird die Hälfte als Krankenhausumlage aufgebracht, § 37 des Zweiten Gesetzes zur Weiterentwicklung des Krankenhauswesens in Hessen (Hessisches Krankenhausgesetz 2011 – HKHG 2011) vom 21. Dezember 2010, GVBl. I S. 587, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. September 2011, GVBl. I S. 425, 426, in Verbindung mit § 38 des Gesetzes zur Regelung des Finanzausgleichs (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung vom 29. Mai 2007, GVBl. I S. 310 – 322, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. Dezember 2012, GVBl. I S. 643.

1.2.2 Entwicklung der Ausgaben

1.2.2.1 Struktur der Ausgaben des Landes

Die im Haushalt ausgewiesenen Ausgaben betragen 29 797,4 Mio. Euro. Sie umfassen auch die Ausgaben zur Schuldentilgung, die – neben anderen Positionen – nach den Vorgaben des Stabilitätsrats zur Berechnung der bereinigten Ausgaben abgezogen werden (Tabelle 1-8).⁴⁷

Berechnung der bereinigten Ausgaben	2012 Ist
+ Ist-Ausgaben	29 797,4
- Einnahmen zur Schuldentilgung am Kreditmarkt	5 000,2
- Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke	198,0
- Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrages	0,0
- Haushaltstechnische Verrechnungen	2 530,3
= Bereinigte Ausgaben	22 068,3

Tabelle 1-8: Berechnung der bereinigten Ausgaben im Jahr 2012

Die bereinigten Ausgaben stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 506,9 Mio. Euro bzw. 2,4 Prozent auf 22 068,3 Mio. Euro. Damit erreichten sie im Jahr 2012 den höchsten Wert im Zehnjahresvergleich (Abbildung 1-1 auf Seite 28).

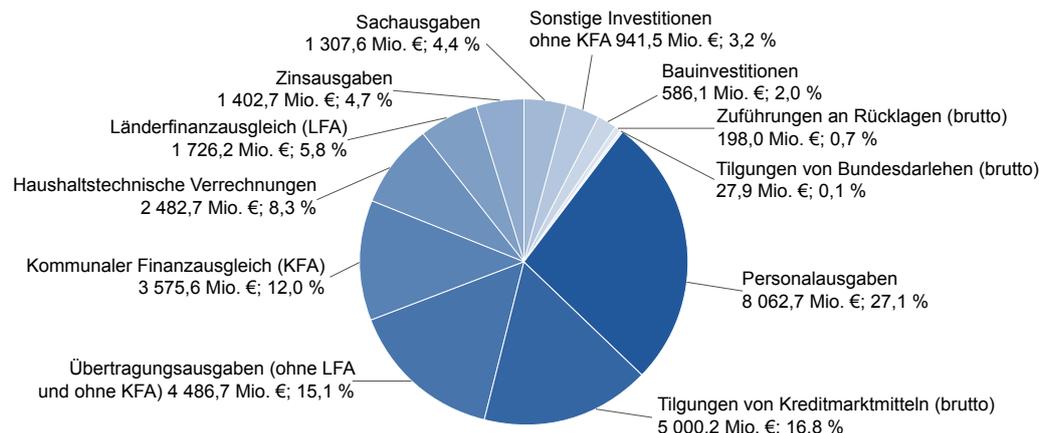


Abbildung 1-11: Struktur der Ausgaben des Landes im Jahr 2012

Von den gesamten Ausgaben des Landes im Jahr 2012 entfielen 8 062,7 Mio. Euro (27,1 Prozent) auf Personalausgaben, 5 000,2 Mio. Euro (16,8 Prozent) auf Ausgaben für Brutto-Tilgungen (Umschuldungen) von

⁴⁷ Bereinigung nach den bundeseinheitlichen Vorgaben des ehemaligen Finanzplanungsrates (heute Stabilitätsrat).

Kreditmarktschulden, 4 486,7 Mio. Euro (15,1 Prozent) auf Übertragungsausgaben (ohne Länder- und Kommunalen Finanzausgleich), 3 575,6 Mio. Euro (12,0 Prozent) auf Ausgaben für den Kommunalen Finanzausgleich⁴⁸, 1 726,2 Mio. Euro (5,8 Prozent) auf den Länderfinanzausgleich und 1 527,6 Mio. Euro (5,1 Prozent) auf Investitionsausgaben (Bau- und Sonstige Investitionen ohne Kommunalen Finanzausgleich, Abbildung 1-11).

1.2.2.2 Personalausgaben

Die Personalausgaben stiegen um 211,2 Mio. Euro (2,7 Prozent) auf 8 062,7 Mio. Euro. Der Haushaltsansatz wurde um 16,2 Mio. Euro (– 0,2 Prozent, Tabelle 1-9) unterschritten.

Personalausgaben (HGr. 4)	2011		2012		Veränderung		Abweichung	
	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Ist Mio. Euro	Ist ggü. Vorj. Mio. Euro	Vorj. %	Ist-Soll Mio. Euro	%	
Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	25,8	26,8	26,3	0,5	2,0	-0,5	-1,8	
Beamte, Richter	4 013,5	4 131,2	4 106,6	93,1	2,3	-24,5	-0,6	
Arbeitnehmer, Beschäftigungsentgelte	1 245,4	1 285,7	1 267,0	21,6	1,7	-18,7	-1,5	
Nicht aufteilbare Personalausgaben	2,6	1,7	0,1	-2,5	-94,7	-1,6	-92,1	
Versorgung	2 014,0	2 077,2	2 089,2	75,1	3,7	12,0	0,6	
Beihilfen (Aktive), Fürsorge und Unterstützungen*	252,3	256,2	264,0	11,8	4,7	7,8	3,0	
Beihilfen für Versorgungsempfänger	276,2	278,0	287,8	11,6	4,2	9,8	3,5	
Trennungsgeld und Ähnliches	21,6	21,9	21,6	-0,1	-0,4	-0,3	-1,6	
Summe	7 851,5	8 078,8	8 062,7	211,2	2,7	-16,2	-0,2	

* Fürsorge und Unterstützung für Aktive, Versorgungsempfänger und Hinterbleibene.

Tabelle 1-9: Personalausgaben in den Jahren 2011 und 2012

Die Ausgaben für Beamte und Richter stiegen gegenüber 2011 um 93,1 Mio. Euro (2,3 Prozent) auf 4 106,6 Mio. Euro, für Arbeitnehmer und als Beschäftigungsentgelte für nebenamtlich und nebenberuflich Tätige um 21,6 Mio. Euro (1,7 Prozent) auf 1 267,0 Mio. Euro, für Beihilfen für Versorgungsempfänger um 11,6 Mio. Euro (4,2 Prozent) auf 287,8 Mio. Euro und für Beihilfen (Aktive), Fürsorge und Unterstützungen um 11,8 Mio. Euro (4,7 Prozent) auf 264,0 Mio. Euro.

⁴⁸ Der Kommunale Finanzausgleich enthält Übertragungsausgaben von 2 996,6 Mio. Euro, Investitionszuweisungen von 530,5 Mio. Euro, Zahlungen für den Zinsdienst der Konjunkturprogramme und zur anteiligen Finanzierung der Kulturregion Rhein-Main von insgesamt 48,5 Mio. Euro sowie Sachausgaben von 0,06 Mio. Euro.

Im Jahr 2012 entfielen von den Personalausgaben 50,9 Prozent auf Beamte und Richter (Vorjahr: 51,1 Prozent), 15,7 Prozent auf Arbeitnehmer und Beschäftigungsentgelte und 0,3 Prozent auf Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige. Die Anteile der Versorgungsausgaben lagen bei 25,9 Prozent, der Beihilfe für Versorgungsempfänger bei 3,6 Prozent und der Beihilfen (Aktive), Fürsorge und Unterstützungen bei 3,3 Prozent (Abbildung 1-12).

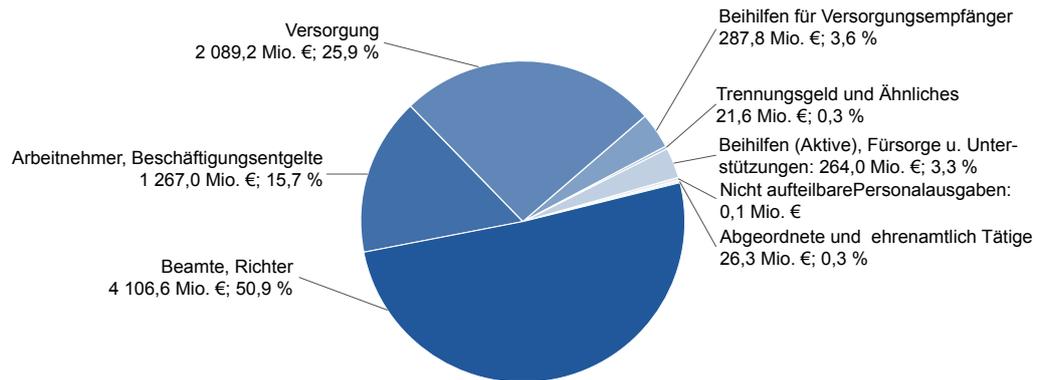


Abbildung 1-12: Personalausgaben im Jahr 2012

Die Versorgungsausgaben stiegen im Jahr 2012 um 3,7 Prozent auf 2 089,2 Mio. Euro. Sie nahmen zwischen 2003 und 2012 in jedem Jahr zu (Abbildung 1-13).

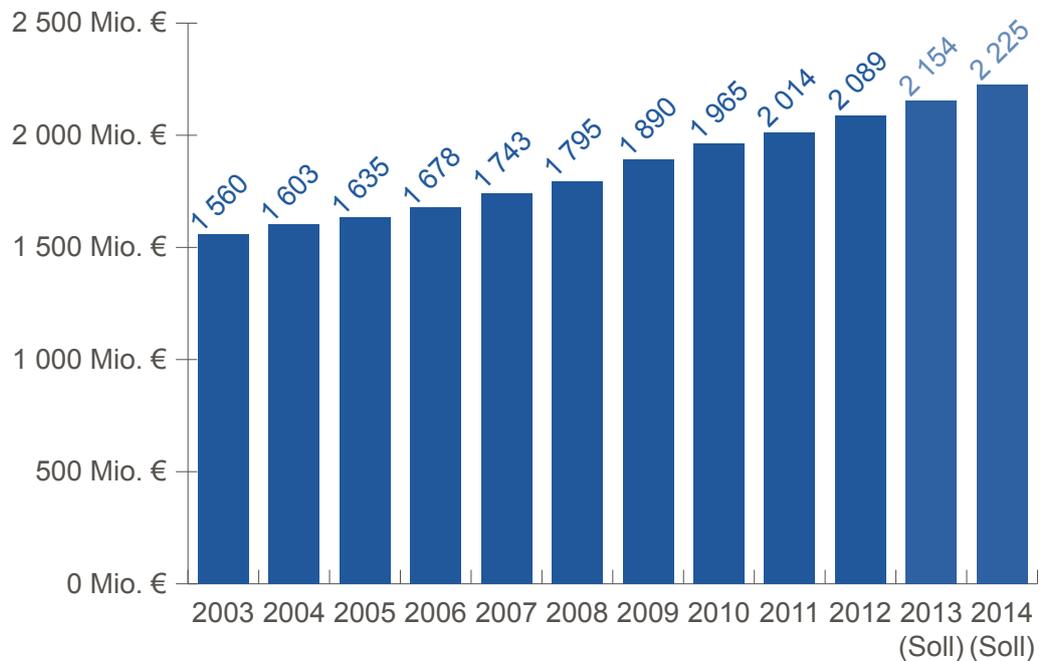


Abbildung 1-13: Versorgungsausgaben 2003 bis 2014

Im Durchschnitt wuchsen die Versorgungsausgaben in diesem Zeitraum mit 3,3 Prozent je Jahr stärker als die Personalausgaben. Damit stieg der Anteil der Versorgungsausgaben an den Personalausgaben von 23,2 Prozent im Jahr 2003 auf 25,9 Prozent im Jahr 2012. Auch gemessen an den bereinigten Ausgaben des Landes ohne Länderfinanzausgleich nahm ihre Bedeutung zu: Der Anteil der Versorgungsausgaben an den gesamten bereinigten Ausgaben ohne Länderfinanzausgleich veränderte sich von 9,4 Prozent im Jahr 2003 auf 10,3 Prozent im Jahr 2012.

Die Zahl der Versorgungsempfänger stieg von 53 624 im Jahr 2003 auf 64 071 im Jahr 2012;⁴⁹ das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Zunahme von 2,0 Prozent.⁵⁰ Nach einer Schätzung des Ministeriums der Finanzen wird aufgrund der Beschäftigtenstruktur die Zahl der Versorgungsempfänger künftig schneller zunehmen als in den letzten Jahren. So wird eine Steigerung auf 80 400 im Jahr 2020 (im Zehnjahresdurchschnitt 2,6 Prozent p. a.) und auf 88 200 im Jahr 2025 (im Zehnjahresdurchschnitt 2,4 Prozent p. a.) erwartet.⁵¹

Die Personalausgaben werden für den Zeitraum 2003 bis 2012 mit den Strukturdaten Personalausgaben je Einwohner und Personal-Ausgaben-Quote betrachtet. In die Berechnung der Strukturdaten fließen bereinigte Personalausgaben⁵² und bereinigte Ausgaben nach Abzug der Zahlungen in den Länderfinanzausgleich ein.⁵³

⁴⁹ Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis), Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes 2012, Angabe jeweils zum 1. Januar, Stand Januar 2013.

⁵⁰ Zur Entwicklung der Pensions- und Beihilferückstellungen siehe Abschnitt 2.5.4.4.

⁵¹ Jeweils zum 31. Dezember. Siehe Landtagsdrucksachen 17/239 vom 6. November 2008 und 18/2895 vom 14. Dezember 2010.

⁵² Personalausgaben nach Haushaltsrechnung zuzüglich Ausgaben für Personal ausgegliederter Einheiten (u. a. Universitäten, Fachhochschulen und Landesbetriebe) sowie aufgrund der Kommunalisierung von Aufgabenbereichen.

⁵³ Zur Bereinigung um Sondereinflüsse vgl. Fußnote 29.

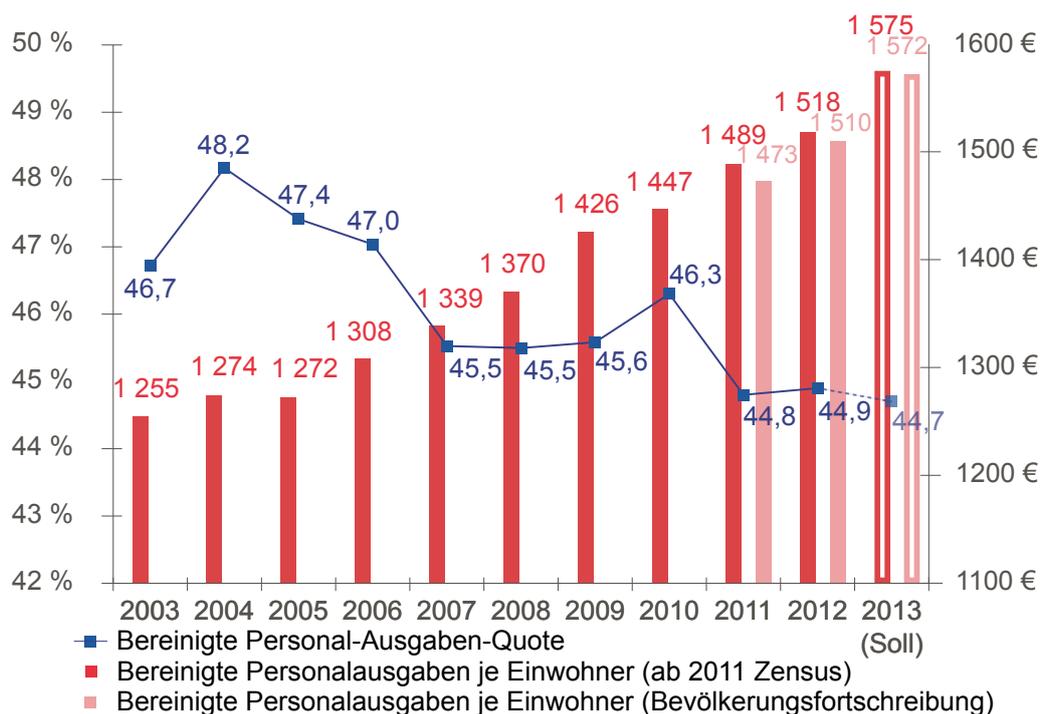


Abbildung 1-14: Bereinigte Personalausgaben je Einwohner und bereinigte Personal-Ausgaben-Quote

Die bereinigten Personalausgaben je Einwohner stiegen im Jahr 2012 um 1,9 Prozent auf 1 518 Euro (Abbildung 1-14) und damit auf den höchsten Wert im Betrachtungszeitraum. Seit dem Jahr 2003 nahmen sie von 1 255 Euro je Einwohner je Jahr um durchschnittlich 2,1 Prozent zu. Die bereinigten Personalausgaben im Zähler nahmen je Jahr um durchschnittlich 2,0 Prozent zu, während die Einwohnerzahlen im Nenner zwischen 2003 und 2010 nahezu konstant blieben.

Im Jahr 2011 fand die erste gesamtdeutsche Volkszählung (Zensus) statt. Die Bevölkerungsdaten basierten bis zu diesem Jahr auf Fortschreibungen der Volkszählung aus dem Jahr 1987 in den alten Bundesländern und 1981 in den neuen Bundesländern (damals DDR). Im Ergebnis wurden die Einwohnerzahlen in allen Bundesländern nach unten korrigiert. Am 31. Dezember 2011 lebten in Deutschland 1,5 Mio. Menschen weniger als bislang ausgewiesen (- 1,9 Prozent). In Hessen betrug die Differenz 98 355 Personen bzw. - 1,5 Prozent.⁵⁴ Folglich ist ein Teil des Anstiegs der bereinigten Personalausgaben je Einwohner im Jahr 2011 auf die korrigierte Einwohnerzahl zurückzuführen. Ohne Korrektur hätte die Kennzahl um 16 Euro je Einwohner niedriger gelegen. Im Jahr 2012 hätte die Kennzahl nach Bevölkerungsfortschreibung um 8 Euro je Einwohner niedriger gelegen, d. h. 1 510 Euro je Einwohner betragen (Abbildung 1-14).

⁵⁴ Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Zensus kompakt, Ergebnisse des Zensus 2011, Ausgabe 2013, S. 9, 11.

Die bereinigte Personal-Ausgaben-Quote gibt an, welcher Anteil der bereinigten Gesamtausgaben für das Personal des Landes ausgegeben wird: Im Jahr 2003 lag dieser Anteil bei 46,7 Prozent. Nach einem Anstieg im Jahr 2004 sank die Personal-Ausgaben-Quote nahezu kontinuierlich. Im Jahr 2012 betrug sie 44,9 Prozent, der zweitniedrigste Wert im Zehnjahreszeitraum (Abbildung 1-14). Die Quote blieb im Vergleich zum Vorjahr nahezu konstant, da die bereinigten Personalausgaben im Zähler ebenso wie die Bezugsgröße der bereinigten Ausgaben ohne Länderfinanzausgleich im Nenner um jeweils rund 2,4 Prozent zunahmen.

Im Unterschied zu den anderen Abschnitten in Teil I der Bemerkungen kann bei der Darstellung der Stellenveränderungen nicht über den Haushaltsvollzug berichtet werden. Informationen über die Ist-Besetzung, wie sie beispielsweise zum 30. Juni des Vorjahres in den Stellenplänen der hessischen Kommunen darzulegen sind,⁵⁵ liegen für den Landeshaushalt nicht vor. Der Rechnungshof hält es zur Erhöhung der Transparenz für sinnvoll, die Ist-Besetzung von Stellen auszuweisen.

Für die folgenden Ausführungen zu Stellenveränderungen wird aus dem genannten Grund auf die Angaben der Stellenpläne in den Haushaltsplänen zurückgegriffen. Hierbei handelt es sich haushaltsrechtlich um Ermächtigungen zur Beschäftigung von Personen.

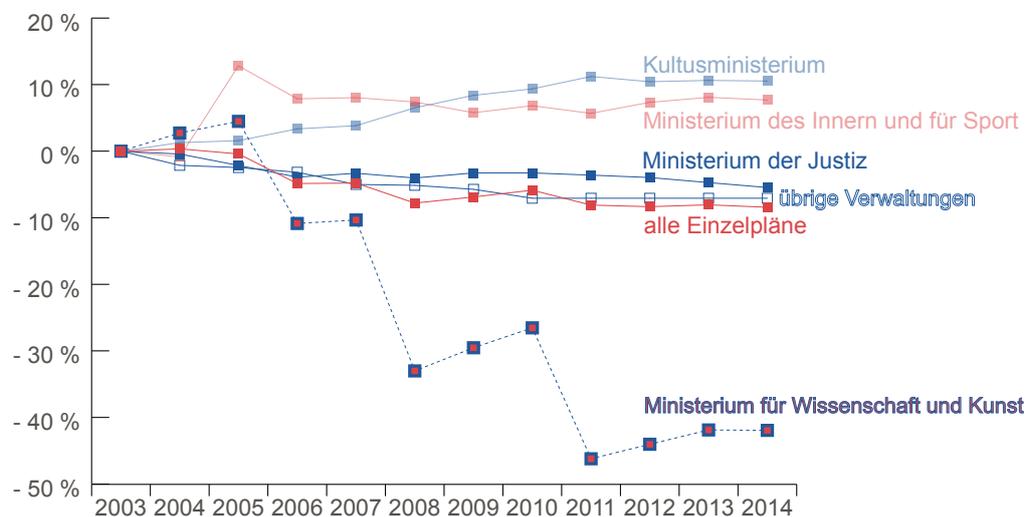


Abbildung 1-15: Veränderung der Stellen nach Einzelplänen 2003 bis 2014

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



Die Übersicht über die Stellen (Anlage 5 zum Haushaltsplan 2012) wies für das Haushaltsjahr 2012 insgesamt 140 258,5 Stellen aus. Von den Stellen entfielen 98 976,5 Stellen auf Beamte, 8 366,5 auf Beamte auf Widerruf und 32 915,5 auf nichtbeamtete Kräfte. Differenziert nach Einzelplänen wies der Haushaltsplan des Jahres 2012 für das Kultusministerium 63 025,5, für das Ministerium des Innern und für Sport 24 268,5, für das Ministerium der Justiz 15 508,5 sowie für das Ministerium für Wissenschaft und Kunst 15 854 Stellen aus. In den Jahren 2003 bis 2012 sank die Gesamtzahl der Stellen um 8,3 Prozent, während die Zahl der Stellen im Ministerium des Innern und für Sport um 7,3 Prozent und im Kultusministerium um 10,4 Prozent stieg (Abbildung 1-15).

Die Stellenzunahme im Ministerium des Innern und für Sport im Jahr 2005 ist auf die Zuordnung der Regierungspräsidien zu diesem Einzelplan zurückzuführen. Im Jahr 2004 waren die Stellen der Regierungspräsidien noch im Sozial- sowie im Umweltministerium ausgewiesen.

Die sprunghaften Stellenveränderungen im Ministerium für Wissenschaft und Kunst sind auf Ausgliederungen aus dem Kernhaushalt zurückzuführen. Im Jahr 2006 wurden das Universitätsklinikum Gießen und Marburg, im Jahr 2008 die Stiftungsuniversität Frankfurt und das Universitätsklinikum Frankfurt sowie im Jahr 2011 die Technische Universität Darmstadt ausgegliedert. Einige Mitarbeiter des Universitätsklinikums Gießen und Marburg klagten gegen den gesetzlich vollzogenen Arbeitgeberwechsel im Rahmen der Privatisierung. Aufgrund einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts⁵⁶ wurde mit dem „Gesetz zur Stärkung der Arbeitnehmerrechte am Universitätsklinikum Gießen und Marburg“⁵⁷ die Rückkehrmöglichkeit in den hessischen Landesdienst für circa 4 500 Personen eröffnet. Im Mai 2013 waren von den zurückgekehrten Mitarbeitern 74 im Rahmen einer Personalgestellung im Universitätsklinikum Gießen und Marburg, 129 in vorübergehender und 34 in dauerhafter Beschäftigung in verschiedenen Dienststellen eingesetzt.⁵⁸

Im Vergleich zum Haushaltsplan 2011 nahm die Zahl der veranschlagten Stellen in den Ministerien und den jeweiligen Geschäftsbereichen um 336,5 ab (Anlage 6 zum Haushaltsplan 2012). Dabei sank insbesondere die Zahl der Stellen im Kultusministerium um 493, da 650 Referendarstel-

⁵⁶ Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Januar 2011 – 1 BvR 1741 / 09 in Verbindung mit § 3 Absatz 1 Satz 1 und 3 des Gesetzes über die Errichtung des Universitätsklinikums Gießen und Marburg vom 16. Juni 2005, GVBl. I S. 432.

⁵⁷ Gesetz zur Stärkung der Arbeitnehmerrechte am Universitätsklinikum Gießen und Marburg vom 16. Dezember 2011, GVBl. I S. 816, zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. Juli 2012, GVBl. I S. 226.

⁵⁸ Kurzbericht der 56. Sitzung des Ausschusses für Wissenschaft und Kunst vom 15. Mai 2013, Punkt 4: Dringlicher Berichtsantrag der Fraktion der SPD betreffend Umsetzung des Letter of Intent am Universitätsklinikum Gießen und Marburg (Drucksache 18/7330), S. 9 – 11.

len wegfielen. Des Weiteren sanken die Zahl der Stellen im Ministerium der Finanzen um 379,5, was maßgeblich auf Stellenumsetzungen zurückzuführen war, und im Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung um 145. Zusätzliche Stellen wurden insbesondere im Ministerium des Innern und für Sport (396) und im Ministerium für Wissenschaft und Kunst (338) geschaffen. Die Zunahme der Stellenzahl im Innenressort ist auf Stellenumsetzungen aus dem Finanzressort zurückzuführen (415,5 Stellen), da die Hessische Bezügestelle seit dem Haushaltsjahr 2012 dem Ministerium des Innern und für Sport zugeordnet ist.⁵⁹

Der Finanzplan Hessens für die Jahre 2013 bis 2017 sieht den Abbau von 1 900 Stellen in der Landesverwaltung vor, um bereits im Jahr 2019 ohne strukturelle Nettokreditaufnahme einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.⁶⁰ Im hessischen Koalitionsvertrag für die laufende Legislaturperiode wird ausgeführt, dass zur Begrenzung der Personalausgaben rund 1 800 Stellen abgebaut werden sollen; Lehrerstellen werden – trotz des angenommenen Rückgangs der Schülerzahlen um 6 bis 8 Prozent bis zum Jahr 2019 – explizit vom Stellenabbau ausgenommen.⁶¹ Bei einer Anpassung der Lehrerschaft an die Schülerzahlentwicklung entspräche dies einem Abbaupotenzial von circa 3 470 Stellen.⁶²

1.2.2.3 Sachausgaben

Die Sachausgaben (sächliche Verwaltungsausgaben) sanken um 4,6 Mio. Euro (– 0,4 Prozent) auf 1 307,6 Mio. Euro im Jahr 2012 (Tabelle 1-10). Der Planansatz wurde um 42,0 Mio. Euro (– 3,1 Prozent) unterschritten.

⁵⁹ Vgl. Haushaltsplan des Jahres 2012, S. 334.

⁶⁰ Vgl. Finanzplan Hessens für die Jahre 2013 bis 2017, Hessisches Ministerium der Finanzen, Stand Juni 2013, S. 18.

⁶¹ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen der CDU Hessen und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Hessen für die 19. Wahlperiode des Hessischen Landtags 2014 – 2019, S. 7, 29.

⁶² Nach dem Haushaltsplan 2012 entspricht dies 6 Prozent der planmäßigen Beamten und Tarifbeschäftigten ohne Leerstellen im Bereich Schulen (Einzelplan 04 Kapitel 59) sowie der planmäßigen Beamten und Tarifbeschäftigten ohne Leerstellen in der Lehrerbildung (Einzelplan 04 Kapitel 71). Hierin ist auch das Amt für Lehrerbildung enthalten.



Sachausgaben (OGr. 51 bis 54)	2011	2012		Veränderung		Abweichung	
	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Ist Mio. Euro	Ist ggü. Vorj. Mio. Euro	%	Ist-Soll Mio. Euro	%
Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausstattungs-, Ausrüstungs- und sonstige Gebrauchsgegenstände	90,5	85,2	79,3	- 11,3	- 12,5	- 5,9	- 7,0
Verbrauchsmittel, Haltung von Fahrzeugen und dergleichen	78,5	75,0	70,8	- 7,6	- 9,7	- 4,2	- 5,6
Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume	36,0	29,4	34,7	- 1,3	- 3,7	5,3	18,0
Mieten und Pachten	418,7	433,4	425,6	6,9	1,6	- 7,9	- 1,8
Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen	29,6	39,2	33,9	4,3	14,5	- 5,3	- 13,6
Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens	8,4	8,9	9,7	1,3	15,4	0,9	9,7
Aus- und Fortbildung	51,0	48,9	48,8	- 2,2	- 4,3	- 0,1	- 0,3
Sachverständige, Gerichts- und ähnliche Kosten	8,9	9,3	7,1	- 1,8	- 19,9	- 2,2	- 23,6
Dienstreisen	15,3	15,8	15,1	- 0,2	- 1,6	- 0,7	- 4,5
Ausgaben für Veröffentlichungen, Dokumentation und Öffentlichkeitsarbeit	9,4	7,9	9,8	0,4	4,3	1,9	24,2
Verfahrensauslagen	243,5	246,9	245,1	1,6	0,7	- 1,8	- 0,7
Sonstige Dienstleistungen und Gestattungen	300,6	330,2	303,5	2,9	1,0	- 26,8	- 8,1
übrige Sachausgaben	21,8	19,3	24,3	2,4	11,2	4,9	25,5
Summe	1 312,2	1 349,6	1 307,6	- 4,6	- 0,4	- 42,0	- 3,1

Tabelle 1-10: Sachausgaben in den Jahren 2011 und 2012

Die größten, nachfolgend erläuterten Positionen waren die Sachausgaben für Mieten und Pachten (32,5 Prozent), für sonstige Dienstleistungen und Gestattungen (23,2 Prozent) und für Verfahrensauslagen (18,7 Prozent).

Die Ausgaben für Mieten und Pachten (Abbildung 1-16) stiegen von 97,9 Mio. Euro im Jahr 2003 auf 425,6 Mio. Euro im Jahr 2012. Gegenüber dem Vorjahr stieg dieser Wert um 6,9 Mio. Euro (1,6 Prozent). Nach den Haushaltsplänen für die Jahre 2013 und 2014 werden die Miet- und Pachttausgaben weiter zunehmen.

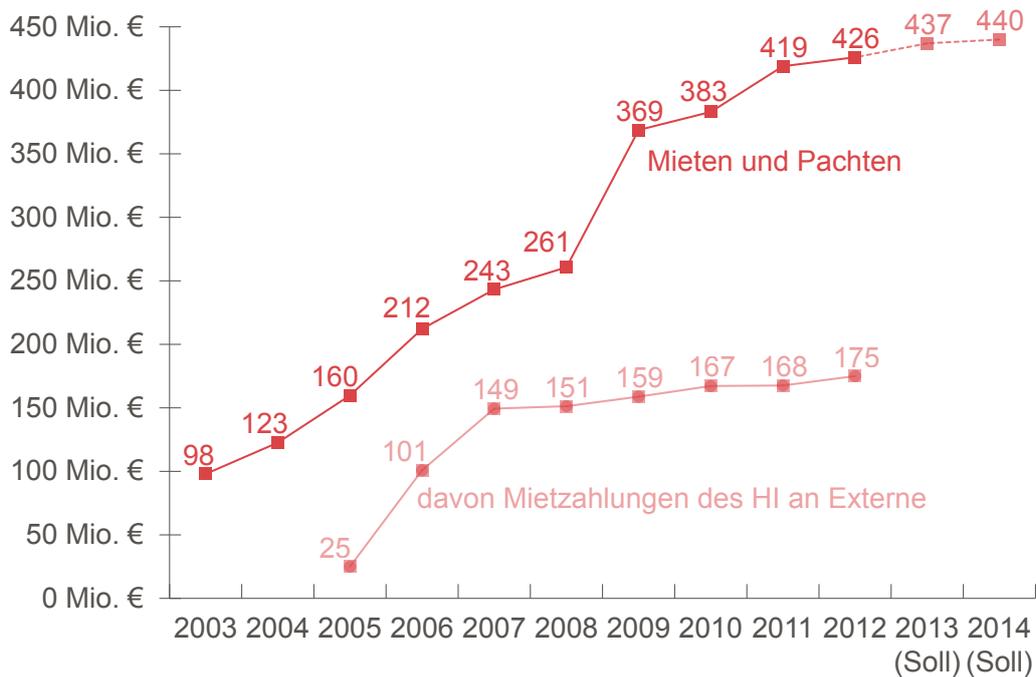


Abbildung 1-16: Ausgaben für Mieten und Pachten 2003 bis 2014

Ein wesentlicher Grund für den Anstieg der Mietausgaben liegt in Immobilienobjekten, die verkauft und langfristig⁶³ zurückgemietet wurden (Sale-and-rent-back-Modelle).⁶⁴ Im Jahr 2012 zahlte das Land über das Hessische Immobilienmanagement (HI) für diese verkauften und weiter genutzten Objekte 122,9 Mio. Euro. Für die Anmietung von Bauten, die als PPP-Projekte realisiert wurden, zahlte das HI 11,9 Mio. Euro. Zusätzlich zu den Sale-and-rent-back-Modellen sowie den PPP-Objekten wurden im Jahr 2012 Zahlungen in Höhe von 40,7 Mio. Euro an Externe geleistet (Tabelle 1-11).

Hinzu kommen gestiegene Mietausgaben durch die schrittweise Einführung des „Mieter-Vermieter-Modells“ ab dem Jahr 2002. Danach entrichtet die Landesverwaltung Miete für die von ihr genutzten Objekte, die dem Land gehören. Die Landesimmobilien wurden ab dem Jahr 2005 an das HI übergeben.⁶⁵ Daher sind in den gestiegenen Ausgaben unter anderem

⁶³ 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, S. 11 f.

⁶⁴ Zur Auflistung der Immobilienobjekte siehe Bemerkungen 2011, S. 114.

⁶⁵ Das HI wurde mit Wirkung vom 1. Januar 2005 erstmals wirtschaftlicher Eigentümer wesentlicher Teile der von ihm verwalteten Landesimmobilien. Weitere Immobilien wurden 2006 und 2007 übernommen (u. a. vom Landesbetrieb Hessische Staatsbäder). Zum 1. Januar 2008 wurden die Immobilien der Eichverwaltung übernommen. Damit wurde der Kabinettsbeschluss vom 9. Februar 2004 vollzogen und mit Ausnahmen alle landeseigenen Immobilien an das HI übertragen.



Mietausgaben für landeseigene Objekte enthalten. Hierbei handelt es sich lediglich um interne Verrechnungen.

Mietzahlungen des HI an Externe in Mio. Euro	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Anmietungen Externe ohne Sale-and-rent-back-Modelle und ohne PPP-Objekte	8,9	29,5	36,1	37,7	37,1	40,8	41,1	40,7
PPP-Objekte				0,3	7,1	11,1	10,9	11,9
Sale-and-rent-back-Modelle	16,1	71,4	113,3	113,3	114,6	115,3	115,6	122,9
<i>davon:</i>								
– Gutleutstraße (seit 1. Jan. 2005)	16,1	16,1	16,1	16,1	17,5	17,5	17,5	17,4
– LEO I (seit 1. Jan. 2006)		55,3	55,3	55,3	55,3	55,1	55,3	59,3
– LEO II (seit 1. Jan. 2007)			41,8	41,8	41,7	42,3	42,5	45,8
– Fulda, Schillerstraße (seit 15. Nov. 2009)					0,05	0,4	0,4	0,4
Summe	25,0	100,9	149,4	151,3	158,8	167,2	167,6	175,4

Quelle: Angaben des Landesbetriebs Hessisches Immobilienmanagement (HI).

Tabelle 1-11: Mietzahlungen des Hessischen Immobilienmanagements an Externe

Die zweitgrößte Position der Sachausgaben (Tabelle 1-10), die Ausgaben für sonstige Dienstleistungen und Gestattungen, stieg um 2,9 Mio. Euro (1,0 Prozent) auf 303,5 Mio. Euro. Die drittgrößte Position, die Verfahrensauslagen (z. B. für Sachverständigengutachten, Anwaltskosten und Entschädigungen für Betreuungen), nahm um 1,6 Mio. Euro (0,7 Prozent) auf 245,1 Mio. Euro zu.

1.2.2.4 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (Übertragungsausgaben)

Zu den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (Übertragungsausgaben) zählen Ausgaben des Kommunalen Finanzausgleichs in Höhe von 2 996,6 Mio. Euro und für den Länderfinanzausgleich in Höhe von 1 726,2 Mio. Euro.⁶⁶ Ohne diese beiden Positionen betragen die Übertragungsausgaben 4 486,7 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr nahmen sie um 238,6 Mio. Euro (5,6 Prozent) zu. Der Planansatz

⁶⁶ Zur Entwicklung des Länderfinanzausgleichs und des Kommunalen Finanzausgleichs vgl. Abschnitt 5.

wurde um 271,7 Mio. Euro (6,4 Prozent) überschritten. Nach den Personalausgaben und den Tilgungen von Kreditmarktmitteln sind die Übertragungsausgaben⁶⁷ die drittgrößte Position der Gesamtausgaben (Abbildung 1-11).

⁶⁷ Ohne Länderfinanzausgleich und ohne Ausgaben des Kommunalen Finanzausgleichs für laufende Zwecke.



Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen [Übertragungsausgaben (HGr. 6)]	2011	2012		Veränderung		Abweichung	
	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Ist Mio. Euro	Ist ggü. Vorj. Mio. Euro	Vorj. %	Ist-Soll Mio. Euro	%
Allgemeine Dienste	152,2	160,2	177,4	25,2	16,6	17,3	10,8
Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten	2 482,0	2 558,5	2 548,0	66,1	2,7	-10,4	-0,4
<i>darunter:</i>							
an soziale und ähnliche Einrichtungen für sonstige schulische Aufgaben	219,4	219,3	225,6	6,2	2,8	6,2	2,8
an Universitäten, Fachhochschulen und für sonstige Hochschulaufgaben	1 621,1	1 674,7	1 655,2	34,1	2,1	-19,6	-1,2
an Schülerinnen und Schüler, Studentinnen und Studenten	162,0	165,1	167,0	5,0	3,1	1,9	1,2
Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung	1 257,9	1 106,4	1 379,5	121,5	9,7	273,1	24,7
<i>darunter:</i>							
an Gemeinden und -verbände für Leistungen nach SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende), Hilfe für Berufsausbildung, Fortbildung, Umschulung, sonstige Anpassungsmaßnahmen und produktive Arbeitsförderung, Arbeitsschutz	339,3	12,3	342,2	2,9	0,9	329,8	2674,1
an Gemeinden und Gemeindeverbände als Sozialhilfeträger für Leistungen nach dem SGB XII (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) und dem Asylbewerberleistungsgesetz	238,9	354,2	355,7	116,7	48,9	1,5	0,4
an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege	196,6	224,4	209,9	13,2	6,7	-14,5	-6,5
Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	114,1	109,6	114,7	0,6	0,5	5,1	4,6
Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste	3,5	2,0	4,4	0,9	26,2	2,4	120,6
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	48,0	52,6	47,1	-0,9	-1,8	-5,4	-10,3
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	30,1	47,5	31,4	1,3	4,2	-16,1	-33,9
Verkehrswesen	736,8	644,1	643,4	-93,4	-12,7	-0,7	-0,1
<i>darunter:</i>							
Maßnahmen für den ÖPNV	720,1	626,9	627,4	-92,7	-12,9	0,6	0,1
Wirtschaftsunternehmen, Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen	84,1	92,4	88,7	4,6	5,5	-3,7	-4,0
Allgemeine Finanzwirtschaft	3 652,4	4 362,5	4 174,8	522,4	14,3	-187,7	-4,3
<i>darunter:</i>							
Länderfinanzausgleich (LFA)	1 691,1	1 900,0	1 726,2	35,1	2,1	-173,8	-9,1
Kommunaler Finanzausgleich, soweit Allgemeine Finanzausgleich	1 763,3	2 190,8	2 189,1	425,8	24,1	-1,7	-0,1
Summe	8 561,1	9 135,6	9 209,5	648,3	7,6	73,8	0,8
<i>darunter:</i> Allgemeine und Besondere Finanzausweisungen in den Kommunalen Finanzausgleich (KFA) (ohne investive Zuweisungen)**	2 622,0	3 020,7	2 996,6	374,6	14,3	-24,0	-0,8
Summe ohne LFA und ohne KFA*	4 248,1	4 215,0	4 486,7	238,6	5,6	271,7	6,4

* Allgemeine und Besondere Finanzausweisungen in den Kommunalen Finanzausgleich (ohne investive Zuweisungen).

** Zur Verwendung des Kommunalen Finanzausgleichs siehe Abschnitt 5.2.3.

Tabelle 1-12: Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (Übertragungsausgaben) in den Jahren 2011 und 2012

Für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur wurden 2 548,0 Mio. Euro ausgegeben, das waren 66,1 Mio. Euro (2,7 Prozent) mehr als im Jahr 2011. Die Übertragungsausgaben für die Soziale Sicherung erhöhten sich um 121,5 Mio. Euro (9,7 Prozent) auf 1 379,5 Mio. Euro. Für das Verkehrswesen fielen mit 643,4 Mio. Euro um 93,4 Mio. Euro (– 12,7 Prozent) niedrigere Ausgaben an als im Jahr 2011 (Tabelle 1-12).

1.2.2.5 Investitionsausgaben

Die Investitionsausgaben einschließlich der Investitionsausgaben im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs betrugen 2 058,0 Mio. Euro oder 6,9 Prozent der Ausgaben.⁶⁸ Davon entfielen 586,1 Mio. Euro auf Baumaßnahmen des Landes, 530,5 Mio. Euro auf Investitionszuweisungen an Kommunen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs sowie 941,5 Mio. Euro auf Sonstige Investitionsausgaben. Die Investitionsausgaben lagen um 381,3 Mio. Euro (– 15,6 Prozent) unter denen des Vorjahres.

Die Ausgaben für Baumaßnahmen sanken um 18,0 Mio. Euro (– 3,0 Prozent) auf 586,1 Mio. Euro (Tabelle 1-13). In diesen Ausgaben sind auch Mittel aus den Konjunkturprogrammen des Landes in Höhe von 70,1 Mio. Euro (bei einem Planansatz von 66,8 Mio. Euro⁶⁹) für Landesstraßen und Hochschulbauten enthalten.

Baumaßnahmen (HGr. 7)	2011		2012		Veränderung		Abweichung	
	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Ist Mio. Euro	Ist ggü. Vorj. Mio. Euro	Vorj. %	Ist-Soll Mio. Euro	%	
Kleinere Neu-, Um- und Erweiterungsbauten	7,3	4,1	5,9	-1,5	-19,8	1,7	42,1	
Hochbau	368,3	374,2	352,2	-16,2	-4,4	-22,0	-5,9	
<i>darunter:</i>								
Polizei	2,9	0,6	1,6	-1,2	-43,5	1,0	160,4	
Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften	7,6	4,7	3,9	-3,7	-48,2	-0,8	-16,1	
Justizvollzugsanstalten	10,4	16,5	16,4	6,0	57,9	-0,1	-0,4	
Universitäten, Hochschulen, Fachhochschulen	223,3	195,7	217,6	-5,7	-2,5	21,9	11,2	
Universitätskliniken	54,3	54,2	57,5	3,3	6,0	3,3	6,1	
Allgemeines Grundvermögen	12,4	17,7	11,4	-1,0	-8,1	-6,2	-35,2	
Straßen- und Brückenbau	219,1	205,7	217,8	-1,3	-0,6	12,1	5,9	
<i>davon:</i>								
Personal- und sächliche Verwaltungsausgaben	88,9	99,5	104,4	15,4	17,4	4,9	4,9	
Landesstraßen	130,2	106,2	113,4	-16,7	-12,9	7,2	6,8	
Sonstige Tiefbaumaßnahmen	9,3	10,1	10,2	0,9	9,5	0,1	1,1	
Summe	604,1	594,1	586,1	-18,0	-3,0	-8,1	-1,4	

Tabelle 1-13: Baumaßnahmen in den Jahren 2011 und 2012

⁶⁸ Die Investitionsausgaben ohne Kommunalen Finanzausgleich betrugen 1 527,6 Mio. Euro oder 5,1 Prozent der Ausgaben.

⁶⁹ Vgl. Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2012, Kapitel 17 03, S. 47.



Die Hochbauinvestitionen hatten mit 352,2 Mio. Euro den größten Anteil an den Baumaßnahmen (60,1 Prozent). Hochbauinvestitionen wurden vor allem für Universitäten und Hochschulen (217,6 Mio. Euro), für Universitätskliniken (57,5 Mio. Euro), für Justizvollzugsanstalten (16,4 Mio. Euro), für Allgemeines Grundvermögen (11,4 Mio. Euro), für Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften (3,9 Mio. Euro) sowie für die Polizei (1,6 Mio. Euro) getätigt. Hiervon stiegen im Jahr 2012 gegenüber dem Vorjahr die Hochbauinvestitionen in Justizvollzugsanstalten (57,9 Prozent) und in Universitätskliniken (6,0 Prozent). Dagegen sanken die Hochbauausgaben für alle anderen genannten Bereiche.

Baumaßnahmen für Straßen und Brücken sanken gegenüber dem Jahr 2011 um 1,3 Mio. Euro (– 0,6 Prozent) auf 217,8 Mio. Euro. Davon entfielen 113,4 Mio. Euro auf Bauausgaben für Landesstraßen.

Die Ausgaben für Sonstige Investitionen (einschließlich Kommunaler Finanzausgleich) sanken um 363,3 Mio. Euro (– 19,8 Prozent) auf 1 472,0 Mio. Euro im Jahr 2012 (Tabelle 1-14).

Sonstige Investitionsausgaben (HGr. 8)	2011	2012		Veränderung		Abweichung	
	Ist Mio. Euro	Soll	Ist	Ist ggü. Vorj. Mio. Euro	%	Ist-Soll Mio. Euro	%
Erwerb von Fahrzeugen	34,6	28,2	28,6	- 6,0	- 17,4	0,4	1,3
Erwerb von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen	66,4	80,0	61,4	- 5,1	- 7,6	- 18,7	- 23,3
Grunderwerb und Erwerb privat vorfinanzierter unbeweglicher Sachen	7,9	17,7	20,3	12,4	157,5	2,6	14,5
Erwerb von Beteiligungen	24,4	17,0	17,3	- 7,1	- 29,2	0,3	1,8
Darlehen an sonstige Bereiche	114,1	117,4	114,2	0,1	0,0	- 3,3	- 2,8
darunter:							
an Schülerinnen, Schüler und Studierende	83,9	88,1	84,0	0,1	0,1	- 4,1	- 4,7
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	17,8	15,0	12,6	- 5,2	- 29,1	- 2,4	- 16,1
Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich	1 078,7	749,1	730,4	- 348,3	- 32,3	- 18,7	- 2,5
darunter:							
an Gemeinden und Gemeindeverbände	942,1	605,9	558,1	- 384,0	- 40,8	- 47,8	- 7,9
an Sondervermögen	119,3	133,1	161,7	42,3	35,5	28,5	21,4
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	491,4	464,5	487,4	- 4,1	- 0,8	22,8	4,9
darunter:							
Hochschulen	156,5	82,4	121,5	- 35,0	- 22,4	39,0	47,4
Krankenhäuser und Heilstätten	135,1	113,4	120,1	- 15,0	- 11,1	6,7	5,9
Regionale Fördermaßnahmen	67,9	119,1	99,8	31,8	46,9	- 19,3	- 16,2
Sonstige öffentliche Unternehmen	10,4	15,1	10,9	0,5	5,0	- 4,2	- 27,9
Summe	1 835,3	1 488,9	1 472,0	- 363,3	- 19,8	- 17,0	- 1,1
darunter: Kommunalen Finanzausgleich (KFA)	506,2	520,5	530,5	24,3	4,8	10,0	1,9
Summe ohne KFA	1 329,1	968,4	941,5	- 387,6	- 29,2	- 26,9	- 2,8

Tabelle 1-14: Sonstige Investitionsausgaben in den Jahren 2011 und 2012

Die Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich sanken gegenüber dem Vorjahr um 348,3 Mio. Euro (- 32,3 Prozent) auf 730,4 Mio. Euro. Dieses Absinken ist insbesondere auf die maßgeblich im Jahr 2011 abgerufenen Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen der Konjunkturprogramme⁷⁰ zurückzuführen. Investitionszuschüsse an sonstige Bereiche sanken um 4,1 Mio. Euro (- 0,8 Prozent) auf 487,4 Mio. Euro. Von diesen Investitionszuschüssen entfielen 121,5 Mio. Euro auf Hochschulen, 120,1 Mio. Euro auf Krankenhäuser und Heilstätten sowie 99,8 Mio. Euro auf regionale Fördermaßnahmen. Die Darlehen an sonstige Bereiche blieben mit 114,2 Mio. Euro nahezu konstant. Dazu gehörten Ausgaben für Darlehen an Schüler und Studierende in Höhe von 84,0 Mio. Euro.

⁷⁰ Hessisches Sonderinvestitionsprogrammgesetz vom 9. März 2009, GVBl. I S. 92, 153 sowie Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und der Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz – ZulnvG) vom 2. März 2009, BGBl. I S. 416, 428, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Mai 2010, BGBl. I S. 671.

Die bereinigte Investitions-Ausgaben-Quote wird – wie die anderen Strukturdaten – anhand bereinigter Daten ermittelt.⁷¹ Sie zeigt, welcher Anteil der Ausgaben für investive Maßnahmen verwendet wurde. Dabei fließen die Bauinvestitionen, die Investitionszuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs und die Sonstigen Investitionsausgaben ein. Die Investitions-Ausgaben-Quote sank gegenüber dem Vorjahr von 13,2 Prozent auf 11,0 Prozent (Abbildung 1-17). Im Vorjahr lag die Quote aufgrund des verzögerten Abflusses der Mittel aus den Konjunkturprogrammen höher. In den Haushaltsplänen war der Abfluss der Mittel maßgeblich in den Jahren 2009 und 2010 vorgesehen. Entsprechend wurden die geplanten Investitions-Ausgaben-Quoten in diesen Jahren nicht erreicht.



Abbildung 1-17: Bereinigte Investitions-Ausgaben-Quote

Der Investitions-Ausgaben-Quote im Jahr 2012 lagen um 14,6 Prozent niedrigere bereinigte Investitionsausgaben sowie um 2,4 Prozent höhere bereinigte Gesamtausgaben zugrunde. Für das Jahr 2013 ist nach den Haushaltsansätzen eine nahezu konstante Investitions-Ausgaben-Quote von 10,9 Prozent vorgesehen.

⁷¹ Zu bereinigten Sondereinflüssen siehe Fußnote 29. Die Investitionsausgaben werden aufgrund der Errichtung des Sondervermögens „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“, der Ausgliederungen der Landesbetriebe „Hessen Forst“, „Hessisches Immobilienmanagement“ und „Hessisches Baumanagement“ sowie der Ausgliederungen von Hochschulen erhöht.

1.2.3 Europäische Fördermittel im Landeshaushalt

Im Haushaltsplan des Landes sind sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite⁷² Fördermittel der EU enthalten. Und zwar die Mittel, die nicht von der EU selbst, sondern dezentral in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden.⁷³ So fließen Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) sowie aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) in den hessischen Landeshaushalt und von dort in Fördermaßnahmen. Die Mittel werden jeweils für mehrjährige Programme zur Verfügung gestellt.

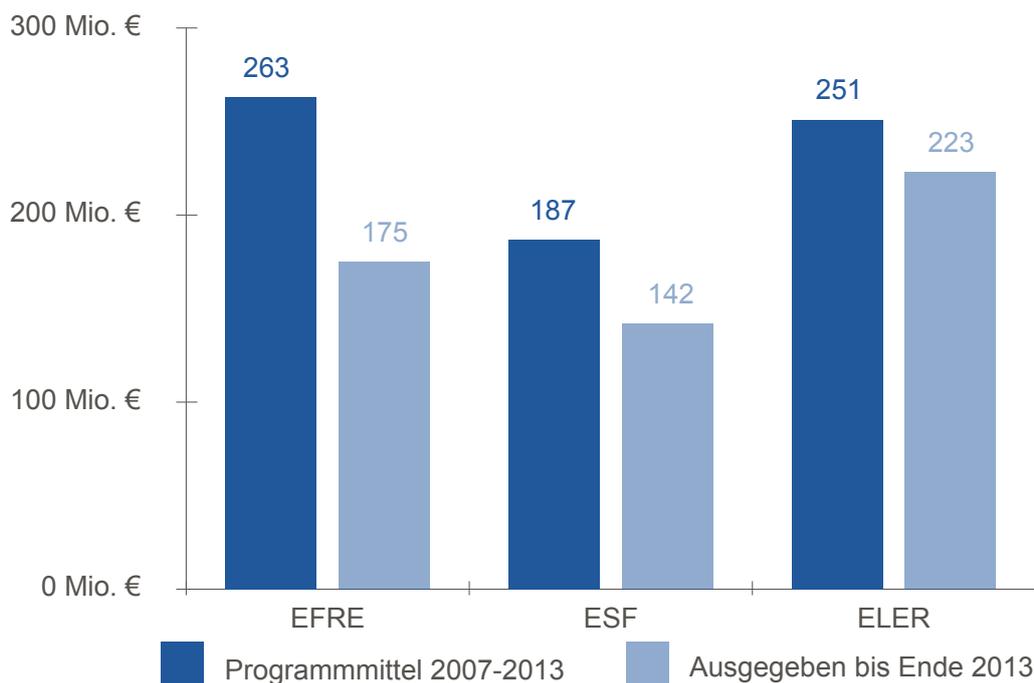
Auf Hessen entfallen aus diesen Fonds in der Förderperiode 2007 bis 2013 insgesamt rund 700 Mio. Euro⁷⁴, und zwar 263 Mio. Euro aus dem EFRE, 187 Mio. Euro aus dem ESF und 251 Mio. Euro aus dem ELER. Die Antragsprüfung, die Bewilligung und die Auszahlung der Mittel sowie die Verwendungskontrolle sind im Bereich des EFRE und des ESF weitgehend an die WIBank delegiert, beim ELER erfolgen Antragsprüfung und Bewilligung je nach Maßnahme bei unterschiedlichen Stellen (Landräte, RP Gießen, RP Darmstadt, Ämter für Bodenordnung, WIBank). Aufgrund der für diese EU-Mittel geltenden sogenannten n+2-Regelung können die einzelnen Jahrestanchen noch bis zum Ende des jeweils übernächsten Jahres ausgegeben werden. Mithin endet die Förderperiode 2007 bis 2013 tatsächlich erst zum 31. Dezember 2015.

Laut den Jahresberichten der drei hessischen Fondsverwaltungsbehörden (HMWEVL für den EFRE, HMSI für den ESF und HMUKLV für den ELER) waren bis Ende 2013 rund 67 Prozent der EFRE-Mittel, 76 Prozent der ESF-Mittel und 89 Prozent der ELER-Mittel für konkrete Projekte ausgegeben (Abbildung 1-18).

⁷² Einnahmeseitig in den Abschnitten 1.2.1.5 und 1.2.1.6 sowie ausgabeseitig in den Abschnitten 1.2.2.4 und 1.2.2.5.

⁷³ Im Haushalt der Europäischen Union entfallen auf Ausgaben in der Kohäsionspolitik und auf Ausgaben in der sogenannten Zweiten Säule der Agrarpolitik, die der Entwicklung des ländlichen Raums dient, zusammen rund 47 Prozent.

⁷⁴ Nicht berücksichtigt sind dabei die Mittel, die im Rahmen des ESF-Bundesprogramms und die im Rahmen der EFRE-Programme für die europäische territoriale Zusammenarbeit (INTERREG-Programme) in hessische Projekte fließen.



Quellen: Angaben der Hessischen Verwaltungsbehörden des EFRE, ESF und ELER

Abbildung 1-18: Hessische EU Programme

Nach einem längeren Verhandlungstrilog zwischen Kommission, Parlament und Rat und nach der formellen Zustimmung des Europäischen Parlaments hat der Rat der Europäischen Union am 2. Dezember 2013 den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Jahre 2014 bis 2020 als Verordnung⁷⁵ verabschiedet. Insgesamt wird für den Zeitraum in Preisen von 2011 eine Summe von 960 Mrd. Euro für Verpflichtungen bereitgestellt. Dies entspricht 1,0 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) der EU. Gegenüber der abgelaufenen Sieben-Jahres-Periode von 2007 bis 2013, in der (in Preisen von 2011) Mittel in Höhe von 994 Mrd. Euro für Verpflichtungen bereitstanden, was 1,12 Prozent des BNE entsprach, bedeutet der beschlossene MFR 2014 bis 2020 eine reale Kürzung. Die Zustimmung des Europäischen Parlaments für diese Kürzung wurde in den Verhandlungen durch die Vereinbarung einer Revisionsklausel erreicht. Nach dieser soll der MFR im Jahr 2017 auf Basis aktueller Wirtschaftsdaten erforderlichenfalls nach oben angepasst werden. Die Jahrestanchen des in konstanten Preisen von 2011 beschlossenen Rahmens werden mit zwei Prozent per annum indexiert. Tatsächlich (in laufenden Preisen betrachtet) hat der beschlossene MFR somit ein Gesamtvolumen von 1 083 Mrd. Euro.

Ein etwas geringerer Anteil als bisher, aber immer noch rund 43 Prozent des EU-Haushalts entfallen auf die Europäischen Struktur- und Investiti-

⁷⁵ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013, Amtsblatt der Europäischen Union L347/884 vom 20. Dezember 2013.

onsfonds (ESI-Fonds), mit denen dezentral von den Mitgliedstaaten und Regionen (in Deutschland in den Ländern) administrierte EU-Programme refinanziert werden. In nicht unerheblichem Umfang fließen deshalb aus dem EU-Haushalt auch künftig dem Haushalt des Landes Hessen Mittel zu.

Der neue Oberbegriff „ESI-Fonds“ umfasst den Kohäsionsfonds (KF), an dem jedoch nur wirtschaftsschwache Mitgliedstaaten partizipieren, den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF), den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) sowie den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF), der für Hessen keine wesentliche Bedeutung hat und deshalb ab 2014 auch nicht mehr in Anspruch genommen werden soll.

Die innerdeutsche Verteilung der ESI-Mittel sowie die Förderschwerpunkte und Handlungsfelder für deren Einsatz im Zeitraum 2014 bis 2020 werden auf nationaler Ebene in einer sogenannten Partnerschaftsvereinbarung sowie auf regionaler Ebene (Länderebene) beim EFRE und beim ESF in Operationellen Programmen und beim ELER in Entwicklungsplänen für den ländlichen Raum festgelegt. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts wurden diese noch verhandelt und waren noch nicht von der EU-Kommission genehmigt. Den Rahmen für Förderziele und -schwerpunkte sowie für förderfähige Projektarten stecken eine fondsübergreifende Verordnung (ESI-Verordnung) und fondsspezifische Verordnungen (EFRE-Verordnung, ESF-Verordnung, ELER-Verordnung) ab, die der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament im Dezember 2013 verabschiedet haben und die bei der Aufstellung der regionalen Programme zu beachten sind.⁷⁶

In welchem Umfang Hessen in der Periode 2014 bis 2020 ESI-Mittel aus dem EU-Haushalt erwarten darf, obwohl es zu den stärker entwickelten Regionen der EU gehört, kann der folgenden Tabelle 1-15 entnommen werden:

⁷⁶ Verordnungen des Europäischen Parlaments und des Rates Nr. 1303/2013, Nr. 1301/2013, Nr. 1304/2013 und Nr. 1305/2013 vom 17. Dezember 2013.



Ebene	Ziel „Wachstum und Beschäftigung“				Entwicklung des ländlichen Raums
	Schwächer entwickelte Regionen	Übergangsregionen	Stärker entwickelte Regionen		
	KF, EFRE, ESF	EFRE, ESF	EFRE	ESF	ELER
EU	260 303,8	35 701,3	55 780,1		95 577,0
Deutschland	—	9 771,5	4 267,3	4 220,7*	9 440,9
Hessen	—	—	240,7	172,2	318,9

* Einschließlich ESF-Bundesprogramm von 1 942,6 Mio. Euro
 Quellen: Internetveröffentlichung der Generaldirektion Finanzplanung und Haushalt zum MFR;
 Entwurf der Partnerschaftvereinbarung für die ESI-Fonds in Deutschland 2014–2020.

Tabelle 1-15: EU-Fördermittel 2014 bis 2020 (in Mio. Euro)

Eine Besonderheit bilden wie bisher diejenigen EFRE-Mittel, die unter dem Ziel „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ (ETZ) ausgereicht werden. Die Operationellen ETZ-Programme, besser bekannt unter dem Namen „INTERREG“-Programme, werden auf transnationaler Ebene aufgestellt und von transnational eingerichteten INTERREG-Verwaltungsstellen administriert, weshalb die Mittel auch nicht durch den Landeshaushalt fließen. In der Förderperiode 2007 bis 2013 wurden nach Angabe des HMWEVL fast zwölf Mio. Euro EFRE-Mittel aus den INTERREG-Programmen in Hessen investiert.

1.2.4 Finanzhilfen des Landes

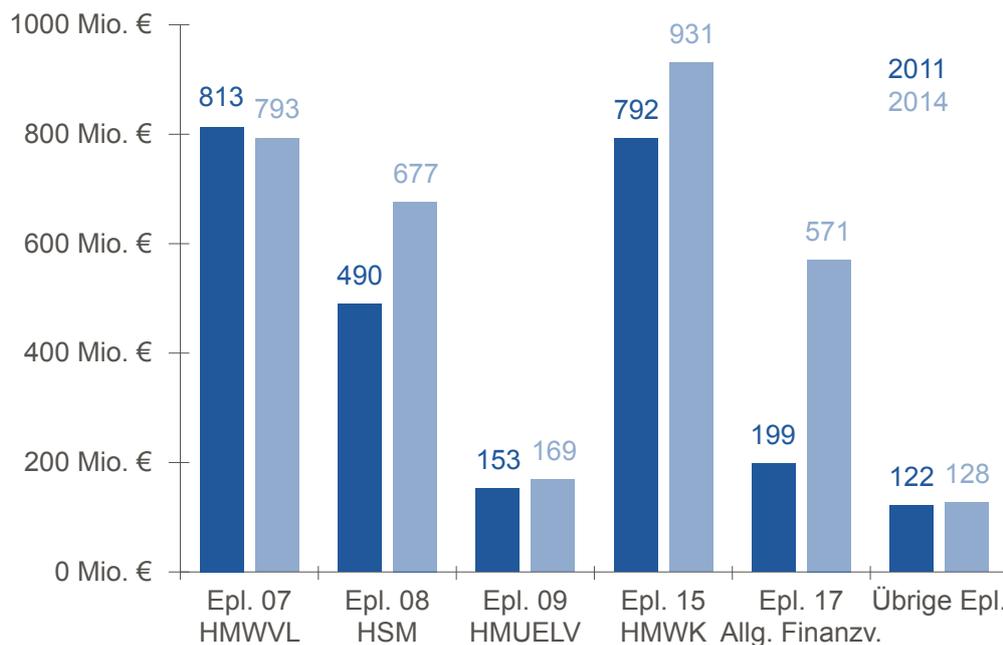
Im Oktober 2013 hat die Landesregierung den 18. Bericht über die Finanzhilfen des Landes Hessen für die Jahre 2011 bis 2014 beschlossen und dem Landtag vorgelegt.⁷⁷ Insgesamt beläuft sich danach die Summe der Finanzhilfen⁷⁸ im Jahr 2014 im Soll auf rund 3 268 Mio. Euro. Sie verteilt sich im Haushalt des Landes auf rund 250 verschiedene Förderprodukte. Gegenüber dem Jahr 2011 wird das Volumen der Finanzhilfen um 27,2 Prozent steigen. Der Anteil der Finanzhilfen an den bereinigten Ausgaben⁷⁹ insgesamt wird sich von 12,9 Prozent im Jahr 2011 auf 15,0 Prozent im Jahr 2014 erhöhen.

Als Ursachen für den starken Anstieg im Betrachtungszeitraum nennt die Landesregierung vor allem die Bereiche „Grundsicherung im Alter“ (im Epl. 17), „Frühkindliche Bildung“ (im Epl. 08) und „Hochschulen“ (im Epl. 15) (Abbildung 1-19).

⁷⁷ Landtagsdrucksache 18 / 7742 vom 10. Oktober 2013.

⁷⁸ Ohne Kommunalen Finanzausgleich.

⁷⁹ Nach Länderfinanzausgleich.



Quelle: 18. Bericht über die Finanzhilfen des Landes Hessen für die Jahre 2011 – 2014

Abbildung 1-19: Finanzhilfen des Landes nach Einzelplänen

Zur Finanzierung der im Landeshaushalt veranschlagten Finanzhilfen werden neben originären Landesmitteln auch Zuweisungen des Bundes und der EU eingesetzt. Im Haushaltsplan 2014 tragen der Bund 47,7 Prozent (1 558 Mio. Euro) und die EU 3,1 Prozent (102 Mio. Euro) bei. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass im Finanzhilfenbericht des Landes Fördermittel des Bundes und der EU nur insoweit enthalten sind, als sie durch den Landeshaushalt fließen. Nicht enthalten sind Finanzhilfen des Bundes und der EU, die direkt für Maßnahmen und Projekte in Hessen gezahlt werden, wie z. B. die Förderung von Maßnahmen zur energetischen Gebäudesanierung durch die KfW-Förderbank, Direktzahlungen der EU an die Landwirtschaft oder die Mitfinanzierung internationaler Forschungsprojekte durch die EU.

Knapp die Hälfte der im Landeshaushalt veranschlagten Finanzhilfen finanziert das Land selbst (1 606 Mio. Euro). Die größten Finanzierungsbeiträge des Landes fließen dabei in die in Tabelle 1-16 dargestellten Förderprodukte. Die Förderschwerpunkte des Landes liegen in den Politikfeldern Forschung, Bildung, Kinderbetreuung und Soziales. Die zehn größten Finanzierungsbeiträge des Landes machen mehr als die Hälfte der gesamten für Finanzhilfen bereitgestellten Landesmittel im Jahr 2014 aus.



Kapitel	Produktbezeichnung	Ist 2011	Ist 2012	Soll 2013	Soll 2014
in Mio. Euro					
1502	GA Forschungsförderung Bund Land	131,2	156,8	186,9	211,1
0805	Konnexitätsgerechter Ausgleich für verbesserte Rahmenbedingungen in der Kinderbetreuung	0,0	0,0	70,0	117,5
1502	Hochschulpakt 2020	24,5	70,8	115,0	105,0
0807	Verwaltungskostenerstattung Maßregelvollzug	77,6	83,4	86,3	89,4
0806	Frühkindliche Bildung, Erziehung und Betreuung	0,0	0,0	0,0	83,2
1502	Ausbildungsförderung	66,9	70,3	72,3	72,4
1502	LOEWE	86,6	81,5	75,3	68,8
0805	Leistungen an Flüchtlinge	25,0	33,0	55,0	65,0
0402	Förderung von Religionsgemeinschaften	50,0	50,6	53,0	53,1
0775	Wohngeld	40,7	35,5	41,0	41,0
	Summe	502,5	581,9	754,8	906,5
	Anteil am Fördervolumen des Landes	36,0 %	43,3 %	45,0 %	56,4 %

Quelle: 18. Bericht über die Finanzhilfen des Landes Hessen für die Jahre 2011 – 2014, S. 14.

Tabelle 1-16: Die zehn größten Finanzierungsbeiträge des Landes

Der größere Teil der originär vom Land beigetragenen Summe von 1606 Mio. Euro basiert auf gesetzlichen oder vertraglichen Verpflichtungen. Die freiwilligen, disponiblen Leistungen des Landes werden im Jahr 2014 einen Anteil von 38,3 Prozent (615 Mio. Euro) ausmachen.

Für die meisten der rund 250 Förderprodukte enthält der Finanzhilfenbericht auch Informationen zur „Wirkungsanalyse“, die sich allerdings weitgehend auf Output- und Ergebnisindikatoren beschränken. Aus Sicht des Rechnungshofs wäre es wünschenswert, dass in dem Bericht künftig – jedenfalls soweit es im Rahmen von internen Evaluationen analysiert werden kann – auch verstärkt auf die erzielten Wirkungen eingegangen würde.

Finanzhilfen werden in unterschiedlicher Weise gewährt, meist als Zuschüsse (sogenannte verlorene Zuschüsse), teilweise aber auch als rückzahlbare Zuschüsse, Darlehen, Bürgschaften, Garantien, Preise oder Auszeichnungen. Eine aggregierte Übersicht nach Arten der Finanzhilfen enthält der 18. Bericht über die Finanzhilfen nicht.

1.3 Entwicklung der Landesschuld

1.3.1 Nettokreditaufnahme und Finanzierungssaldo

Die Nettokreditaufnahme des Landes stellt den Saldo aus der Aufnahme (Bruttokreditaufnahme) und der Tilgung von Schulden am Kreditmarkt dar. Sie betrug im Haushaltsjahr 2012:

Aufnahme von Kreditmarktmitteln (brutto)	6 536,4 Mio. Euro
Tilgung von Kreditmarktmitteln (brutto)	<u>5 000,2 Mio. Euro</u>
Nettokreditaufnahme	<u>1 536,1 Mio. Euro*</u>

* Differenz in der Summe ist rundungsbedingt.

Die Nettokreditaufnahme entsprach dem Haushaltsansatz. Sie lag um 56,0 Mio. Euro über dem Vorjahreswert (1 480,1 Mio. Euro).

Im zurückliegenden Zehnjahreszeitraum (Abbildung 1-20) erreichte die Nettokreditaufnahme im Jahr 2009 mit 2 693,6 Mio. Euro ihren Höchststand. Nach einem starken Absinken im Vorjahr stieg sie im Jahr 2012 auf 1 536,1 Mio. Euro. Sie blieb wie im Vorjahr über dem in den Jahren 2005 bis 2008 erreichten Niveau. Im Jahr 2013 sank die Nettokreditaufnahme voraussichtlich auf 1 030,0 Mio. Euro⁸⁰. Im Haushaltsplan für das Jahr 2014 ist eine Nettokreditaufnahme in Höhe von 1 084,0 Mio. Euro vorgesehen.

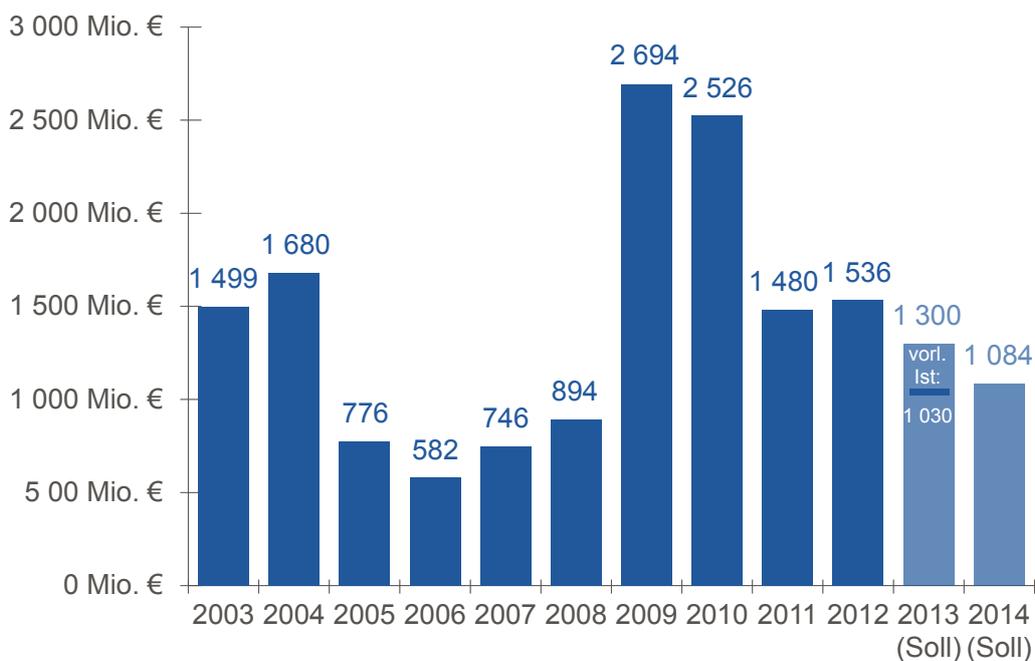


Abbildung 1-20: Nettokreditaufnahme von 2003 bis 2014

Durch die Auflösung von kameralen Rücklagen⁸¹ im Jahr 2012 in Höhe von netto 55,0 Mio. Euro lag die Nettokreditaufnahme unter dem Finanzierungsdefizit (1 590,6 Mio. Euro). Im Jahr 2013 wurden Rücklagen in Höhe

⁸⁰ Ministerium der Finanzen, Angaben zum vorläufigen Ist des Jahres 2013.

⁸¹ Saldo aus Zuführung an und Entnahmen aus Rücklagen, vgl. Tabelle 1-17.



von netto 528,1 Mio. Euro gebildet.⁸² Ohne diese Rücklagenzuführung hätte die Nettokreditaufnahme wesentlich niedriger liegen können.

Nettokreditaufnahme und Finanzierungsdefizit in Mio. Euro	2009	2010	2011	2012		2013		2014
	Ist	Ist	Ist	Soll	Ist	Soll	vorl. Ist	Soll
Nettokreditaufnahme	2 693,6	2 526,4	1 480,1	1 536,1	1 536,1	1 299,5	1 030,0	1 084,0
Abwicklung der Vorjahre (Saldo)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Netto-Zuführungen an Rücklagen	- 92,5	- 739,8	- 288,5	57,8	55,0	180,7	- 528,1	154,9
Haushaltstechn. Verrechn. (Saldo)	- 6,4	- 3,3	- 2,5	0,0	- 0,6	0,0	- 3,4	0,0
Finanzierungsdefizit	2 594,7	1 783,3	1 189,1	1 594,0	1 590,6	1 480,2	498,5	1 238,9

Quellen: Haushaltsrechnungen (Ist), Haushaltspläne (Soll), vorl. Ist 2013: Angaben HMdF; eigne Darstellung.

Tabelle 1-17: Nettokreditaufnahme und Finanzierungsdefizit 2009 bis 2014

Der Finanzierungssaldo⁸³ des Haushalts zeigt den „bereinigten haushaltsbezogenen Netto-Kreditbedarf“⁸⁴ an. Ein negativer Finanzierungssaldo, d. h. ein Finanzierungsdefizit, ist der Betrag, um den die bereinigten Ausgaben die bereinigten Einnahmen übersteigen. Zum Haushaltsausgleich sind Schulden am Kreditmarkt aufzunehmen oder Rücklagen – sofern für diese Zwecke vorhanden – abzubauen.

Der Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2012 (Ziffer 4.3) erläutert gemäß § 84 LHO die Berechnung des Finanzierungssaldos.⁸⁵ Im Jahr 2012 konnten die bereinigten Einnahmen nicht die bereinigten Ausgaben decken, so dass ein Finanzierungsdefizit von 1 590,6 Mio. Euro bestand:

Bereinigte Einnahmen	20 477,7 Mio. Euro
Bereinigte Ausgaben	- 22 068,3 Mio. Euro
Finanzierungssaldo	- 1 590,6 Mio. Euro

Nach einer Abnahme des Finanzierungsdefizits im Vorjahr stieg es im Jahr 2012 um 401,5 Mio. Euro bzw. 33,8 Prozent. Der Haushaltsansatz wurde um 3,3 Mio. Euro bzw. 0,2 Prozent unterschritten. Jedes Haushaltsjahr im Zeitraum von 2003 bis 2013 wurde mit Finanzierungsdefiziten abgeschlossen (Abbildung 1-21).

⁸² Es wurden zusätzliche Rücklagen für Vorsorge LFA / KFA in Höhe von 200 Mio. Euro und für Sonstiges (u. a. Asyl und Kinderbetreuung) in Höhe von 202 Mio. Euro gebildet sowie 108 Mio. Euro der sog. „Weimar-Rücklage“ (Sondervermögen Versorgungsrücklage des Landes Hessen) zugeführt. Vgl. Ministerium der Finanzen, Pressemitteilung vom 7. Februar 2014 zum vorläufigen Haushaltsabschluss 2013, Präsentation, Folie 5.

⁸³ Siehe Finanzierungsrechnung in Anlage 10 zur Haushaltsrechnung.

⁸⁴ Schuy / Raack, Kommentar zu § 82 BHO, RN 3, in: Heuer / Engels / Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: 58. Ergänzungslieferung Dezember 2013.

⁸⁵ Vgl. Ziffer 4.3 auf S. 5 der Haushaltsrechnung 2012.

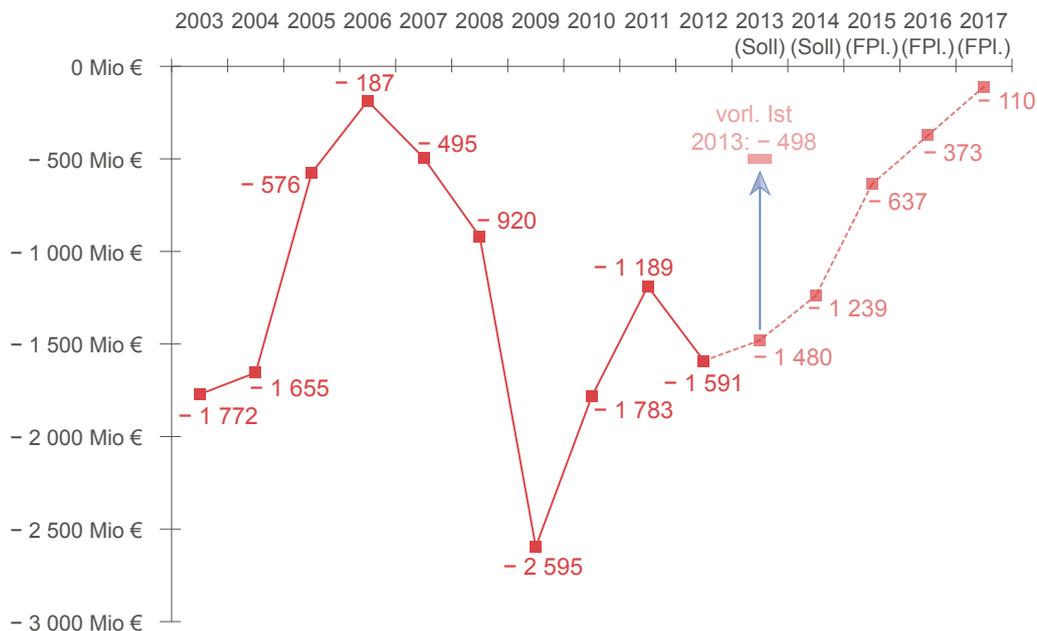


Abbildung 1-21: Entwicklung des Finanzierungssaldos 2003 bis 2017

Im Haushaltsplan 2013 wurde ein Finanzierungssaldo von – 1 480,2 Mio. Euro veranschlagt, der im Haushaltsvollzug voraussichtlich mit – 498,5 Mio. Euro⁸⁶ unterschritten wurde. Für die Folgejahre enthält der Finanzplan 2013⁸⁷ abnehmende Finanzierungsdefizite. Am Ende des Planungszeitraums, im Jahr 2017, bleibt ein Finanzierungssaldo von – 110 Mio. Euro.

1.3.2 Ermächtigungsrahmen für Kredite, Bürgschaften und Garantien

Kreditermächtigungen

Die Aufnahme von Krediten bedarf nach Artikel 141 HV in Verbindung mit § 18 Absatz 2 LHO einer gesetzlichen Grundlage. Durch die Bestimmung in § 13 Absatz 1 Satz 1 HG 2012⁸⁸ wurde das Ministerium der Finanzen ermächtigt, die im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2012 vorgesehenen Kredite aufzunehmen.

Die Kreditermächtigungen ergaben sich aus den entsprechenden Ansätzen im Haushaltsplan des Haushaltsgesetzes. Sie betragen insgesamt

⁸⁶ Vorläufiges Ist für das Jahr 2013 nach Angaben des Ministeriums der Finanzen.

⁸⁷ Vgl. Ministerium der Finanzen, Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2013 bis 2017, Landtagsdrucksache 18/7521 vom 18. Juni 2013, S. 53.

⁸⁸ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2012 (Haushaltsgesetz 2012 – HG 2012) vom 16. Dezember 2011, GVBl. I S. 805.



6 936,4 Mio. Euro (Tabelle 1-18). Mit Kreditaufnahmen von 6 536,4 Mio. Euro wurden die Kreditermächtigungen zu 94,2 Prozent ausgeschöpft. Die nicht genutzten Kreditermächtigungen von 400,0 Mio. Euro erweiterten den Ermächtigungsrahmen des Haushaltsjahres 2013.⁸⁹

Kreditermächtigungen nach Haushaltsgesetz (HG) und Kreditaufnahmen im Jahr 2012		Mio. Euro
§ 13 Absatz 1 HG	Im Haushaltsplan (Einzelplan 17) vorgesehene Kreditaufnahmen.	6 336,4
§ 13 Absatz 2 HG	Ermächtigung zur Kreditaufnahme, soweit die im Städtebau (Einzelplan 07) gewährten Vorauszahlungen des Bundes in Darlehen umgewandelt werden. Der Bund gewährte keine derartigen Vorauszahlungen.	0,0
§ 13 Absatz 5 HG	Erhöhung durch zusätzliche Tilgungsausgaben kurzfristiger Kredite	100,0*
§ 13 Absatz 6 HG	Ermächtigungsrest aus dem Vorjahr (bis zur im Gesetz festgelegten Höhe von 500,0 Mio. Euro)	500,0
Kreditermächtigungen		6 936,4
Anrechenbare Kreditaufnahmen		- 6 536,4
Differenz zwischen Kreditermächtigungen und -aufnahmen		400,0

* Die vom Ministerium der Finanzen in der Haushaltsrechnung 2012 ausgewiesene Ermächtigung war um 100 Mio. Euro zu kürzen. Vgl. 62. Schuldenbericht (Bericht des Vorsitzenden an den Landesschuldenausschuss über die Prüfung der Schulden im Haushaltsjahr 2012), Abschnitt 3.2.

Tabelle 1-18: Kreditermächtigungen und Kreditaufnahmen im Jahr 2012

Neben diesen Ermächtigungen zur Aufnahme von Haushaltskrediten war das Ministerium der Finanzen zur Aufnahme von kurzfristigen Krediten zur Verstärkung der Betriebsmittel (Kassenkredite) in Höhe von 8 Prozent des Haushaltsvolumens (2 378,6 Mio. Euro) ermächtigt. Weiterhin war das Ministerium ermächtigt, für die Stellung von Sicherheiten nach § 13 Absatz 5 Satz 6 HG 2012 Kassenkredite⁹⁰ in unbeschränkter Höhe aufzunehmen. Vorübergehend konnten weitere Kassenkredite aufgenommen werden, soweit von der Kreditermächtigung nach § 13 Absatz 1 HG 2012 kein Gebrauch gemacht wurde.⁹¹ Der Höchstbetrag der Kassenkredite belief sich auf 2 264 Mio. Euro. Die Ermächtigungen zur Aufnahme von Kassenkrediten wurden somit eingehalten.⁹²

Eventualverbindlichkeiten

Die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Sicherheitsleistungen, die im Sinne des Artikels 141 HV zu Ausgaben führen können,

⁸⁹ Gemäß § 13 Absatz 6 HG 2012 sind Ermächtigungsreste aus dem Vorjahr auf den Höchstbetrag von 500,0 Mio. Euro begrenzt.

⁹⁰ § 15 Satz 1 HG 2012.

⁹¹ § 15 Satz 2 HG 2012.

⁹² Vgl. Ziffer 6.2 des Abschlussberichts zur Haushaltsrechnung 2012.

bedarf nach Artikel 141 HV in Verbindung mit § 39 Absatz 1 LHO einer gesetzlichen Grundlage.

Nach § 14 Absätze 1 bis 4 HG 2012 war das Ministerium der Finanzen ermächtigt, im Haushaltsjahr 2012 Bürgschaften und Garantien (Eventualverbindlichkeiten) in Höhe von 1 608,4 Mio. Euro (insbesondere für die gewerbliche Wirtschaft und für den Wohnungsbau⁹³) zu bewilligen bzw. zu übernehmen.⁹⁴ Davon wurden im Haushaltsjahr 172,5 Mio. Euro bzw. 10,7 Prozent bewilligt.

Nach § 14 Absatz 5 HG 2012 war das Ministerium für Wissenschaft und Kunst ermächtigt, zur Absicherung der den Landes- und Hochschulgemeinschaften und -bibliotheken, den Landesausstellungen, der Verwaltung der Staatlichen Schlösser und Gärten sowie dem Landesamt für Denkmalpflege Hessen überlassenen Leihgaben Garantien bis zu einer Höhe von insgesamt 200,0 Mio. Euro einschließlich der in den Vorjahren in Anspruch genommenen Ermächtigungen zu übernehmen. Das Ministerium hatte hierfür zum 31. Dezember 2012 Garantien von 110,8 Mio. Euro abgegeben.

Unter Einbeziehung der Zusagen aus früheren Jahren hatte das Land zum 31. Dezember 2012 nach § 14 Absätze 1 bis 5 HG Eventualverbindlichkeiten und Sicherheitsleistungen von insgesamt 1 075,3 Mio. Euro übernommen (Anlage 9 zur Haushaltsrechnung).

Die Übernahme von Sicherheitsleistungen kann bei einem Ausfall des Schuldners zu Zahlungsverpflichtungen des Landes führen. Derartige Ausfallzahlungen für Eventualverbindlichkeiten sanken um 29,1 Prozent, von 17,8 Mio. Euro im Vorjahr auf 12,6 Mio. Euro im Jahr 2012. Gemessen an den zum 31. Dezember 2012 insgesamt übernommenen Eventualverbindlichkeiten (1 075,3 Mio. Euro) lag die Ausfallquote bei 1,2 Prozent. Die Ausfallzahlungen entstanden nahezu ausschließlich bei Bürgschaften und Garantien für Wirtschaftsförderungsmaßnahmen (12,4 Mio. Euro). Rückflüsse aus Regressforderungen nach Ausfallerstattungen führen beim Land zu Einnahmen. Im Jahr 2012 gingen 6,4 Mio. Euro ein, die nahezu vollständig auf die gewerbliche Wirtschaft entfielen.⁹⁵

⁹³ Aufgrund dringender volkswirtschaftlich gerechtfertigter Aufgaben für die gewerbliche Wirtschaft (1 500,0 Mio. Euro), für den Wohnungsbau (100,0 Mio. Euro), für Baumaßnahmen beihilfeberechtigter Privatschulen (2,5 Mio. Euro) und für Schadenersatzverpflichtungen nach dem Atomgesetz (5,9 Mio. Euro).

⁹⁴ Hinzu kommt die endgültige Übernahme von Bürgschaften, die in früheren Jahren für soziale Wohnraumförderung im Rahmen des festgelegten Bürgschaftsrahmens bewilligt worden waren (§ 14 Absatz 2 Satz 2 HG 2012).

⁹⁵ Weiterhin fielen geringe Darlehensrückflüsse, sonstige Zins- und Verwaltungseinnahmen an. Für die Anträge auf Landesbürgschaften werden Bearbeitungs- und Verwaltungsgebühren erhoben, die seit 2006 zur Abgeltung des Aufwands der abwickelnden Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen zustehen.



Im Haushaltsjahr 2011 war das Ministerium der Finanzen mit § 13 Absatz 5 letzter Satz HG 2011 erstmals ermächtigt worden, Sicherheiten in Form verzinsten Barmittel zu stellen sowie entgegenzunehmen. Dabei handelt es sich um die Besicherung von Derivategeschäften (Collateral-Management) des Landes im Rahmen des Schuldenmanagements. Das Collateral-Management ersetzt die bisherige Risikobegrenzung auf Basis von Ratings. Zur Begrenzung des Ausfallrisikos (ein Vertragspartner kann infolge Zahlungsunfähigkeit seinen Verpflichtungen nicht mehr nachkommen) wird täglich der jeweilige Saldo der Barwerte aller Derivate mit einem Geschäftspartner ermittelt und als Sicherheit gestellt bzw. entgegengenommen. Der Empfänger der Sicherheiten hat diese in Höhe des EONIA⁹⁶ zu verzinsen. Zum 31. Dezember 2012 belief sich die Summe der aus Landessicht negativen Barwerte (der Betrag, der im Schadensfall aus Haushaltsmitteln zu leisten wäre) aus den Derivatevereinbarungen auf 1 753,6 Mio. Euro.⁹⁷ Für die erforderliche Liquidität zur Stellung von Barsicherheiten kann das Land auf eine unbegrenzte Kassenkreditermächtigung zurückgreifen. Die Summe der negativen Barwerte ist in der Anlage 9 zur Haushaltsrechnung ausgewiesen.

Im Haushaltsgesetz 2012 wurde das Derivatevolumen erstmals begrenzt. Danach darf die Bezugssumme aller Derivate die Höhe des Gesamtbestandes an Kreditmarktschulden des vorangegangenen Haushaltsjahres nicht übersteigen (§ 13 Absatz 5 Satz 5 HG 2012). Der Derivatebestand zum 31. Dezember 2012 betrug 19 973,2 Mio. Euro, während sich die Kreditmarktschulden auf 40 940,6 Mio. Euro beliefen (siehe Abschnitt 1.3.5). Somit wurde die Begrenzung des Haushaltsgesetzes eingehalten.

Entschuldung konsolidierungsbedürftiger Gemeinden und Gemeindeverbände

Erstmals wurde mit § 16 HG 2012 das Ministerium der Finanzen ermächtigt, zur Entschuldung konsolidierungsbedürftiger Gemeinden und Gemeindeverbände Verpflichtungen bis zur Höhe von 3 000 Mio. Euro zuzüglich Zinsen einzugehen. Hintergrund ist die Einführung des sog. „Kommunalen Schutzschirms“⁹⁸ zur Verbesserung der Finanzsituation der Kommunen. Die Verträge im Rahmen des Schutzschirms implizieren Finanzie-

⁹⁶ Der Euro OverNight Index Average (EONIA) ist der Zinssatz, zu dem auf dem Interbankenmarkt im Euro-Währungsgebiet unbesicherte Ausleihungen in Euro von einem TARGET-Tag auf den nächsten gewährt werden. Ein TARGET-Tag ist jeder Tag, an dem das Trans-European Automated Real-Time Gross-Settlement Express Transfer System (TARGET) zwei Zahlungen abwickelt.

⁹⁷ Dieser Wert weicht von dem in Anlage 9 zur Haushaltsrechnung angegebenen Wert für die Collaterals (1 699,6 Mio. Euro) ab. Der Wert in der Haushaltsrechnung wurde aufgrund eines Übertragungsfehlers nicht richtig angegeben. Da die Collateralvereinbarungen Freigrenzen für das Land vorsehen, war der tatsächlich geleistete Sicherungsbetrag geringer (1 511 Mio. Euro).

⁹⁸ Vgl. Abschnitt 5.2.4.

rungspflichten des Landes. Im Gesetzentwurf wird ausgeführt, dass eine Mittelveranschlagung im Jahr 2012 noch nicht erforderlich sei, da Zahlungen des Landes erst ab dem Jahr 2013 fließen.⁹⁹

1.3.3 Verfassungsrechtliche Kreditobergrenze

In Hessen wurde durch eine Volksabstimmung am 27. März 2011 in Artikel 141 und 161 HV eine neue Verschuldungsregel eingeführt. Artikel 161 HV sieht eine Übergangsregel bis zum Jahr 2019 vor.¹⁰⁰ Aus diesem Grund stellt Artikel 141 Satz 1 HV in seiner bisherigen Fassung (im Folgenden vereinfachend: Artikel 141 HV a. F.) für das Haushaltsjahr 2012 nach wie vor die maßgebende Begrenzung der Schuldenaufnahme dar. Diese Vorschrift bestimmt, dass Geldmittel im Wege des Kredits nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken beschafft werden dürfen. Unter Ausgaben zu werbenden Zwecken im Sinne von Artikel 141 Satz 1 HV sind die im Haushaltsplan veranschlagten Investitionsausgaben zu verstehen. Für die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze gilt, dass die Summe der Kreditaufnahmen die Gesamtheit des außerordentlichen Bedarfs für investive Zwecke nicht übersteigen darf.¹⁰¹ Macht der Gesetzgeber von der in Satz 1 eingeräumten Ausnahmemöglichkeit Gebrauch, gelten erhöhte Legitimationsanforderungen.

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

⁹⁹ Vgl. Landtagsdrucksache 18/2674 vom 17. August 2010, S. 10.

¹⁰⁰ Vgl. Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse) vom 29. April 2011, GVBl. I, S. 182. Siehe auch Abschnitt 1.3.6.

¹⁰¹ Vgl. Zinn / Stein, Hessische Verfassung, Kommentar, Artikel 141, IV, 1; Staatsgerichtshof, Urteil vom 12. Dezember 2005, P.St. 1899, S. 35, 38 f.



Die Unschärfe des Investitionsbegriffs¹⁰² hat zu unterschiedlichen Berechnungen der Kreditobergrenze geführt. Bis zum Jahr 2004 hatte das Land bei der Berechnung der Kreditobergrenze die gesamten Investitionsausgaben¹⁰³ um die Investitionsausgaben aus dem Steuerverbund des Kommunalen Finanzausgleichs reduziert. Seit dem Jahr 2005 wird zwischen der „Regelgrenze“ (im Folgenden: enge Grenze) und der „Verfassungsgrenze“ (im Folgenden: weite Grenze) differenziert. Bei der Berechnung der weiten Grenze werden die Investitionsausgaben aus dem Steuerverbund des Kommunalen Finanzausgleichs (Investitionszuweisungen und -zuschüsse des Landes an die Kommunen) nicht in Abzug gebracht. Zur Begründung wies die Landesregierung darauf hin, dass die meisten anderen Bundesländer die Kreditobergrenze in gleicher Weise berechneten. Die enge Grenze sieht die Landesregierung seitdem als freiwillige politische Selbstbeschränkung, die verfassungsrechtlich nicht vorgegeben sei.¹⁰⁴

Im Folgenden werden die enge und die weite Grenze sowie deren Einhaltung bzw. Überschreitung dargestellt. Tabelle 1-19 zeigt die Nettokreditaufnahme im Haushaltsgesetz und im Haushaltsvollzug des Jahres 2012. Sowohl im Haushaltsgesetz als auch im Haushaltsvollzug wird die weite Grenze der Nettokreditaufnahme eingehalten, während die enge Grenze überschritten wird.

Nettokreditaufnahme und Kreditobergrenze 2012	Haushaltsgesetz (Soll) Mio. Euro	Haushaltsvollzug (Ist) Mio. Euro
Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt	6 336,4	6 536,4
Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt	4 800,2	5 000,2
Nettokreditaufnahme	1 536,1	1 536,1
Enge Kreditobergrenze: Investitionsvolumen nach Abzug der Investitionszuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs	1 187,9	1 144,7
Überschreitung der engen Grenze	348,2	391,5
Weite Kreditobergrenze: Investitionsvolumen ohne Abzug der Investitionszuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs	1 583,1	1 550,3
Überschreitung der weiten Grenze	- 47,0	- 14,2

Tabelle 1-19: Nettokreditaufnahme und Kreditobergrenze 2012

¹⁰² Vgl. z. B. Staatsgerichtshof, Urteil vom 12. Dezember 2005, P.St. 1899, S. 50 f.; BVerfGE 79, 311 (354); Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Wiesbaden, März 2007, S. 62.

¹⁰³ Bauausgaben und Sonstige Investitionsausgaben (Grp. 7 und 8), soweit sie nicht durch Investitionszuweisungen Dritter finanziert wurden (OGr. 33 und 34).

¹⁰⁴ Vgl. Landtagsdrucksache 18/4400, S. 10.

Die Nettokreditaufnahme belief sich sowohl im Haushaltsgesetz als auch im Haushaltsvollzug auf 1 536,1 Mio. Euro. Enge und weite Kreditobergrenze veränderten sich zwischen Haushaltsplan und Haushaltsvollzug nur geringfügig. Im Haushaltsplan – der für die Beurteilung der verfassungsrechtlichen Grenze maßgeblich ist – betrug die weite Grenze 1 583,1 Mio. Euro; sie wurde um 47,0 Mio. Euro (– 3,0 Prozent) unterschritten. Die enge Grenze von 1 187,9 Mio. Euro wurde hingegen um 348,2 Mio. Euro (29,3 Prozent) überschritten.

Im Jahr 2013 betrug die Nettokreditaufnahme 1 299,5 Mio. Euro im Haushaltsplan und nach Angaben des Ministeriums der Finanzen voraussichtlich 1 030,0 Mio. Euro im Vollzug. Damit konnte die weite Grenze (1 628,6 Mio. Euro) im Haushaltsplan mit einem Abstand von 329,0 Mio. Euro eingehalten werden.

Nach den Ansätzen des Haushaltsplans des Jahres 2014 soll die weite Grenze (1 523,3 Mio. Euro) mit einem Abstand von 439,2 Mio. Euro eingehalten werden.

1.3.4 Schuldendienst

Im Jahr 2012 wurden 6 430,8 Mio. Euro für Zins- und Tilgungsleistungen (Schuldendienst) ausgegeben (Tabelle 1-20). Das entsprach 21,6 Prozent der gesamten Ausgaben des Landes (29 797,4 Mio. Euro). Darunter stiegen die (Brutto-) Tilgungsausgaben¹⁰⁵ um 243,0 Mio. Euro bzw. 5,1 Prozent auf 5 028,1 Mio. Euro.

Schuldendienst (OGr. 56 bis 59)	2011	2012		Veränderung		Abweichung	
	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Ist	Ist ggü. Vorj. Mio. Euro	Vorj. %	Ist-Soll Mio. Euro	%
Zinsausgaben	1 352,9	1 501,1	1 402,7	49,8	3,7	- 98,5	- 6,6
<i>davon:</i>							
an Bund	10,4	8,4	6,4	- 4,0	- 38,9	- 2,0	- 24,0
an Länder	0,0	5,0	0,0	0,0	- 100,0	- 5,0	- 100,0
an öffentliche Unternehmen	0,3	5,0	0,0	- 0,3	- 96,4	- 5,0	- 99,8
an Kreditmarkt	1 342,2	1 482,8	1 396,3	54,1	4,0	- 86,4	- 5,8
Tilgungsausgaben	4 785,1	4 828,9	5 028,1	243,0	5,1	199,3	4,1
<i>davon:</i>							
an Bund	44,3	28,6	27,9	- 16,4	- 37,0	- 0,7	- 2,5
an Kreditmarkt	4 740,8	4 800,2	5 000,2	259,5	5,5	200,0	4,2
Summe	6 138,0	6 330,0	6 430,8	292,8	4,8	100,8	1,6

Tabelle 1-20: Schuldendienst in den Jahren 2011 und 2012

¹⁰⁵ Die Tilgungsausgaben lassen keinen Rückschluss auf die Entwicklung des Schuldenstands zu, da sie hierfür mit der Bruttokreditaufnahme zu saldieren sind.

Die Zinsausgaben stiegen gegenüber dem Vorjahr um 49,8 Mio. Euro bzw. 3,7 Prozent. Abbildung 1-22 zeigt die Entwicklung der Zinsausgaben von 2003 bis 2014. Die Konditionen für eine Kreditaufnahme des Haushaltsjahres 2012 wurden, wie schon in den Vorjahren, stark von den Auswirkungen der Schuldenkrise beeinflusst. Die Bundesrepublik genießt bei Investoren nach wie vor den Status eines „sicheren Hafens“¹⁰⁶. Für diese Sicherheit sind Investoren bereit, Abschläge auf die Zinserträge zu akzeptieren. Die weitere Verschlechterung der Situation im Euroraum einerseits und die Risikoaversion der Investoren andererseits führten dazu, dass die seit längerem jedes Jahr auf das Neue erreichten historisch niedrigen Zinssätze auch im Jahr 2012 wieder unterschritten wurden.¹⁰⁷

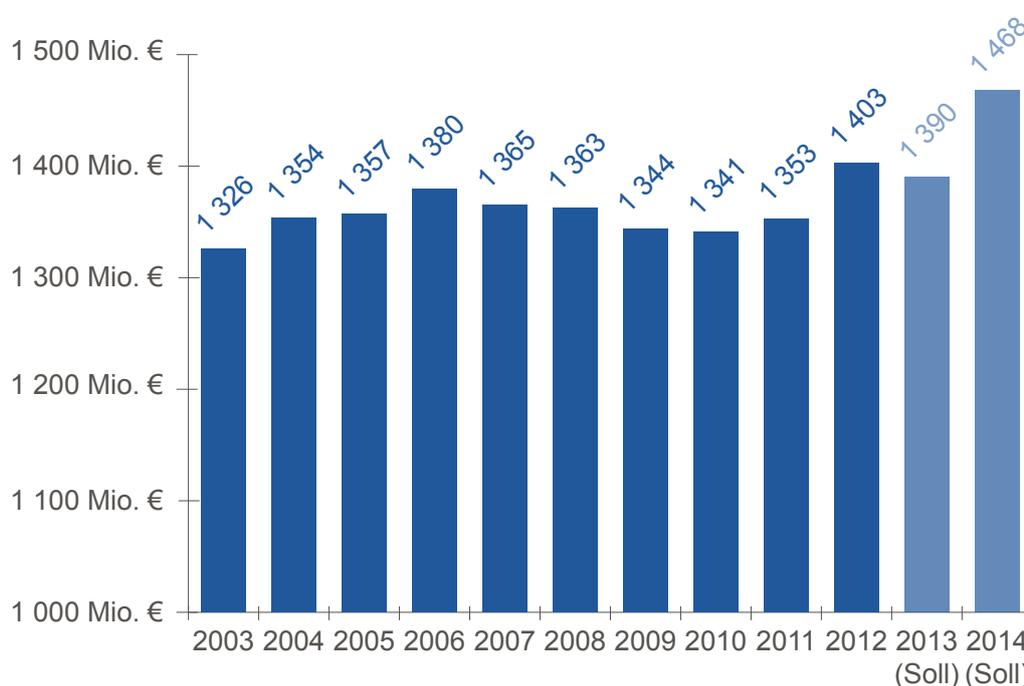


Abbildung 1-22: Zinsausgaben 2003 bis 2014

Die Haushaltsbelastungen aus den geleisteten Zinszahlungen werden einerseits im Verhältnis zu den gesamten bereinigten Ausgaben (Zins-Ausgaben-Quote¹⁰⁸) und andererseits zu den Steuereinnahmen (Zins-Steuer-Quote) beurteilt.¹⁰⁹ Der nahezu kontinuierliche Abwärtstrend dieser Quoten in den Vorjahren wurde im Jahr 2012 unterbrochen. Die Zins-Ausgaben-Quote stieg leicht gegenüber dem Vorjahr von 6,8 Prozent auf 6,9 Prozent, da die Zinsausgaben stärker stiegen (3,7 Prozent) als die gesamten bereinigten Ausgaben (2,2 Prozent).

¹⁰⁶ Vgl. auch Deutsche Bundesbank, Monatsbericht März 2013, S. 23 f.

¹⁰⁷ Vgl. 62. Schuldenbericht (Bericht des Vorsitzenden an den Landesschuldenaussschuss über die Prüfung der Schulden im Haushaltsjahr 2012), Abschnitt 3.3.5.

¹⁰⁸ Sie gibt an, welcher Anteil der bereinigten Ausgaben durch Zinsausgaben gebunden ist.

¹⁰⁹ Zur Bereinigung um Sondereinflüsse vgl. ausführlich Bemerkungen 2009, S. 69 f.

Die Zins-Steuer-Quote, die angibt, welcher Anteil der Steuereinnahmen für Zinsausgaben verwendet wird, verschlechterte sich um 0,1 Prozentpunkte auf 9,7 Prozent im Jahr 2012. Hierzu trugen um 2,2 Prozent gestiegene bereinigte Steuereinnahmen sowie ein höherer Anstieg der Zinsausgaben (3,7 Prozent) bei. Diese Quote zeigt an, dass 9,7 Prozent der Steuereinnahmen, die nach Länderfinanzausgleich dem Land zur Erfüllung seiner Aufgaben verbleiben, für Zinszahlungen aus dem Haushalt abfließen. Der Haushaltsplan des Jahres 2013 sieht ein Sinken der betrachteten Quoten vor (Abbildung 1-23).

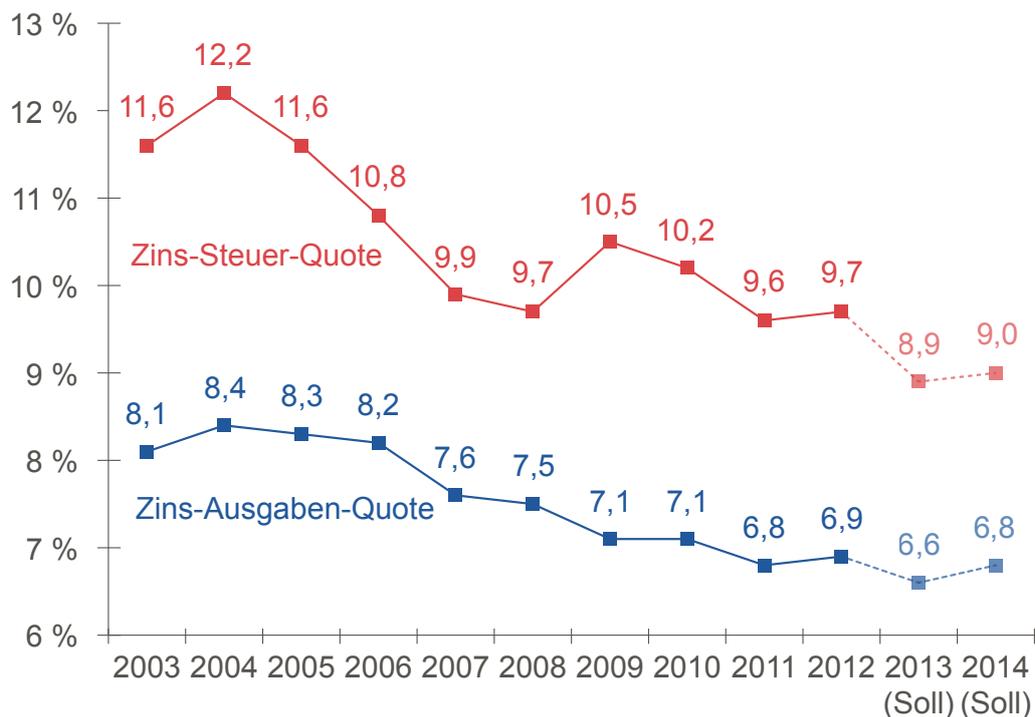


Abbildung 1-23: Zins-Ausgaben-Quote und Zins-Steuer-Quote

1.3.5 Entwicklung des Schuldenstands

Die Landesschuld setzt sich zusammen aus den Schulden am Kreditmarkt, den Schulden bei öffentlichen Haushalten, den Kassenkrediten sowie den Bürgschaften, Garantien und Sicherheitsleistungen (Eventualverbindlichkeiten). Sie haben sich zum jeweiligen Schluss des Haushaltsjahres¹¹⁰ von

¹¹⁰ In den letzten Jahren wurden nach dem 31. Dezember regelmäßig Kredite zum kameraleen Ausgleich des vorangegangenen Haushaltsjahres aufgenommen. In der kameraleen Rechnungslegung endeten das Haushaltsjahr 2011 am 2. April 2012 und das Haushaltsjahr 2012 am 8. Februar 2013.



42 371,3 Mio. Euro im Jahr 2011 um 1 880,2 Mio. Euro oder 4,4 Prozent auf 44 251,5 Mio. Euro im Jahr 2012 erhöht (Tabelle 1-21).¹¹¹

Die Schulden am Kreditmarkt machten mit 92,6 Prozent den wesentlichen Teil der Landesschuld aus. Der Anteil sank im Vergleich zum Vorjahr (93,0 Prozent) aufgrund höherer Sicherheitsleistungen im Collateral-Management. Die Schulden am Kreditmarkt nahmen um 1 536,1 Mio. Euro auf 40 940,6 Mio. Euro zu. Zum Stichtag 31. Dezember 2012 bestand wie auch im Vorjahr kein Kassenkredit.

Landesschuld zum Schluss des Haushaltsjahres*	2011 Mio. Euro	2012 Mio. Euro	Veränderung ggü. Vorj. Mio. Euro	Verj. %
Schulden am Kreditmarkt	39 404,5	40 940,6	1 536,1	3,9
davon:				
Kredite bei Banken u. a.	11 343,3	11 294,1	- 49,2	- 0,4
Anleihen des Landes Hessen	28 061,1	29 646,5	1 585,4	5,6
Schulden bei öffentlichen Haushalten	509,9	481,9	- 27,9	- 5,5
Kassenkredite**	0,0	0,0	0,0	x
Staatsschuld	39 914,3	41 422,5	1 508,2	3,8
Bürgschaften und Garantien	1 128,1	1 075,3	- 52,7	- 4,7
Sicherheitsleistungen im Collateral-Management (Barwerte)***	1 328,9	1 753,6	424,7	32,0
Landesschuld	42 371,3	44 251,5	1 880,2	4,4

* Kameraler Abschluss am 2. April 2012 bzw. 8. Februar 2013.

** Jeweils zum 31. Dezember.

*** Summe der negativen Barwerte aller Derivate ohne positive Barwerte und ohne Berücksichtigung der Freigrenzen.

Der farbig hinterlegte Betrag ist die Nettokreditaufnahme im Jahr 2012 (Veränderung der Schulden am Kreditmarkt).

Tabelle 1-21: Landesschuld zum Schluss der Haushaltsjahre 2011 und 2012

Abbildung 1-24 zeigt die kontinuierliche Zunahme der Landesschuld für die Jahre 2003 bis 2012.

¹¹¹ Die betragsmäßige Veränderung des Schuldenstands ist mit der Nettokreditaufnahme nicht identisch. Während in den Gesamtschuldenstand auch die Kassenkredite und die Eventualverbindlichkeiten eingehen, bezieht sich die Nettokreditaufnahme nur auf die Schulden am Kreditmarkt.

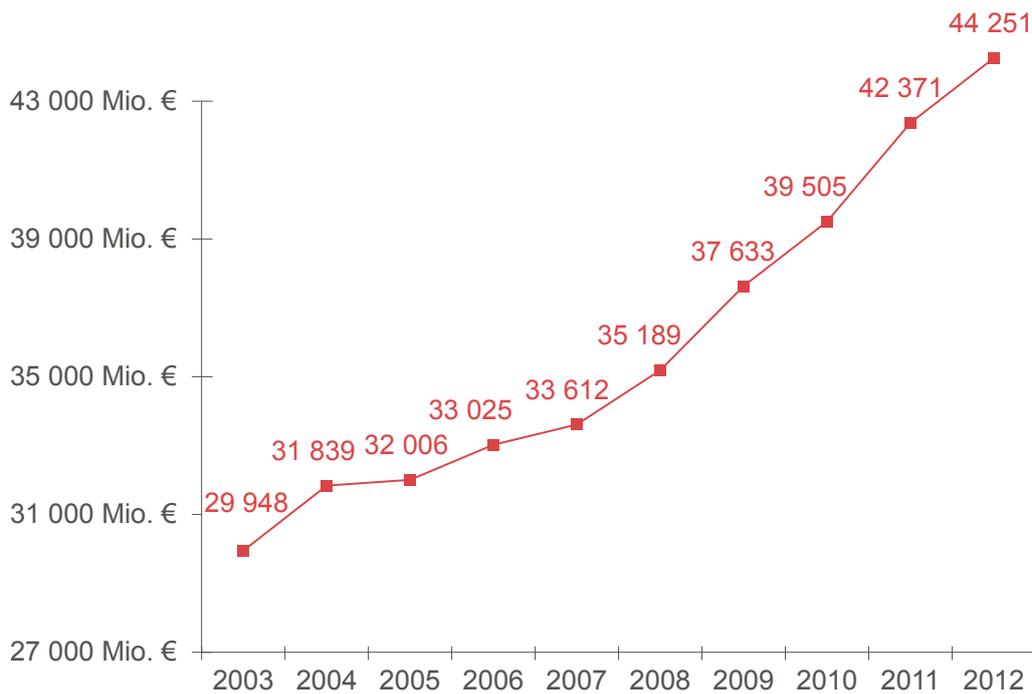


Abbildung 1-24: Landesschuld von 2003 bis 2012

In der kameralen Darstellung der Landesschuld nicht enthalten sind die bei den Kommunen erfassten Schulden aus den Konjunkturprogrammen des Landes und des Bundes (1 367,7 Mio. Euro), für die das Land 79,2 Prozent (1 083,9 Mio. Euro) der Tilgungsleistungen übernehmen wird. Der Tilgungszeitraum erstreckt sich über 30 Jahre.¹¹²

Auch andere Formen der impliziten Verschuldung des Landes sind in der dargestellten Landesschuld nicht enthalten. Dazu gehören beispielsweise bestehende Verpflichtungen des Landes für künftige Pensions- und Beihilfezahlungen in Höhe von 55 767,1 Mio. Euro.¹¹³

Des Weiteren ist das Ministerium seit 1992 ermächtigt, im Zusammenhang mit der Kreditfinanzierung „Vereinbarungen zur Steuerung von Zinsänderungsrisiken sowie zur Optimierung der Kreditkonditionen (Derivate)“ (§ 13 Absatz 5 Satz 3 HG 2012) zu treffen.

Anhand der amtlichen Statistik kann der Schuldenstand des Landes Hessen im Ländervergleich betrachtet werden.¹¹⁴ Das Verhältnis des Schul-

¹¹² Vgl. Bemerkungen 2012, S. 66.

¹¹³ Vgl. Geschäftsbericht 2012 des Landes Hessen, S. 75, 83 f.; zum Gesamtabschluss des Landes Hessen siehe Abschnitt Nr. 2.5.4.4.

¹¹⁴ Die Werte können von den Angaben für Hessen an anderen Stellen des Berichts abweichen. Die Schulden werden einschließlich Kassenkredite zum Stichtag 31. Dezember 2012 betrachtet.

denstands am 31. Dezember 2011¹¹⁵ zu den gesamten, bereinigten Ausgaben drückt aus, dass Hessen 172,4 Prozent (Vorjahr: 168,4 Prozent) seiner Ausgaben aufwenden müsste, um seine Landesschulden abzulösen. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass die Summe aller bereinigten Ausgaben ausreichen würde, um 58,0 Prozent der Landesschulden zu tilgen. Beim Verhältnis der Schulden zu den bereinigten Ausgaben liegt Hessen im Jahr 2012 sowohl über dem Durchschnitt der Flächenländer (157,7 Prozent) als auch über dem Durchschnitt aller Bundesländer (168,3 Prozent).

Der Schuldenstand Hessens beträgt im Verhältnis zu den Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben 248,8 Prozent (Vorjahr: 245,7 Prozent). Mit dieser Kennzahl liegt Hessen ebenfalls über dem Durchschnitt der Flächenländer (235,5 Prozent).

Im Zehnjahresvergleich erreichte die Pro-Kopf-Verschuldung Hessens im Jahr 2012 einen Höchstwert mit 6 793 Euro (Abbildung 1-25). Der Anstieg ist maßgeblich auf den gestiegenen Schuldenstand zurückzuführen, wenn auch die Zahl der Einwohner im Betrachtungszeitraum – u. a. aufgrund des Ergebnisses der Volkszählung im Jahr 2011 – leicht sank (– 1,0 Prozent).¹¹⁶

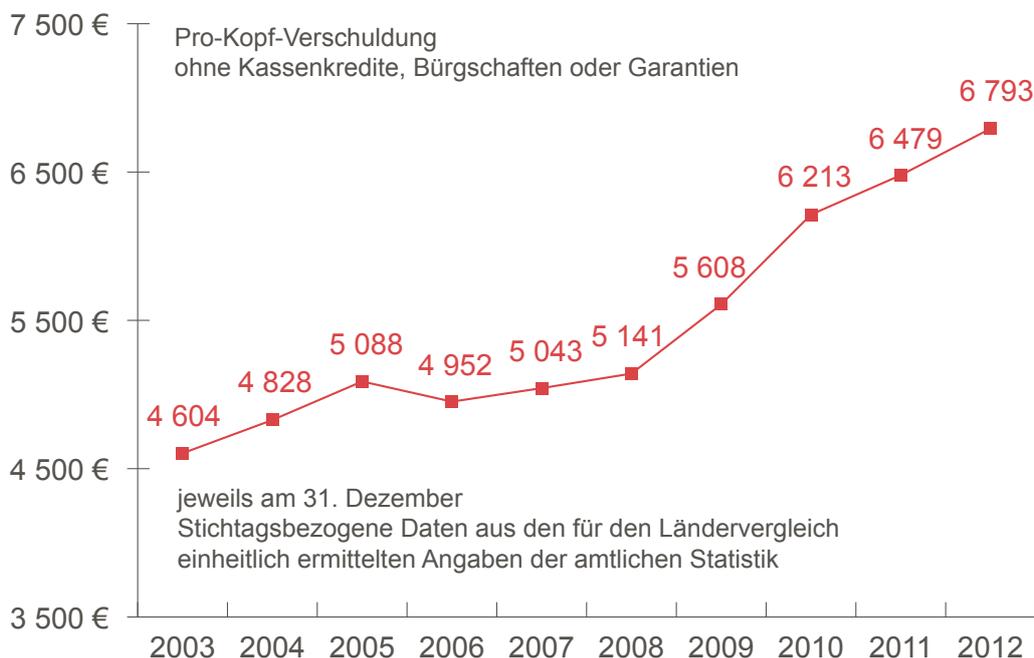


Abbildung 1-25: Pro-Kopf-Verschuldung 2003 bis 2012

¹¹⁵ Für den Ländervergleich enthält der Schuldenstand nicht die zum Haushaltsabschluss 2012 im Folgejahr aufgenommenen Kredite.

¹¹⁶ Wäre die Einwohnerzahl konstant geblieben, hätte die Pro-Kopf-Verschuldung 6 711 Euro betragen.

Im Ländervergleich¹¹⁷ der Pro-Kopf-Verschuldung belegt Hessen wie im Vorjahr die fünfte Position. Der hessische Wert liegt über dem Länderdurchschnitt. Der Abstand zum durchschnittlichen Wert der Flächenländer (6 027 Euro) erhöhte sich auf 766 Euro (Vorjahresabstand: 641 Euro). Sachsen hat die Pro-Kopf-Verschuldung auf 2 122 Euro gesenkt und blieb vor Bayern und Baden-Württemberg auf dem ersten Rang (Abbildung 1-26).¹¹⁸

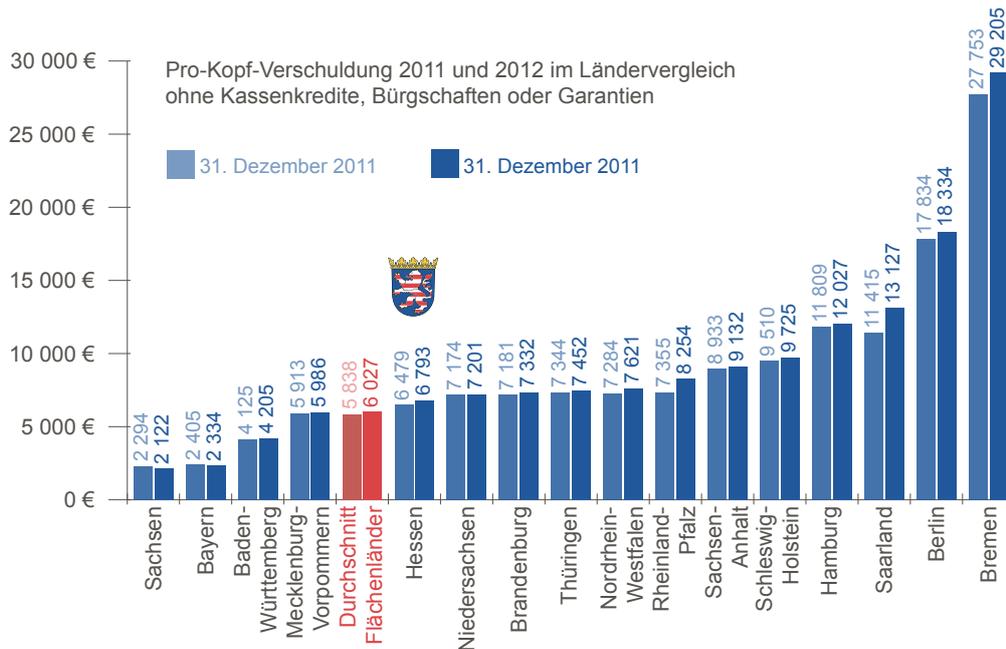


Abbildung 1-26: Pro-Kopf-Verschuldung 2011 und 2012 im Ländervergleich

1.3.6 Schuldenbremse in Hessen

Aufgrund der Empfehlung der Föderalismuskommission II¹¹⁹ wurden im Jahr 2009 im Einklang mit den Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts¹²⁰ die grundgesetzlichen Regelungen für die zulässige Kreditobergrenze geändert. Insofern werden die Vorgaben des Fiskalver-

¹¹⁷ Die Stadtstaaten sind aufgrund eingeschränkter Vergleichbarkeit nicht einbezogen.

¹¹⁸ Vgl. auch 62. Schuldenbericht (Bericht des Vorsitzenden an den Landesschuldenausschuss über die Prüfung der Schulden im Haushaltsjahr 2012), Abschnitt 8.

¹¹⁹ Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.

¹²⁰ Grundlage hierfür ist Artikel 126 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union). Der Stabilitäts- und Wachstumspakt setzt sich aus der Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17. Juni 1997 (Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 236, 1997, S. 1 f.) und drei Verordnungen zusammen.



trags hinsichtlich der Einführung einer Schuldenbremse in Deutschland bereits erfüllt.¹²¹ Für den Bundeshaushalt gelten seit dem Haushaltsjahr 2011 die neuen Regeln der sog. Schuldenbremse, die in Artikel 109, 115 und 143d GG¹²² verankert sind. Das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme im Bundeshaushalt und zur Kontrolle der Einhaltung der Obergrenze im Haushaltsvollzug ist in Artikel 115 GG n. F. und in einem Begleitgesetz (sog. Artikel 115-Gesetz) geregelt.¹²³

Für die Länder gilt gemäß Artikel 143d Absatz 1 GG eine Übergangsphase bis zum 31. Dezember 2019, in der sie nach Maßgabe des geltenden Landesrechts ihre Haushalte auch über Kredite finanzieren dürfen. Ab dem Haushaltsjahr 2020 gilt für die Länder ein grundsätzliches Nettoneuverschuldungsverbot.

In Hessen wurde die Schuldenbremse durch eine Volksabstimmung am 27. März 2011 in Artikel 141 und 161 HV eingeführt.¹²⁴ Gemäß Artikel 141 HV ist der Haushalt grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen. Die im Grundgesetz benannten Ausnahmetatbestände einer von der Normallage abweichenden negativen wirtschaftlichen Entwicklung sowie Naturkatastrophen und außergewöhnlicher Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, wurden aufgenommen.

In Artikel 161 HV wird eine Übergangsfrist bis zum Haushaltsjahr 2020 definiert. Bis dahin ist die bisherige, an der Höhe der Investitionsausgaben orientierte Kreditbegrenzungsregel anzuwenden. Mit dem Abbau des bestehenden Defizits ist im Haushaltsjahr 2011 zu beginnen. Die Haushalte sind so aufzustellen, dass im Jahr 2020 die Schuldenbremse eingehalten wird.

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben bedürfen nach Artikel 141 Absatz 5 HV einer einfachgesetzlichen Ausgestaltung. Die Fraktionen der CDU und der FDP haben im April 2013 den Entwurf für ein Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 141-Gesetz) sowie zur Änderung der Landeshaushaltsordnung¹²⁵ vorgelegt. In seiner Stellungnahme hat der Rechnungshof auf die hohe Bedeutung eines Ausführungsgesetzes zur Schuldenbremse hingewiesen.¹²⁶ Er hat sich kritisch zu einzelnen Regelungen des Entwurfs geäußert. So hat er u. a. die Auf-

¹²¹ Vgl. Abschnitt 1.3.7.

¹²² Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29. Juli 2009, BGBl. I S. 2248.

¹²³ Artikel 2 des Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform vom 10. August 2009, BGBl. I S. 2702, 2704.

¹²⁴ Vgl. Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse) vom 29. April 2011, GVBl. I, S. 182.

¹²⁵ Vgl. Landtagsdrucksache 18/7253.

¹²⁶ Vgl. auch Beitrag Nr. 4 im Teil III.

fassung vertreten, dass von einer Bereinigung der Ausgaben um Zuführungen zum Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“ abgesehen werden sollte. Durch diese Regelung könnten künftige Versorgungslasten vollständig über Kredit finanziert werden, ohne dass dies defizitrelevant im Sinne der Schuldenbremse wäre. Die intendierte Begrenzung der Staatsverschuldung würde somit nicht erreicht und der Schuldenstand stiege weiter. Um einen hohen Wirkungsgrad der Schuldenbremse zu gewährleisten, hat der Rechnungshof zudem empfohlen, die definierten Ausnahmetatbestände – Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen – restriktiv zu handhaben.

Das Ausführungsgesetz zur Schuldenbremse¹²⁷ wurde am 26. Juni 2013 verkündet. Es enthält u. a. Regelungen zum Konjunkturbereinigungsverfahren, zu den Voraussetzungen zur Feststellung von außergewöhnlichen Notsituationen sowie zur Einführung eines Konjunkturausgleichs- und eines Kontrollkontos. Das Gesetz wird erstmals für das Haushaltsjahr 2015 Anwendung finden.

Für die Länder ist kein Verfahren der Konjunkturbereinigung vorgeschrieben. Das in Hessen gewählte Verfahren zur Schätzung der Konjunkturkomponente orientiert sich grundsätzlich an dem des Bundes, das auch von der Europäischen Kommission eingesetzt wird. Dieses Verfahren ist in Artikel 115 GG und dem dazugehörigen Ausführungsgesetz (Artikel 115-Gesetz)¹²⁸ festgeschrieben.¹²⁹ Die Länder, die Konsolidierungshilfen erhalten, haben die Konjunkturkomponente ebenfalls auf Basis des Bundesverfahrens zu bestimmen.¹³⁰

Des Weiteren enthält das Ausführungsgesetz einen verbindlichen Abbaupfad der strukturellen Nettokreditaufnahme. Die um die Konjunkturkomponente, den Saldo der finanziellen Transaktionen sowie den Saldo der Zu- und Abführungen zum Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“ bereinigte Nettokreditaufnahme des Jahres 2014 soll in den Jahren 2015 bis 2018 linear jeweils um ein Fünftel abgebaut werden. Es wird angestrebt, bereits im Jahr 2019 – ein Jahr früher als im Grund-

¹²⁷ Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 141-Gesetz) sowie zur Änderung der Hessischen Landeshaushaltsordnung vom 26. Juni 2013, GVBl. I S. 447.

¹²⁸ Vgl. Artikel 2 des Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform (Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes – Artikel 115-Gesetz) vom 10. August 2009, BGBl. I 2009, S. 2702, 2704 f.

¹²⁹ Die genaue Ausgestaltung des Verfahrens regelt eine Rechtsverordnung des Bundesministeriums der Finanzen. Vgl. „Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes“ vom 9. Juni 2010, BGBl. I, S. 790.

¹³⁰ Vgl. die Verwaltungsvereinbarungen zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen, die zwischen dem Bund und den einzelnen Konsolidierungshilfelandern (Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein) geschlossen wurden.



gesetz und in der Hessischen Verfassung vorgeschrieben – ohne Kreditaufnahme einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.

Die Schuldenbremse in der Hessischen Verfassung sowie das Ausführungsgesetz sind erste notwendige Voraussetzungen, um dem Anstieg der Verschuldung entgegenzuwirken. Ob sie auch hinreichend sein werden, hängt stark vom politischen Willen ab, die numerischen Haushaltsregeln auch einzuhalten. In der Übergangsphase bis zum Jahr 2020 ist der Abbau der strukturellen Nettokreditaufnahme konsequent weiter zu verfolgen. Hierzu sollte ein Sicherheitsabstand eingeplant werden, um auch bei einer Erhöhung des Zinsniveaus oder einer Verschlechterung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Jahr 2020 die Vorgaben der neuen Schuldenbremse einhalten zu können. Ab dem Jahr 2020 ist darauf zu achten, eine zu extensive Auslegung der Ausnahmetatbestände ebenso zu vermeiden wie Umgehungen der Schuldenbremse und das Ausnutzen sogenannter „Schlupflöcher“. Werden Umgehungsmöglichkeiten nicht konsequent eingeschränkt, besteht die Gefahr, dass das Ziel der Schuldenbegrenzung verfehlt wird.

1.3.7 Innerstaatliche Umsetzung des Fiskalvertrags

Um dauerhaft tragfähige öffentliche Finanzen in der EU, eine stärkere wirtschaftspolitische Koordinierung und Konvergenz sowie eine verbesserte Steuerung des Euro-Währungsgebiets zu erreichen, wurde am 2. März 2012 von 25 Mitgliedstaaten der Europäischen Union – mit Ausnahme Großbritanniens und Tschechiens – der sogenannte Fiskalvertrag¹³¹ unterzeichnet. Der Vertrag verpflichtet die Vertragsparteien zur Einführung einer Schuldenbremse im nationalen Recht. Der öffentliche Gesamthaushalt muss annähernd ausgeglichen sein. Dies ist erfüllt, wenn das strukturelle Finanzierungsdefizit den Wert von 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht übersteigt. Wird die Schuldenbremse nicht in nationales Recht umgesetzt, kann das Land vor dem Europäischen Gerichtshof verklagt und zu Strafzahlungen verurteilt werden. Des Weiteren verpflichten sich die Vertragsparteien, die Schuldenstandsquote auf die „zulässige“ Grenze von 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zurückzuführen.

In Deutschland stimmten Bundesrat und Bundestag dem Fiskalvertrag am 29. Juni 2012 mit Zweidrittelmehrheit zu. Nachdem das Bundesverfassungsgericht die Vereinbarkeit des Fiskalvertrags mit der Verfassung bekräftigt hat¹³², hat der Bundespräsident am 13. September 2012 die Zu-

¹³¹ Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion.

¹³² Vgl. BVerfG, Urteil vom 12. September 2012, 2 BvR 1390 / 12 u. a.; BVerfG, Urteil vom 7. September 2011, 2 BvR 987 / 10 u. a.

stimmungsgesetze zum Fiskalvertrag unterzeichnet. Der Fiskalvertrag trat am 1. Januar 2013 in Kraft.

Bund und Länder haben sich am 24. Juni 2012 auf Eckpunkte zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags verständigt. Dem betreffenden Gesetzentwurf¹³³ hat der Bundestag am 31. Januar 2013 zugestimmt. Nach Beratungen des Vermittlungsausschusses von Bundestag und Bundesrat, hat der Bundesrat am 5. Juli 2013 beschlossen, dem Gesetz zuzustimmen.¹³⁴

Am 19. Juli 2013 ist das Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags¹³⁵ in Kraft getreten. Mit dem Gesetz wird – den Vorgaben des Fiskalvertrags entsprechend – die Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit im Haushaltsgrundsätzegesetz auf 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts festgeschrieben.

Zudem wurde der Stabilitätsrat¹³⁶ damit beauftragt, die Einhaltung der Obergrenze zu überwachen. Der Stabilitätsrat überprüft zweimal jährlich die Einhaltung der Obergrenze für das laufende Jahr und die vier folgenden Jahre. Wird die Obergrenze überschritten, empfiehlt er geeignete Maßnahmen.

Zur Unterstützung des Stabilitätsrates wurde ein unabhängiger Beirat eingerichtet.¹³⁷ Der Beirat nimmt zur Einhaltung der Obergrenze Stellung und gibt gegebenenfalls Empfehlungen für Maßnahmen zur Beseitigung eines überhöhten Defizits ab. Er hat sich am 5. Dezember 2013 konstituiert.

Die innerstaatliche Aufteilung von Sanktionszahlungen zur Sicherung der Haushaltsdisziplin regelt das Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz.¹³⁸ Die

¹³³ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags, Bundestagsdrucksache 17 / 12058 vom 15. Januar 2013.

¹³⁴ Vgl. Bundesratsdrucksache 540 / 13 vom 5. Juli 2013.

¹³⁵ Vgl. Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags vom 15. Juli 2013, BGBl. I S. 2398.

¹³⁶ Aufgrund der Neuregelung in Artikel 109a GG wurde zur Überwachung der Haushaltswirtschaft ein Stabilitätsrat von Bund und Ländern eingerichtet. Er soll mit einem Frühwarnsystem rechtzeitig mögliche Notlagen der Haushalte von Bund und Ländern erkennen, Gegenmaßnahmen einleiten können und mit der betroffenen Gebietskörperschaft ggf. ein Sanierungsprogramm vereinbaren.

¹³⁷ Mitglieder des Beirats sind je ein Vertreter der Deutschen Bundesbank und des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, ein Vertreter der an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Forschungsinstitute, je zwei für die Dauer von fünf Jahren von Bund und Ländern durch deren Vertreter im Stabilitätsrat benannte Sachverständige und je ein für die Dauer von fünf Jahren von den kommunalen Spitzenverbänden und den Spitzenorganisationen der Sozialversicherung benannter Sachverständiger.

¹³⁸ Gesetz zur innerstaatlichen Aufteilung von Sanktionszahlungen zur Sicherstellung der Haushaltsdisziplin in der Europäischen Union (Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz – SZAG) vom 5. September 2006, BGBl. I, S. 2098, 2104, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 15. Juli 2013, BGBl. I S. 2398.



Änderung dieses Gesetzes sieht vor, dass der Bund bis zum Jahr 2019 das Risiko möglicher Sanktionszahlungen trägt.¹³⁹ Damit soll den Befürchtungen der Länder, bereits vor dem Jahr 2020 die Schuldenbremse einhalten zu müssen oder evtl. zu Sanktionszahlungen verpflichtet zu werden, entgegengewirkt werden.

Die verfassungsrechtliche Schuldenbremse in Deutschland unterscheidet sich in drei Aspekten von der Begrenzungsregel des Fiskalvertrags. Erstens bezieht sich die Schuldenbremse auf die strukturelle Nettokreditaufnahme, während der Fiskalvertrag das strukturelle Finanzierungsdefizit begrenzt. Diese beiden Kennzahlen unterscheiden sich maßgeblich durch Rücklagenbewegungen (siehe Abschnitt 1.3.1). Zweitens ist die Schuldenbremse des Grundgesetzes vom Bund erst ab dem Jahr 2016 und von den Ländern ab dem Jahr 2020 verbindlich einzuhalten, die Regelungen des Fiskalvertrags sind bereits zum 1. Januar 2013 in Kraft getreten. Und drittens gilt die Schuldenbremse nur für Bund und Länder. Im Gegensatz dazu schließt der Fiskalvertrag auch die Kommunen und Sozialversicherungen mit ein. Dafür liegt die Regelgrenze des Fiskalvertrags mit 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts um 0,15 Prozentpunkte höher.¹⁴⁰ Im Gesetzentwurf wird hierzu ausgeführt, dass die Entwicklung der Sozialversicherungen in der Verantwortung des Bundes liege und die Länder im Rahmen des Fiskalvertrags für ihre Kommunen verantwortlich seien.¹⁴¹

1.3.8 Finanzpolitische Herausforderungen weiterhin hoch

Die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen ist die größte finanzpolitische Herausforderung der kommenden Jahre. Vor diesem Hintergrund wird die Einführung einer verfassungsrechtlichen Schuldenbremse vom Rechnungshof begrüßt.

In den Jahren 2012 und 2013 konnte die Nettokreditaufnahme zum überwiegenden Teil aufgrund der konjunkturellen Entwicklung reduziert werden. Jedoch haben die Kreditschulden trotz des insgesamt positiven wirtschaftlichen Umfeldes sowie des historisch niedrigen Zinsniveaus weiter

¹³⁹ Der Bund erklärte sich als „Gegenleistung“ für die Zustimmung der Länder im Bundesrat dazu bereit, die Eingliederungshilfe zu reformieren sowie zusätzliche Mittel für den Ausbau der U3-Kinderbetreuung und im Rahmen der Grundsicherung im Alter zur Verfügung zu stellen. Vgl. Ministerium der Finanzen, Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2012 bis 2016, Landtagsdrucksache 18/6065 vom 28. August 2012, S. 17. Vgl. auch Deutsche Bundesbank Monatsbericht, Oktober 2012, S. 49 f.

¹⁴⁰ Artikel 115 GG begrenzt die strukturelle Nettokreditaufnahme für den Bund auf 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

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

zugenommen. Die derzeit günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind konsequent zur Reduzierung der Nettokreditaufnahme zu nutzen. Im Übergangszeitraum bis zum Jahr 2020 sind sowohl die an der Höhe der Investitionsausgaben orientierte Kreditbegrenzungsregel als auch der verbindliche Abbaupfad der strukturellen Nettokreditaufnahme – gemäß Ausführungsgesetz zur Schuldenbremse – einzuhalten.

Es besteht weiterhin erheblicher Konsolidierungsbedarf, damit der verfassungsrechtlich vorgeschriebene Haushaltsausgleich im Jahr 2020 erreicht wird. Das Land kann seine finanzielle Situation nur bedingt durch Einnahmesteigerungen verbessern. Die Mehrheit der Länder hat den einzigen, seit dem 1. September 2006 verbliebenen steuerlichen Handlungsspielraum auf der Einnahmenseite genutzt und den Steuersatz der Grunderwerbsteuer erhöht.¹⁴² Auch in Hessen ist dieser Steuersatz zum 1. Januar 2013 auf 5,0 Prozentpunkte gestiegen. Der hessische Koalitionsvertrag sieht zudem einen weiteren Anstieg auf 6,0 Prozentpunkte vor.¹⁴³

Ergänzend dazu werden sowohl Effizienzsteigerungen als auch Anpassungen auf der Ausgabenseite erforderlich sein, um einen ausgeglichenen Haushalt ohne strukturelle Nettokreditaufnahme zu erreichen. Ausgabenbereiche sind kritisch zu überprüfen und Einsparpotenziale konsequent zu nutzen, wobei die Gewichtung dieser Faktoren den politischen Entscheidungsträgern obliegt.

Selbst bei Einhaltung des gesetzlich vorgeschriebenen Abbaupfades wird der Schuldenstand¹⁴⁴ von derzeit 40,9 Mrd. Euro bis zum Inkrafttreten der Schuldenbremse im Jahr 2020 auf über 45,2 Mrd. Euro¹⁴⁵ anwachsen. Mit dem steigenden Schuldenstand nehmen Zins- und Tilgungszahlungen zu, die den politischen Handlungsspielraum weiter einschränken. In der Projektion sind die Belastungen aus Pensionszahlungen¹⁴⁶ oder demografischer Entwicklung nicht berücksichtigt.

Ein Risiko für die zukünftigen Haushalte besteht in einem Anstieg des historisch niedrigen Zinsniveaus. Des Weiteren wird die demografische Entwicklung in den kommenden Jahren dazu führen, dass die Versorgungsausgaben weiter ansteigen und die Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts sowie damit einhergehend die der Steuereinnahmen sinken. Vor dem Hintergrund der wachstumsdämpfenden Wirkung des demografischen Wan-

¹⁴² Der Steuersatz ist in Bayern und Sachsen unverändert geblieben.

¹⁴³ Die Einnahmen des Landes aus der Grunderwerbsteuer beliefen sich im Jahr 2012 auf 563,1 Mio. Euro. Vgl. Abschnitt 1.2.1.2.

¹⁴⁴ Schulden am Kreditmarkt.

¹⁴⁵ Es handelt sich hierbei um eine Projektion, die Unsicherheiten unterliegt. Ausgehend von der Landesschuld zum 31. Dezember 2012 wird der Schuldenstand fortgeschrieben mit den Nettokreditaufnahmen der Jahre 2013 und 2014 (Soll) sowie mit Angaben aus dem Finanzplan 2013 bis 2017 für die Jahre 2015 bis 2019.

¹⁴⁶ Zu den Pensionsverpflichtungen vgl. Abschnitt 2.



dels ist eine Schwerpunktverschiebung von konsumtiven zu eher investiven Ausgaben in Erwägung zu ziehen.¹⁴⁷

Schulden der kommunalen Ebene

Die Schuldenbremse gilt nur für Bund und Länder. Der europäische Fiskalvertrag bezieht sich hingegen auf den öffentlichen Gesamthaushalt, der auch die Kommunen umfasst. Im Rahmen der Verpflichtung aus Artikel 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sind die Länder für die Defizite ihrer Kommunen verantwortlich. Das Sanktionszahlungen-Aufteilungsgesetz rechnet den Ländern daher die Finanzierungssalden der Gemeinden und Gemeindeverbände zu. Auch in der Begründung zum Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags wird die Verantwortung der Länder für ihre Kommunen bekräftigt.

Abbildung 1-27 stellt den Schuldenstand des Landes und seiner Kommunen in Relation zum hessischen Bruttoinlandprodukt (BIP) dar. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass das Maastricht-Kriterium, nach dem die Schuldenstandsquote nicht über 60 Prozent des BIP betragen darf, sich auf den öffentlichen Gesamthaushalt bezieht und für Hessen keine Anwendung findet. Im zehnjährigen Betrachtungszeitraum stiegen die Schulden des Landes von 14,5 auf 18,0 Prozent des BIP. Werden zusätzlich die kommunalen Schulden berücksichtigt, stieg der Schuldenstand, gemessen am BIP, um 6,4 Prozentpunkte auf 26,2 Prozent. Somit haben sich die Schulden des Landes und seiner Kommunen seit dem Jahr 2003 um rund ein Drittel erhöht. Die kommunalen Schulden sind sogar um mehr als 50 Prozent gestiegen.

¹⁴⁷ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2013/2014, S. 329.

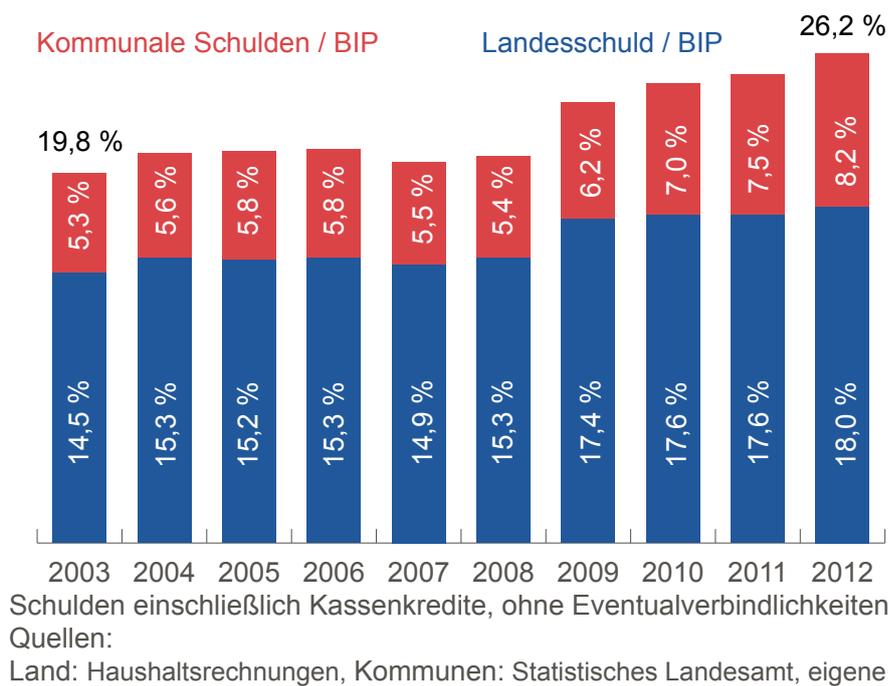


Abbildung 1-27: Schuldenstand des Landes und der hessischen Kommunen in Relation zum hessischen Bruttoinlandsprodukt, 2003 – 2012

Die Kommunen genießen Kommunalautonomie, sie sind aber Teil der Länder und unterliegen den vom Landesgesetzgeber aufgestellten haushaltswirtschaftlichen Regeln. Die Einhaltung der Haushaltsdisziplin durch die Kommunen hat das Land sicherzustellen. Ob über die Instrumente der Kommunalaufsicht¹⁴⁸ sowie den in Hessen eingeführten „Kommunalen Schutzschirm“ eine ausreichende Einflussnahme auf die Verschuldungssituation der Kommunen gewährleistet ist oder eine entsprechende Verankerung in der Landesverfassung erforderlich oder sinnvoll wäre, sollte geprüft werden.¹⁴⁹

„Doppische Schuldenbremse“

Die verfassungsrechtliche Schuldenbremse basiert auf Daten des kameraleen Rechnungswesens. Folglich könnten beispielsweise Vermögens-

¹⁴⁸ Um eine weitgehend einheitliche Handhabung der Finanzaufsicht zu gewährleisten, hat das Ministerium des Innern und für Sport mit Erlass vom 6. Mai 2010 (StAnz. S. 1470) den Aufsichtsbehörden die „Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht über Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte und Gemeinden“ vorgegeben.

¹⁴⁹ Vgl. auch Stellungnahme des Hessischen Rechnungshofs zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen sowie zur Änderung der Landeshaushaltsordnung, Landtagsdrucksache 18/7253 vom 27. Mai 2013, vgl. auch Beitrag 4 in Teil III.



veräußerungen genutzt werden, um die Verschuldungsregel einzuhalten. Hessen könnte ergänzend zu den Vorgaben der Schuldenbremse die Informations- und Steuerungspotenziale der Doppik nutzen, um die Verschuldung sinnvoll einzugrenzen. Eine geeignete Kennzahl wäre der doppische Haushaltsausgleich. Das Jahresergebnis als Saldo der Erfolgsrechnung lässt Aussagen über die Entwicklung des Eigenkapitals und der Verschuldung zu. Ein ausgeglichenes Jahresergebnis wäre gleichbedeutend mit einem konstanten Eigenkapital sowie der Erhaltung des Nettovermögens. Die Eigenkapitalveränderung könnte ergänzend zur strukturellen Nettokreditaufnahme bzw. dem Finanzierungssaldo eine wichtige Steuerungskennzahl sein. Sie ließe Aussagen über die Generationengerechtigkeit der Haushalte zu.¹⁵⁰

Im Rahmen des „Kommunalen Schutzschirms“ haben sich die teilnehmenden Kommunen zu einem doppischen Haushaltsausgleich verpflichtet. Somit wurde praktisch eine „doppische Schuldenbremse“ auf kommunaler Ebene eingeführt.¹⁵¹

¹⁵⁰ Ebenda sowie Abschnitt 2.2.

¹⁵¹ Vgl. Keilmann / Gnädinger / Petersohn, Entschuldungsfonds sorgt für finanzielle Leistungsfähigkeit, *Innovative Verwaltung*, 3 / 2013, S. 28.

2 Gesamtabschluss des Landes Hessen zum 31. Dezember 2012

Die Landesregierung veröffentlichte am 27. Dezember 2013 den Gesamtabschluss des Landes zum 31. Dezember 2012. Der Gesamtabschluss 2012 wurde von Wirtschaftsprüfern testiert und vom Rechnungshof festgestellt. Testat und Feststellung sind mit einer Einschränkung bezüglich der mengen- und wertmäßigen Bestandsaufnahme der Kunst- und Sammlungsgegenstände in Höhe von 843 Mio. Euro (Vorjahr: 2 544 Mio. Euro) versehen. Der Rechnungshof empfiehlt in seiner Feststellungserklärung, die Maßnahmen zur Beseitigung des Einschränkungsgrundes konsequent fortzuführen und die verbliebenen Mängel in der Buchführung vollständig zu beseitigen.

Eine Novellierung der Landeshaushaltsordnung sollte nach Auffassung des Rechnungshofs als Chance genutzt werden, verstärkt Informationen über die Vermögens- und Ertragslage in den Planungsprozess einfließen zu lassen. Der Gesamtabschluss sollte als Abrechnung zum Gesamtplan dienen und damit eine rechtlich bindende Rechenschaftsfunktion erhalten.

Die Bilanzsumme im Gesamtabschluss belief sich auf 118 045 Mio. Euro gegenüber 108 131 Mio. Euro im Vorjahr. Der Nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag erhöhte sich von 70 620 Mio. Euro auf 81 254 Mio. Euro am Abschlussstichtag.

Eine wesentliche Kennzahl im Gesamtabschluss ist das Jahresergebnis. Es belief sich im Jahr 2012 auf – 10 634 Mio. Euro (Vorjahr: – 3 867 Mio. Euro). Bereinigt man das Jahresergebnis um Einflüsse, die nicht von der politischen Entscheidungsebene beeinflusst wurden (z. B. reine Bewertungsanpassungen), beläuft es sich auf – 2 617 Mio. Euro (Vorjahr: – 3 272 Mio. Euro).

2.1 Novellierung der Landeshaushaltsordnung und Reformfordernis

Am 21. Februar 2013 legte das Ministerium der Finanzen (Ministerium) im Rahmen einer Ressortanhörung dem Rechnungshof den Referentenentwurf eines Hessischen Haushaltsmodernisierungsgesetzes (HHMoG) zur Novellierung der Landeshaushaltsordnung (LHO) vor. Mit der neuen LHO soll der rechtliche Rahmen für eine produktorientierte Haushaltsführung, das neue doppische Rechnungswesen und die staatliche Finanzkontrolle geschaffen werden.



Der Präsident des Rechnungshofs hat sich zu dem Referentenentwurf am 31. Mai 2013 im Rahmen der Ressortanhörung geäußert. Die vorgelegten Regelungen zu Haushaltsplanung, Haushaltsvollzug und (doppischer) Rechnungslegung sind nach seiner Auffassung noch stärker aufeinander abzustimmen, um das Zusammenspiel von Plan- und Ist-Rechnung auf Gesamtplan-, Einzelplan- und Kapitelebene zu verdeutlichen.

In dem Bestreben, verstärkt Informationen über die Vermögens- und Ertragslage des Landes in den Planungsprozess einfließen zu lassen, hat der Präsident des Rechnungshofs angeregt, auf Landes- und Ressortebene zusätzlich eine Planbilanz und auf Ressortebene zusätzlich einen Erfolgsplan zu erstellen. Damit würde die Entwicklung des bilanziellen Eigenkapitals als wichtiger Indikator für eine generationengerechte Haushaltswirtschaft bereits in der Haushaltsplanung berücksichtigt.

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

Abbildung 2-1: Bestandteile des Haushaltsplans und der Haushaltsrechnung (§ 7a Absatz 3 LHO)

In einer Stellungnahme hat sich das Ministerium der Finanzen kritisch zur Erstellung einer Planbilanz auf Landes- und Ressortebene geäußert. Zentrale Steuerungsgröße für den Landeshaushalt sei die Nettoneuverschuldung. Darüber hinaus weise die Landesregierung mit dem Erfolgsplan schon jetzt den geplanten Ressourcenverbrauch im Haushalt aus. Der geplante Ressourcenverbrauch sei für die öffentliche und politische Diskussion wichtiger als die in der Bilanz ausgewiesenen Einzelpositionen. Die Erstellung von Planbilanzen wird vom Ministerium des Weiteren mit dem Argument einer deutlich größeren Komplexität des Haushaltsaufstellungsverfahrens und des Haushaltsvollzugs abgelehnt. Vor diesem Hintergrund sehe auch das Haushaltsgrundsätzegesetz keine Vermögensrechnung im Haushaltsaufstellungsverfahren vor.

Aus Sicht des Rechnungshofs sind Planbilanzen ein geeignetes Instrument, um nicht nur die kamerale Nettoneuverschuldung erkennen zu können, sondern den vollständigen Schuldenstand inklusive Rückstellungen auszuweisen (vgl. Abschnitt 2.5.4.4). Zugleich zeigen sie die geplante Ver-

mögens- und Eigenkapitalveränderung auf und sind damit eine sinnvolle Ergänzung und Kontrolle für die Ermittlung des Ressourcenverbrauchs. Da die Abrechnung des Produkthaushalts bereits die Jahresabschlüsse inklusive der Bilanzen aller Kapitel bzw. Buchungskreise umfasst und auf Landes- und Ressortebene Bilanzen erstellt werden, ist der Rechnungshof der Auffassung, dass die Haushaltsplanung grundsätzlich in gleicher Art und Weise abgefasst werden sollte wie die Haushaltsrechnung bzw. die Abschlüsse auf Landes- und Ressortebene (vgl. Abschnitt 3.3). Die vom Ministerium vorgebrachte Erhöhung der Komplexität im Haushaltsaufstellungsverfahren und im Haushaltsvollzug wäre vom Rechnungshof zu verifizieren.

Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass Planbilanzen erstellt werden sollten. Er wird mit dem Ministerium der Finanzen verstärkt in Diskussionen eintreten, um diese Grundsatzfragen des Haushaltsrechts zu klären.

Der Präsident des Rechnungshofs hält die Novellierung der LHO für einen Meilenstein bei der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens des Landes. Er unterstützt die Reformbestrebungen der Landesregierung und begleitet die Haushaltsreform von Beginn an in einem intensiven fachlichen Austausch mit dem Ministerium.

Ausweislich des Koalitionsvertrags soll die Neuformulierung der LHO von der neuen Landesregierung „weiter vorangetrieben“ werden. Der Rechnungshof begrüßt die Reformbestrebungen der Landesregierung und steht ihr im Rahmen der LHO-Novelle auch künftig als Berater zur Verfügung.

2.2 Jahresergebnis und Haushaltsausgleich

Neben dem bilanziellen Eigenkapital als Indikator für eine generationengerechte Haushaltswirtschaft stellt das Jahresergebnis als Saldo der Aufwendungen und Erträge der Ergebnisrechnung eine zentrale Kennzahl im doppischen Rechnungswesen dar. Das Jahresergebnis lässt Aussagen über die Entwicklung des Eigenkapitals und der Verschuldung in einem Haushaltsjahr zu.

Das Jahresergebnis weist in den Aufwendungen den Ressourcenverbrauch und in den Erträgen das Ressourcenaufkommen eines Haushaltsjahres vollständig aus. Es stellt damit eine geeignete Grundlage für die Ermittlung des Haushaltsausgleichs im neuen Rechnungswesen dar.

Der Präsident des Rechnungshofs hat in seiner Stellungnahme im Rahmen der Ressortanhörung zum Referentenentwurf des HHMoG darauf hingewiesen, dass der Entwurf keine Vorschriften zum (doppischen) Haus-



haltsausgleich enthält. Selbst wenn dieses Ziel in naher Zukunft nicht zu erreichen und das Gebot eines doppelten Haushaltsausgleichs nicht einzuhalten wäre, sollte das Ziel eines ausgeglichenen Jahresergebnisses im Gesetz zum Ausdruck kommen.

2.3 Bedeutung des Gesamtabchlusses

Der Gesamtabchluss stellt nach gegenwärtiger Rechtslage (§ 71a LHO) ein Instrument im Rahmen der freiwilligen Rechenschaftslegung der Landesregierung dar. Der Rechnungshof hält diese Form der Rechenschaftslegung für sinnvoll, weil der Gesamtabchluss seinen Lesern einen umfassenden inhaltlichen Einblick in die wirtschaftliche Lage des Landes gewährt. Die wirtschaftliche Lage umfasst die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Landes. Der Nutzen der mit der doppelten Buchführung geschaffenen Transparenz hängt entscheidend davon ab, ob die generierten Informationen von den Entscheidungsträgern für Steuerungszwecke herangezogen werden.

Im Land besteht weiterhin eine Zweigleisigkeit der Rechnungslegung in Gestalt einer Haushaltsrechnung und eines Gesamtabchlusses. Aus Sicht des Rechnungshofs sollte diese Zweigleisigkeit im Zuge der LHO-Novellierung beseitigt werden und der Gesamtabchluss als Abrechnung (Ist-Werte) zum Gesamtplan auch eine rechtlich bindende Rechenschaftsfunktion erfüllen.

2.4 Künftiger Regelungsrahmen für den Gesamtabchluss

Ab dem Jahr 2015 hat das Land im Gesamtabchluss nach den Standards für die staatliche doppelte Buchführung (Standards staatlicher Doppik) Rechnung zu legen. Die Standards staatlicher Doppik bleiben auch in der zuletzt am 23. Oktober 2013 mit Stand vom 27. August 2013 beschlossenen Fassung¹⁵² in einzelnen Punkten (z. B. vollständiger Bilanzausweis der Schulden) hinter dem im Land – aufgrund der konsequenteren Orientierung am Handelsbilanzrecht – bereits erreichten Qualitätsniveau zurück.

Die Standards staatlicher Doppik knüpfen zwar unmittelbar an das Handelsbilanzrecht an. Sie dürfen aber auch davon abweichende Regelungen enthalten, wenn diese aufgrund der Besonderheiten der öffentlichen Haushaltswirtschaft erforderlich sind (§ 7a Absatz 2 HGrG). Der Rech-

¹⁵² Vgl. http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Standards_fuer_Haushalte.html, zuletzt abgerufen am 9. April 2014.

nungshof hat in seinen Bemerkungen der Jahre 2009, 2010 und 2011¹⁵³ auf Regelungen in den Standards hingewiesen, die vom Handelsbilanzrecht abweichen, obwohl hierfür aufgrund von Besonderheiten der öffentlichen Haushaltswirtschaft kein Erfordernis besteht. Dies betrifft beispielsweise Vereinfachungen bei der Immobilienbewertung, die zu weitreichend ausgestaltet sind. Vereinfachungs- und Praktikabilitätsgesichtspunkte sollten nicht ohne weiteres zum Maßstab für Besonderheiten der öffentlichen Haushaltswirtschaft gemacht werden.¹⁵⁴ Denn Vereinfachungsregelungen bergen das Risiko einer unzutreffenden Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage.¹⁵⁵ Der Rechnungshof verweist dementsprechend auf die handelsrechtlich zulässigen Vereinfachungsmöglichkeiten.

Der Rechnungshof sieht bei den Standards noch immer Überarbeitungsbedarf im Hinblick auf die Übereinstimmung mit § 7a Absatz 2 HGrG. Falls auch in der für den Gesamtabschluss 2015 maßgeblichen Fassung der Standards weiterhin einzelne nicht den Anforderungen des § 7a Absatz 2 HGrG genügende Regelungen (z. B. Katalog nicht zu passivierender Rückstellungsarten) enthalten sein sollten, dürfen diese nicht in Landesrecht übernommen werden. Stattdessen sollten die bereits bestehenden – den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entsprechenden – Regelungen des Kontierungshandbuchs weiterhin angewandt werden.

Das bereits erreichte Qualitätsniveau der Rechnungslegung im Land stellt nicht zuletzt im Hinblick auf die möglicherweise in Zukunft anzuwendenden European Public Sector Accounting Standards (EPSAS)¹⁵⁶ eine solide Ausgangsbasis dar.

2.5 Analyse des Gesamtabschlusses

2.5.1 Prüfung und Feststellung

Der Gesamtabschluss des Landes zum 31. Dezember 2012 wurde durch das Ministerium als Teil des Geschäftsberichts 2012 am 27. Dezember 2013 veröffentlicht.¹⁵⁷

¹⁵³ Vgl. Bemerkungen 2009 S. 180 ff., Bemerkungen 2010 S. 216 ff. und Bemerkungen 2011 S. 234.

¹⁵⁴ Vgl. Hinweise der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zu den Standards staatlicher Doppik vom 4. Mai 2010.

¹⁵⁵ Vgl. IDW-Fachnachrichten Nr. 12 / 2012, S. 675.

¹⁵⁶ Vgl. Teil III Nr. 7 auf Seite 294.

¹⁵⁷ Vgl. Veröffentlichung des Geschäftsberichts 2012 vom 27. Dezember 2013; <https://hmdf.hessen.de/finanzen/geschaeftsberichte/gesamtabschluss-2012>, zuletzt abgerufen am 9. April 2014.



Der Gesamtabchluss wurde im Auftrag des Rechnungshofs durch die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PricewaterhouseCoopers (PwC) geprüft. Die Prüfungstätigkeiten wurden mit einer Besprechung des Prüfungsberichts im Ministerium am 18. September 2013 abgeschlossen. Mit Ausnahme der Einschränkung zur mengen- und wertmäßigen Erfassung bestimmter Kunst- und Sammlungsgegenstände in einem wertmäßigen Umfang von 843 Mio. Euro (Vorjahr: 2 544 Mio. Euro) hat die Prüfung zu keinen Einwendungen der Wirtschaftsprüfer geführt. Der Rechnungshof folgte dem Prüfungsurteil der Wirtschaftsprüfer und beendete das Prüfungsverfahren am 2. Oktober 2013 mit der (ebenfalls eingeschränkten) Feststellung des Gesamtabchlusses. Er hat die Feststellung des Gesamtabchlusses mit der Empfehlung verbunden, die Mängel in der Buchführung, die zur Einschränkung des Testats der Wirtschaftsprüfer geführt haben, vollständig zu beseitigen.

Die zur Beseitigung der Mängel erforderliche Nacherfassung der Kunst- und Sammlungsgegenstände hat eine im Ministerium für Wissenschaft und Kunst eingerichtete Projektgruppe inzwischen weitgehend abgeschlossen. Im Anschluss an die manuelle Erfassung sind die erfassten Massendaten in einem nächsten Schritt in das Buchführungssystem zu überführen. Die Landesregierung geht davon aus, dass die Gründe für die Einschränkung voraussichtlich bis zur Erstellung des Gesamtabchluss 2013 beseitigt sein werden.¹⁵⁸

Der Haushaltsausschuss befasste sich in seiner zweiten Sitzung am 26. März 2014 mit dem Gesamtabchluss und nahm den Geschäftsbericht zum Gesamtabchluss zur Kenntnis.

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

Das Geschäftsjahr 2012 war weiterhin durch eine gesamtwirtschaftliche Erholung geprägt, die sich aber im Vergleich zu den Vorjahren abgeschwächt hat. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung hat sich u. a. positiv auf die Steuererträge ausgewirkt. Dennoch ist die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Landes im Jahr 2012 wesentlich durch mehrere Sondereffekte beeinflusst, die die Ergebnisentwicklung des Landes prägten. So wurde im Jahr 2012 u. a. das Hessische Kommunale Schutzschirmgesetz (SchuSG)¹⁵⁹ verabschiedet; Bewertungsanpassungen bei den Pensions- und ähnlichen langfristigen Rückstellungen wurden aufgrund einer Absenkung des Diskontierungssatzes (wegen der Höhe der Auswirkungen nachfolgend vertieft dargestellt) und einer Aktualisierung der Bezüge-

¹⁵⁸ Vgl. Geschäftsbericht des Landes Hessen 2012, S. 3.

¹⁵⁹ Zum Kommunalen Schutzschirm vgl. Abschnitt 5.2.4.

und Kostentrends umgesetzt sowie Anpassungen aufgrund der Nacherfassung von Kunst- und Sammlungsgegenständen vorgenommen.

Der Gesamtabschluss des Landes weist im Jahr 2012 einen Jahresfehlbetrag von 10 634,2 Mio. Euro (Vorjahr: 3 867,0 Mio. Euro) aus.

2.5.3 Erläuterungen zur Anpassung des Diskontierungssatzes für Rückstellungen für Pensionen und ähnliche langfristige Verpflichtungen

Das Kontierungshandbuch des Landes knüpft den Diskontierungssatz zur Berechnung der Rückstellungen für Pensionen, Beihilfen, Altersteilzeitverhältnisse und für Lebensarbeitszeitkonten an die Beschlüsse des Gremiums zur Standardisierung des staatlichen Rechnungswesens gemäß § 49a HGrG (im Folgenden: Standardisierungsgremium). Mit Beschluss vom 24. / 25. Oktober 2012 hat das Standardisierungsgremium den Diskontierungssatz zur Berechnung der Rückstellungen für Pensionen und ähnliche langfristige Verpflichtungen von 4,5 Prozent auf 3,95 Prozent abgesenkt.

Demnach war im Gesamtabschluss des Landes zum 31. Dezember 2012 der Diskontierungssatz für die Rückstellungen für Pensionen, Beihilfen, Altersteilzeitverhältnisse und Lebensarbeitszeitkonten von 4,5 Prozent im Gesamtabschluss 2011 auf 3,95 Prozent anzupassen. Dies führte zu einer Belastung des Jahresergebnisses 2012 in Höhe von insgesamt 4 795,5 Mio. Euro¹⁶⁰.

Die Absenkung des Diskontierungssatzes war erforderlich, weil der für die Berechnung der Rückstellungen heranzuziehende Referenzzinssatz (Umlaufrendite börsennotierter Bundeswertpapiere) um mehr als 0,5 Prozentpunkte von dem im Vorjahr vom Standardisierungsgremium beschlossenen Zins abgewichen war (Anpassungskorridor). Der Anpassungskorridor war vom Standardisierungsgremium eingeführt worden, um die Darstellung der Vermögenslage nicht durch kurzfristige, rein finanzmarktbedingte Schwankungen des Zinsniveaus zu verzerrern. Er führt bei nachhaltigen Veränderungen des Zinsniveaus über den Korridor hinaus zu einer sprunghaften Zinsanpassung mit gegebenenfalls erheblichen Auswirkungen auf das Jahresergebnis und den Wertansatz der betreffenden Rückstellungen (vgl. im Einzelnen zu den Auswirkungen im Gesamtabschluss 2012 des

¹⁶⁰ Abweichend zum Geschäftsbericht werden hier neben dem Effekt im Bereich der Pensions- und Beihilferückstellungen im Buchungskreis Vorsorgekasse (4 736,6 Mio. Euro) auch noch die Effekte im Bereich Pensions- und Beihilferückstellungen in den Buchungskreisen Hessischer Landtag und Hochschulen (18,5 Mio. Euro), im Bereich Rückstellungen für Lebensarbeitszeitkonten (34,7 Mio. Euro) sowie Rückstellungen für Altersteilzeitverhältnisse (5,7 Mio. Euro) ausgewiesen.



Landes, Seite 109). In diesen Fällen wird das mit dem Anpassungskorridor angestrebte Ziel konterkariert.

Das Standardisierungsgremium beschäftigt sich vor dem Hintergrund dieser Problematik derzeit mit der Frage, ob die geltende Regelung des Anpassungskorridors weiter beibehalten werden soll oder gestrichen werden kann. Entfielen der Anpassungskorridor, könnte stattdessen in den Regelungen der Standards staatlicher Doppik direkt auf einen anzuwendenden Referenzzinssatz Bezug genommen werden. Der Rechnungshof hält den

VERMÖGENSRECHNUNG

auf den 31.12.2012

AKTIVSEITE in €	Textziffer Anhang	31.12.2012	31.12.2011
A. ANLAGEVERMÖGEN	1.	25.358.544.954,13	25.420.110.369,62
I. Immaterielle Vermögensgegenstände		53.688.329,82	70.260.923,56
1. Entgeltlich erworbene Konzessionen, Lizenzen u. Ä.		51.069.475,20	56.500.523,48
2. Geleistete Anzahlungen auf immaterielle Vermögensgegenstände		2.618.854,62	13.760.400,08
II. Sachanlagen		19.533.440.174,02	19.832.991.814,08
1. Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Bauten einschließlich Bauten auf fremden Grundstücken	2.	6.381.941.399,37	6.199.692.560,73
2. Infrastrukturvermögen, Naturgüter und Kunstgegenstände	3.	11.489.256.254,18	11.991.585.347,37
3. Technische Anlagen und Maschinen	4.	334.117.501,80	307.045.297,00
4. Andere Anlagen, Betriebs- und Geschäftsausstattung	5.	467.943.774,26	466.316.952,48
5. Geleistete Anzahlungen und Anlagen im Bau	6.	860.181.244,41	868.351.656,50
III. Finanzanlagen		5.771.416.450,29	5.516.857.631,98
1. Anteile an verbundenen Unternehmen	7.	277.621.375,20	257.808.851,61
2. Ausleihungen an verbundene Unternehmen		18.305.035,15	18.231.900,11
3. Beteiligungen	8.	1.073.817.850,55	1.046.139.566,54
4. Wertpapiere des Anlagevermögens		63.240.772,58	64.972.330,48
5. Sondervermögen	9.	1.312.504.929,19	1.097.713.844,54
6. Sonstige Ausleihungen	10.	3.025.926.487,62	3.031.991.138,70
B. UMLAUFVERMÖGEN		11.090.545.223,84	11.751.919.745,16
I. Vorräte		115.464.723,96	181.267.876,76
1. Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe		26.003.536,27	27.926.091,03
2. Fertige und unfertige Erzeugnisse und Leistungen	11.	89.461.187,69	153.341.785,73
II. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	12.	10.497.411.000,23	10.322.061.508,12
1. Forderungen aus Zuweisungen und Zuschüssen	13.	365.501.479,50	382.199.547,09
2. Forderungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	14.	6.124.270.404,79	6.319.313.485,53
3. Forderungen aus Lieferungen und Leistungen	15.	198.275.312,63	180.444.207,87
4. Forderungen gegen verbundene Unternehmen und gegen Unternehmen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht		12.310.990,55	9.685.001,31
5. Forderungen gegen Gebietskörperschaften	16.	1.830.808.543,61	1.838.467.328,18
6. Sonstige Vermögensgegenstände	17.	1.966.244.269,15	1.591.951.938,14
III. Wertpapiere des Umlaufvermögens		10.127.437,00	7.635.339,50
IV. Flüssige Mittel	18.	467.542.062,65	1.240.955.020,78
C. RECHNUNGSABGRENZUNGSPOSTEN	19.	341.640.503,66	339.027.662,17
D. NICHT DURCH EIGENKAPITAL GEDECKTER FEHLBETRAG	20.	81.254.249.062,85	70.620.078.247,20
		118.044.979.744,48	108.131.136.024,15

Anpassungskorridor für entbehrlich und einen Durchschnittszins der letzten sieben Jahre für einen geeigneteren Schätzwert.

2.5.4 Vermögenslage des Landes

2.5.4.1 Vermögensrechnung (Bilanz)

PASSIVSEITE in €	Textziffer Anhang	31.12.2012	31.12.2011
A. EIGENKAPITAL			
I. Nettoposition		-57.879.233.670,48	-57.879.233.670,48
II. Ergebnisvortrag		-12.740.844.576,72	-9.141.552.126,51
III. Bilanzergebnis			
Jahresergebnis		-10.634.170.815,65	-3.867.047.600,06
Auflösung der Rücklage nach BilMoG		0,00	267.755.149,85
	21.	-10.634.170.815,65	-3.599.292.450,21
IV. Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	20.	81.254.249.062,85	70.620.078.247,20
B. SONDERPOSTEN FÜR INVESTITIONEN	22.	464.050.577,28	392.874.032,43
C. RÜCKSTELLUNGEN	23.	64.232.330.907,66	54.800.877.621,15
1. Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen	24.	55.767.112.512,00	47.646.518.038,00
2. Steuerrückstellungen		235.673,57	281.493,10
3. Sonstige Rückstellungen	25.	8.464.982.722,09	7.154.078.090,05
D. VERBINDLICHKEITEN	26.	53.329.260.067,77	52.915.885.988,15
1. Anleihen	27.	29.092.973.137,74	27.617.973.137,74
2. Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten	28.	6.211.497.945,82	6.416.941.028,31
3. Erhaltene Anzahlungen auf Bestellungen/Leistungen	29.	95.922.642,49	100.871.474,36
4. Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen	30.	3.185.657.690,70	3.182.231.754,39
5. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen		115.536.499,29	99.968.995,06
6. Verbindlichkeiten aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	31.	2.363.253.617,66	2.621.851.298,18
7. Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen und gegenüber Unternehmen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht		10.673.182,10	5.556.855,25
8. Verbindlichkeiten gegenüber Gebietskörperschaften	32.	5.201.054.786,46	5.857.718.940,49
9. Sonstige Verbindlichkeiten	33.	7.052.690.565,51	7.012.772.504,37
E. RECHNUNGSABGRENZUNGSPOSTEN		19.338.191,77	21.498.382,42
		118.044.979.744,48	108.131.136.024,15

Tabelle 2-1: Vermögensrechnung (Quelle: Geschäftsbericht des Landes Hessen 2012, S. 74 f.)

2.5.4.2 Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag

Wesentliche Größe der Vermögensrechnung ist der Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag, der auf der Aktivseite mit einer Höhe von 81 254,2 Mio. Euro (Vorjahr: 70 620,1 Mio. Euro) rund 69 Prozent der Bilanzsumme ausmacht. Er setzt sich zusammen aus dem Saldo des Vermögens und der Schulden und ist seit der erstmaligen Erstellung des Gesamtabschlusses im Jahr 2009 kontinuierlich angestiegen (vgl. Abbildung 2-2).

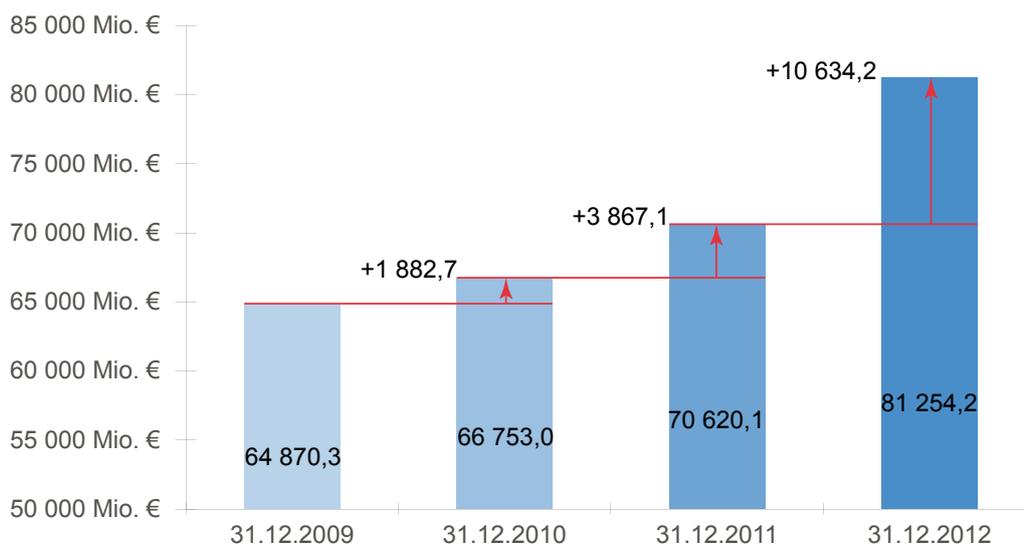


Abbildung 2-2: Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag

Die Veränderung dieses Postens spiegelt die Ergebnisentwicklung der vergangenen Jahre wider. Im Jahr 2012 entspricht der Anstieg des Nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags dem Jahresfehlbetrag von 10 634,2 Mio. Euro.¹⁶¹ Perspektivisch sieht das Ministerium der Finanzen eine weitere Erhöhung des Postens bis zur Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse im Jahr 2020 und dem Schaffen von Voraussetzungen zum Erreichen von positiven Jahresergebnissen.¹⁶²

2.5.4.3 Entwicklung des Vermögens

Neben dem Nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag weist das Land Anlagevermögen in Höhe von 25 358,5 Mio. Euro (Vorjahr: 25 420,1 Mio. Euro) aus, welches im Wesentlichen aus Grundstücken und

¹⁶¹ Zur Entwicklung des Jahresfehlbetrags vgl. Abschnitt 2.5.5.

¹⁶² Vgl. Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen (HMdF) Nr. 205 zur Veröffentlichung des Geschäftsberichts 2012 vom 27. Dezember 2013; <https://hmdf.hessen.de/finanzen/geschaeftsberichte/gesamtabschluss-2012>, S. 3, zuletzt abgerufen am 9. April 2014.

Gebäuden (6 381,9 Mio. Euro), Infrastrukturvermögen (4 094,3 Mio. Euro), Kunst- und Sammlungsgegenständen (4 849,8 Mio. Euro) sowie Finanzanlagen (5 771,4 Mio. Euro) besteht.

Die Entwicklung des Anlagevermögens wird im nachfolgenden Anlagenpiegel dargestellt.



Anlagenpiegel zum 31.12.2012

in Mio. € ¹⁾	Historische AHK vor dem 01.01.2012	Wertveränderung des laufenden Jahres					Endbestand AHK zum 31.12.2012
		Zugänge ²⁾	Nachaktivierungen	Abgänge	Umbuchungen/ Wertkorrekturen	Wertänderungen At Equity	
ANLAGEVERMÖGEN (GESAMT)	30.529,8	1.201,6	7,1	-854,7	3,3	47,5	30.934,6
Immaterielle Vermögensgegenstände	266,5	2,8	0,1	-2,2	0,8	0,0	268,0
Entgeltlich erworbene Konzessionen, Lizenzen u. Ä.	252,7	13,9	0,1	-2,2	0,8	0,0	265,4
Geleistete Anzahlungen auf immaterielle Vermögensgegenstände	13,8	-11,1	0,0	0,0	0,0	0,0	2,6
Sachanlagen	24.603,4	881,2	7,0	-731,5	2,4	0,0	24.762,5
Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Bauten einschließlich Bauten auf fremdem Grund und Boden	7.938,5	101,8	2,3	-114,6	357,3	0,0	8.285,3
<i>Grundstücke</i>	2.720,0	78,3	0,0	-75,3	-29,7	0,0	2.693,3
<i>Gebäude und Gebäudeeinrichtungen</i>	4.546,9	14,7	0,1	-32,1	373,1	0,0	4.902,6
<i>Grundstückseinrichtungen</i>	113,9	1,8	1,4	-5,1	9,2	0,0	121,2
<i>Grundstücksgleiche Rechte</i>	4,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	4,2
<i>Bauten inkl. Bauten auf fremden Grundstücken</i>	553,5	7,0	0,7	-2,1	4,7	0,0	563,8
Infrastrukturvermögen, Naturgüter und Kunstgegenstände	13.409,4	91,7	2,9	-474,6	56,8	0,0	13.086,1
<i>Infrastrukturvermögen</i>	5.492,6	80,6	0,0	-1,9	49,6	0,0	5.621,0
<i>Kulturgüter und Sammlungen</i>	5.312,6	8,0	2,9	-472,6	0,0	0,0	4.850,9
<i>Naturgüter</i>	2.604,2	3,0	0,0	-0,2	7,2	0,0	2.614,3
Technische Anlagen und Maschinen	787,8	81,0	0,3	-26,2	15,3	0,0	858,2
Andere Anlagen, Betriebs- und Geschäftsausstattung	1.599,1	120,5	1,2	-69,1	20,9	0,0	1.672,6
<i>Fuhrpark</i>	329,4	26,8	0,1	-17,5	4,3	0,0	343,1
<i>Andere Anlagen</i>	206,5	14,4	0,4	-4,8	-2,4	0,0	214,0
<i>Betriebs- und Geschäftsausstattung</i>	1.063,2	79,3	0,7	-46,7	19,0	0,0	1.115,5
Geleistete Anzahlungen und Anlagen im Bau	868,6	486,2	0,3	-46,9	-447,7	0,0	860,4
<i>Geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen</i>	14,9	4,7	0,0	0,0	-2,9	0,0	16,8
<i>Anlagen im Bau</i>	853,7	481,4	0,3	-46,9	-444,8	0,0	843,7
Finanzanlagen	5.659,8	317,7	0,0	-121,0	0,0	47,5	5.904,0
Anteile an verbundenen Unternehmen	262,0	0,0	0,0	0,0	0,0	19,8	281,8
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	18,5	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	18,4
Beteiligungen	1.046,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	27,8	1.073,8
Wertpapiere des Anlagevermögens	66,6	30,8	0,0	-32,6	0,0	0,0	64,8
Sondervermögen	1.120,0	238,5	0,0	-34,4	0,0	0,0	1.324,1
Sonstige Ausleihungen	3.146,6	48,3	0,0	-53,8	0,0	0,0	3.141,1

¹⁾ Hierdurch kann es zu Rundungsdifferenzen +/- 0,1 kommen.

²⁾ Enthält unentgeltliche Zugänge in Höhe von 58 Mio. €

Tabelle 2-2: Anlagenpiegel (Quelle: Geschäftsbericht des Landes Hessen 2012, S. 108 f.)

Veränderungen im Sachanlagevermögen ergaben sich im Wesentlichen aus der Fertigstellung von bislang im Bau befindlichen Anlagen auf dem Campus Westend der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main. Hier wurden die Gebäude für Psychologie, Erziehungs- und Gesell-

Kumulierte Abschrei- bungen vor 2012	Wertveränderung des laufenden Jahres						Endbe- stand Ab- schreibun- gen zum 31.12.2012	Buchwert 31.12.2011 (Vorjahr)	Buchwert 31.12.2012
	Abschrei- bungen	Abschrei- bungen auf Nachakti- vierungen	Abschrei- bungen auf Abgänge	Zuschrei- bungen	Umbuchun- gen/ Wertkorrek- turen				
-5.109,7	-605,8	-1,3	134,3	9,7	-3,3	-5.576,1	25.420,1	25.358,5	
-196,2	-20,1	0,0	2,2	0,0	-0,1	-214,3	70,3	53,7	
-196,2	-20,1	0,0	2,2	0,0	-0,1	-214,3	56,5	51,1	
0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	13,8	2,6	
-4.770,4	-579,0	-1,3	115,9	8,9	-3,1	-5.229,1	19.833,0	19.533,4	
-1.738,8	-198,3	-0,3	26,9	8,5	-1,3	-1.903,3	6.199,7	6.381,9	
-109,9	-21,0	0,0	17,9	8,5	0,0	-104,6	2.610,1	2.588,7	
-1.427,3	-155,8	0,0	7,0	0,0	-0,3	-1.576,5	3.119,6	3.326,2	
-57,5	-6,4	-0,2	1,1	0,0	-1,0	-64,0	56,4	57,2	
-1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-1,5	2,7	2,8	
-142,6	-15,0	-0,1	0,9	0,0	0,0	-156,8	411,0	407,1	
-1.417,8	-179,9	0,0	0,5	0,4	0,0	-1.596,8	11.991,6	11.489,3	
-1.349,7	-177,4	0,0	0,4	0,0	0,0	-1.526,7	4.142,9	4.094,3	
-1,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-1,1	5.311,6	4.849,8	
-67,1	-2,4	0,0	0,0	0,4	0,0	-69,1	2.537,1	2.545,2	
-480,8	-65,0	-0,1	23,4	0,0	-1,4	-524,0	307,0	334,1	
-1.132,8	-135,8	-0,8	65,2	0,0	-0,4	-1.204,7	466,3	467,9	
-189,0	-32,4	-0,1	16,1	0,0	0,0	-205,3	140,4	137,8	
-135,2	-12,9	-0,3	4,2	0,0	3,7	-140,4	71,3	73,5	
-808,6	-90,5	-0,5	44,9	0,0	-4,2	-858,9	254,7	256,6	
-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,3	868,4	860,2	
0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	14,9	16,8	
-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,3	853,4	843,4	
-143,0	-6,7	0,0	16,1	0,9	0,0	-132,6	5.516,9	5.771,4	
-4,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-4,2	257,8	277,6	
-0,2	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	18,2	18,3	
0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.046,1	1.073,8	
-1,7	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	-1,6	65,0	63,2	
-22,3	-5,4	0,0	15,8	0,3	0,0	-11,6	1.097,7	1.312,5	
-114,6	-1,2	0,0	0,3	0,3	0,0	-115,2	3.032,0	3.025,9	

schaftswissenschaften (103,2 Mio. Euro) sowie für Präsidium und Administration (31,9 Mio. Euro) fertiggestellt.

Darüber hinaus wurden im Jahr 2012 im Bereich der Kunst- und Sammlungsgegenstände Abwertungen in Höhe von 465,6 Mio. Euro vorgenommen, die sich bei der Nacherfassung von Beständen im Rahmen der Maßnahmen zur Beseitigung des Einschränkunggrundes hinsichtlich der



mengen- und wertmäßigen Erfassung der Kunst- und Sammlungsgegenstände ergaben.

Das Finanzanlagevermögen weist u. a. Anteile an verbundenen Unternehmen und Beteiligungen in Höhe von 1 639,6 Mio. Euro (Vorjahr: 1 592,1 Mio. Euro) aus. Das Beteiligungsportfolio des Landes hat sich insgesamt nur unwesentlich verändert. Wesentliche Beteiligungen des Landes sind mit 898,0 Mio. Euro die Fraport AG sowie mit 155,1 Mio. Euro die Messe Frankfurt GmbH. Die Veränderungen des Beteiligungsvermögens resultieren im Wesentlichen aus der im Rahmen der At-Equity-Konsolidierung anteilig berücksichtigten Entwicklung des Eigenkapitals dieser beiden Beteiligungen.

Neben den Beteiligungen sind im Finanzanlagevermögen auch die drei nachfolgend genannten Sondervermögen ausgewiesen, die mit unterschiedlichen Zielsetzungen angelegt wurden:

Die Sondervermögen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen (WuZ)“ (1 300,0 Mio. Euro, Vorjahr: 1 300,0 Mio. Euro) und „Hessischer Investitionsfonds (HIF)“ (620,0 Mio. Euro, Vorjahr: 620,0 Mio. Euro) waren als stille Einlage in die Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale (Helaba) eingebracht worden. Mit Vertragsänderung vom 6. Dezember 2011 wurden diese stillen Einlagen den bankenaufsichtsrechtlichen Anforderungen für die Anerkennung als hartes Kernkapital der Bank angepasst. Dabei wurde unter anderem die bisherige feste Vergütung für diese Sondervermögen ab dem Jahr 2012 in eine – nach erfolgtem Gewinnverwendungsbeschluss – gewinnabhängige variable Vergütung geändert. Die Vergütungen werden jedoch nachschüssig gezahlt, so dass im Jahr 2012 die Vergütung für das Jahr 2011 gezahlt wurde. Diese wurde noch auf Basis eines fixen Zinssatzes berechnet und betrug für WuZ 15,0 Mio. Euro und für HIF 8,6 Mio. Euro. Die Vergütung aus WuZ wird dem Landeshaushalt zugeführt, die Vergütung aus HIF wird innerhalb des Fonds zur Finanzierung von Zinsverbilligungen verwendet.

Daneben baut das Land als Beitrag zur Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben ein Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ auf, welches zum Stichtag mit einer Höhe von 1 312,5 Mio. Euro (Vorjahr: 1 097,7 Mio. Euro) ausgewiesen wird. Dieses Sondervermögen setzt sich aus festverzinslichen Wertpapieren, Aktien und Tagesgeldbeständen zusammen. Der Koalitionsvertrag vom 23. Dezember 2013 zur Regierungsbildung zwischen CDU und BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN sieht weiterhin eine Stärkung des Sondervermögens „Versorgungsrücklage“ und eine Fortführung der gesetzlichen und freiwilligen Zuführungen vor.¹⁶³

¹⁶³ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen der CDU Hessen und BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN für die 19. Wahlperiode des Hessischen Landtags 2014–2019, S. 10.

Setzt man das Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ ins Verhältnis zu den Pensionsrückstellungen, wird erkennbar, dass zur Finanzierung der künftigen Versorgungsausgaben neben dem Sondervermögen voraussichtlich weitere Finanzierungsquellen benötigt werden (vgl. Abbildung 2-3).

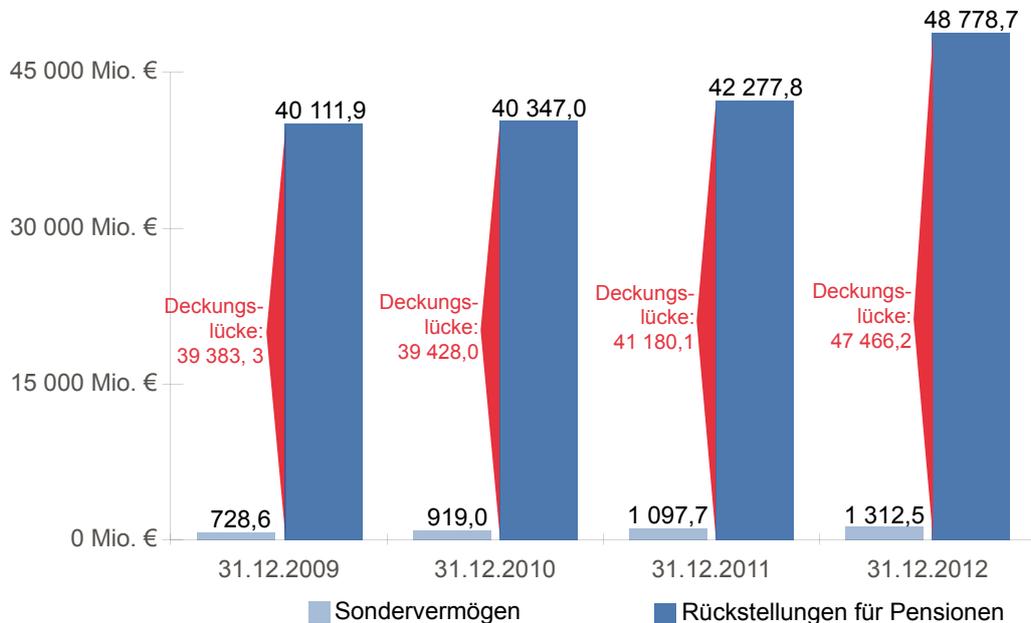


Abbildung 2-3: Entwicklung Sondervermögen zu Pensionsrückstellungen

Neben dem Anlagevermögen ist in der Vermögensrechnung ein Umlaufvermögen in Höhe von 11 090,5 Mio. Euro (Vorjahr: 11 751,9 Mio. Euro) ausgewiesen, welches Vermögensgegenstände umfasst, die nicht dauerhaft dem Geschäftsbetrieb dienen. Das Umlaufvermögen setzt sich im Wesentlichen aus Steuerforderungen (6 124,3 Mio. Euro), Forderungen gegen Gebietskörperschaften (1 830,8 Mio. Euro) sowie Forderungen im Rahmen des Collateral-Managements (1 511,1 Mio. Euro) zusammen.

Letztere resultieren aus dem im Jahr 2011 eingeführten Collateral-Management. Es soll der Reduktion des Risikos aus der Nichterfüllung von vertraglichen Pflichten in der Zukunft bei Derivategeschäften dienen. Die Sicherung erfolgt in diesem Prozess durch Barsicherheiten bei Kreditinstituten, welche entweder durch das Land (Forderung des Landes) oder das Kreditinstitut (Verbindlichkeit des Landes) hinterlegt werden und in ihrer Höhe von der täglich erfassten, institutsweise saldierten Entwicklung der Barwerte der Sicherungsgeschäfte abhängen.

Eine Aussage über den Vermögensaufbau des Landes liefert die Anlagenintensität, die den Anteil des Anlagevermögens am Gesamtvermögen¹⁶⁴ zeigt (vgl. Abbildung 2-4). Es wird deutlich, dass das Land einen hohen Anteil an eher langfristig gebundenem Vermögen aufweist. Grundsätzlich ist dies positiv zu beurteilen, bedeutet aber auch künftige Belastungen durch Kosten für Instandhaltung oder Abschreibungen, die in der Planung der künftigen Perioden berücksichtigt werden müssen.

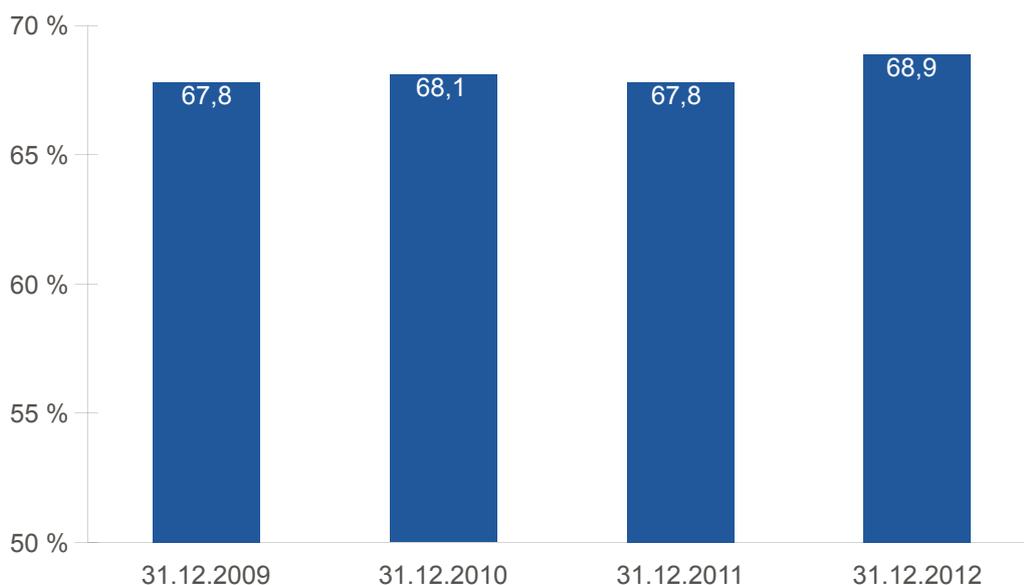


Abbildung 2-4: Entwicklung der Anlagenintensität

2.5.4.4 Entwicklung der Schulden

Auf der Passivseite der Vermögensrechnung wird die Schulden- und Finanzierungsstruktur des Landes erkennbar. Wesentlicher Unterschied zu der – aktuell im Land noch parallel geführten – kameralen Rechnungslegung ist hierbei der zusätzliche Ausweis von Verbindlichkeiten gegenüber Dritten sowie von Rückstellungen (sog. implizite Schulden). Rückstellungen stellen bereits im Berichtsjahr verursachte Verpflichtungen dar, die erst in Zukunft zahlungswirksam werden (z. B. erdiente Anwartschaften der Pensionsberechtigten). Auf Basis dieser Daten wird der Mittelbedarf erkennbar, der bei der Haushaltsplanung zukünftiger Perioden zu berücksichtigen ist.

Die nachfolgende Abbildung zeigt den unterschiedlichen Umfang zwischen kameralen und doppischem Schuldenausweis. Nur die Doppik weist den

¹⁶⁴ Für die Kennzahlenbildung wurde als Bezugsgröße nicht die Bilanzsumme, sondern das Aktivvermögen verwendet, da der Nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag nicht dem Gesamtvermögen zuzurechnen ist.

Schuldenstand den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend periodengerecht und vollständig aus und liefert damit den politischen Entscheidungsträgern – insbesondere dem Haushaltsgesetzgeber – eine verbesserte Entscheidungsgrundlage.

Ausweis der Schulden zum 31. Dezember 2012 (in Mio. Euro)	kamerale Haushalts-schulden	doppische Schulden
Anleihen	29 093	29 093
Übrige Kreditverbindlichkeiten*	11 295	11 295
Zinsverbindlichkeiten**		780
Verbindlichkeiten aus dem Collateral-Management		291
Erhaltene Anzahlungen auf Bestellungen / Leistungen		96
Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen		3 186
Verbindlichkeiten aus Lieferung und Leistungen		116
Verbindlichkeiten aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben		2 363
Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen		11
Verbindlichkeiten gegenüber Gebietskörperschaften		
Darlehen des Bundes zur Mitfinanzierung WuZ	482	482
Erstattung Drittanteile Steuern		3 362
Zerlegung und Länderfinanzausgleich		1 230
Übrige Verbindlichkeiten gegenüber Gebietskörperschaften		127
Übrige Verbindlichkeiten		897
Summe der Verbindlichkeiten	40 870	53 329
Rückstellungen für Pensionen und Beihilfen		55 767
Steuerrückstellungen		1
Sonstige Rückstellungen		8 464
Summe der Rückstellungen		64 232
Für das Haushaltsjahr 2012 in 2013 aufgenommene Schulden	553	
SUMME DER SCHULDEN	41 423	117 561

* Die übrigen Kreditverbindlichkeiten setzen sich aus den Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten (5 746,7 Mio. Euro) und Kreditverbindlichkeiten gegenüber Dritten (5 547,4 Mio. Euro) zusammen.

** Die Zinsverbindlichkeiten ergeben sich aus Zinsverbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten (173,3 Mio. Euro) und aus sonstigen Zinsverbindlichkeiten (607,2 Mio. Euro).

Tabelle 2-3: Schuldenausweis

Bei einer Betrachtung der Passivseite der Vermögensrechnung wird darüber hinaus ersichtlich, dass die – in der kameralen Rechnungslegung gerade nicht ausgewiesenen – impliziten Verpflichtungen einen hohen Anteil der Verschuldung des Landes ausmachen. So ist z. B. die Position der zukünftigen Pensions- und Beihilfeverpflichtungen des Landes mit 55 767,1 Mio. Euro (Vorjahr: 47 646,5 Mio. Euro) der wesentliche Bestandteil der Passivseite der Vermögensrechnung und macht rund 47 Prozent der Bilanzsumme aus.

Im Jahr 2012 haben sich die Pensions- und Beihilferückstellungen insgesamt um 8 119,6 Mio. Euro erhöht. Diese Erhöhung ist im Wesentlichen



durch Anpassungen in der Bewertung verursacht, die sich u. a. aus einer Reduktion des vom Standardisierungsgremium nach § 49a HGrG vorgegebenen Diskontierungssatzes von 4,5 Prozent auf 3,95 Prozent ergeben.¹⁶⁵ Dies führte im Jahr 2012 zu einer Erhöhung der Rückstellungen um 4 755,1 Mio. Euro. Weiterhin wurden aktualisierte Bezüge- und Kostentrends (+ 2 059,8 Mio. Euro) sowie Folgeanpassungen nach dem Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz (+ 696,6 Mio. Euro) bei der Bewertung der Rückstellung berücksichtigt.

Rückstellungsspiegel zum 31.12.2012

in €	Höhe der Rückstellung zum 31.12.2011	Inanspruchnahme	Auflösung
RÜCKSTELLUNGEN	54.800.877.621,15	-5.396.732.407,82	-1.401.696.459,55
Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen	47.646.518.038,00	-2.505.879.274,00	-784.799.766,00
Rückstellungen für Pensionen	42.144.278.692,00	-2.209.208.575,00	-686.496.549,00
Rückstellungen für Beihilfen	5.368.656.735,00	-290.108.376,00	-97.340.360,00
Rückstellungen für Versorgungsleistungen (Legislative)	133.582.611,00	-6.562.323,00	-962.857,00
Steuerrückstellungen	281.493,10	-34.804,47	-47.345,91
Sonstige Rückstellungen	7.154.078.090,05	-2.890.818.329,35	-616.849.347,64
Rückstellungen für nicht genommenen Urlaub	289.608.665,65	-286.924.302,70	-57.583,67
Rückstellungen für Altersteilzeit	683.878.490,01	-241.638.644,00	-5.055.782,00
Rückstellungen für Überstunden	303.594.866,45	-179.996.154,94	-1.678.327,88
Rückstellungen für Lebensarbeitszeitkonto	325.677.759,01	-10.837.131,00	-1.292.898,00
Rückstellungen für Nachversicherungen	259.771.278,07	-69.922.063,00	-3.405.306,00
Rückstellungen für Rechts- und Beratungskosten	610.720,55	-569.525,64	-24.967,27
Rückstellungen für Prozesskosten und Prozessrisiken	511.842.711,26	-10.919.687,49	-333.664.013,52
Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen	4.021.656,51	-3.829.994,33	-63.855,81
Rückstellungen für ausstehende Rechnungen	111.209.390,22	-101.638.927,80	-4.185.309,30
Rückstellungen für Bürgschaften	51.798.699,14	-7.431.723,59	-5.681.904,59
Rückstellungen für Bewilligungen	620.042.510,67	-281.617.128,42	-14.181.091,59
Rückstellungen für drohende Verluste	111.086.464,47	-1.070.437,30	-42.999.336,08
Rückstellungen für sonstige personenbezogene Verpflichtungen	52.832.572,37	-49.072.698,22	-3.471.808,75
Rückstellungen für Jahresabschlusskosten	3.941.158,39	-3.825.023,97	-63.121,25
Rückstellungen für Steuererstattungen	3.641.421.846,84	-1.587.720.000,00	-186.427.174,11
Rückstellungen für Kommunalen Schutzschirm	0,00	0,00	0,00
Rückstellungen für sonstige ungewisse Verbindlichkeiten	182.739.300,44	-53.804.886,95	-14.596.867,82

¹⁾ Umbuchung in Verbindlichkeiten ²⁾ Einschl. a. o. Aufwand in Höhe von 696 Mio. € (Art. 67 Abs. 1 EGHGB)

¹⁶⁵ Vgl. erläuternd hierzu Abschnitt 2.5.3.

Neben den Rückstellungen für Pensionen und Beihilfen sind auf der Passivseite der Vermögensrechnung auch sonstige Rückstellungen in Höhe von 8465,0 Mio. Euro (Vorjahr: 7 154,1 Mio. Euro) ausgewiesen. Die sonstigen Rückstellungen umfassen im Wesentlichen Rückstellungen für Steuererstattungen (3 814,1 Mio. Euro), Rückstellungen für den Kommunalen Schutzhelm (1 558,0 Mio. Euro), übrige personalbezogene Rückstellungen wie beispielsweise Urlaubsrückstellungen (insgesamt 1 613,3 Mio. Euro) sowie Rückstellungen für Bewilligungen (708,6 Mio. Euro). Die Entwicklung der Rückstellungen ist im Rückstellungsspiegel¹⁶⁶ (vgl. Tabelle 2-4) dargestellt:

Zuführung ²⁾	Aufzinsung	Umbuchungen ¹⁾	Höhe der Rückstellung zum 31.12.2012
8.913.843.798,91	7.481.652.792,17	-165.614.437,20	64.232.330.907,66
4.137.217.830,00	7.274.055.684,00	0,00	55.767.112.512,00
3.121.070.405,00	6.256.337.575,00	0,00	48.625.981.548,00
1.003.903.351,00	1.003.253.740,00	0,00	6.988.365.090,00
12.244.074,00	14.464.369,00	0,00	152.765.874,00
31.362,62	4.968,23	0,00	235.673,57
4.776.594.606,29	207.592.139,94	-165.614.437,20	8.464.982.722,09
333.195.346,78	0,00	1.000,72	335.823.126,78
40.112.412,00	31.748.856,00	0,00	509.045.332,01
181.488.040,26	8.894.152,43	0,00	312.302.576,32
92.632.911,43	50.026.629,00	0,00	456.207.270,44
89.976.705,00	20.061.986,00	-16.282.798,07	280.199.802,00
572.544,07	0,00	-14.102,64	574.669,07
21.810.047,70	641.954,03	-151.546.455,00	38.164.556,98
4.260.079,76	0,00	-6.066,06	4.381.820,07
116.087.284,39	164.270,62	5.065,34	121.641.773,47
13.271.340,41	0,00	0,00	51.956.411,37
352.055.406,59	32.302.902,28	0,00	708.602.599,53
16.888.824,11	79.821,79	-14.062.982,20	69.922.354,79
45.876,19	603,00	0,00	334.544,59
3.802.966,60	0,00	9.102,64	3.865.082,41
1.885.943.265,63	60.883.541,17	0,00	3.814.101.479,53
1.557.998.689,80	0,00	0,00	1.557.998.689,80
66.452.865,57	2.787.423,62	16.282.798,07	199.860.632,93

Tabelle 2-4: Rückstellungsspiegel (Quelle: Geschäftsbericht des Landes Hessen 2012, S. 116 f.)

¹⁶⁶ Zur Erläuterung einzelner Rückstellungsarten im Anhang vgl. Geschäftsbericht 2012, S. 92.

Auch im Jahr 2012 weist das Land Darlehen von unterschiedlichen Kreditgebern, wie bspw. Banken oder dem Bund, als Kreditverbindlichkeiten auf der Passivseite der Vermögensrechnung aus. Die Kreditverbindlichkeiten haben sich von 39 471,3 Mio. Euro auf 40 869,0 Mio. Euro erhöht und machen somit einen Anteil von 34,6 Prozent der Bilanzsumme aus. Zugleich wurde der lineare Abbaupfad der Neuverschuldung zur Einhaltung der Schuldenbremse unterschritten.¹⁶⁷



Abbildung 2-5: Entwicklung der Kreditverbindlichkeiten

Der Kreditbedarf des Landes wurde hauptsächlich über die Emission von Landesschatzanweisungen (rund 95 Prozent aller Abschlüsse, davon zwei Benchmark-Anleihen mit einem Volumen von je 1,0 Mrd. Euro) und über Schuldscheine (5 Prozent der Abschlüsse) gedeckt. Die Gläubigerstruktur des Landes ist heterogen.

Wesentliche Position der Kreditverbindlichkeiten sind die als Anleihen ausgewiesenen Verbindlichkeiten in Höhe von 29 093,0 Mio. Euro (Vorjahr: 27 618,0 Mio. Euro), die Landesschatzanweisungen betreffen. Die Anleihen wurden im Jahr 2012 in Euro denominated ausgegeben und es wurden, sofern es sich nicht um variabel verzinsliche Anleihen handelte, feste Zinssätze zwischen 1,32 Prozent und 2,13 Prozent vereinbart.

Für die Kreditverbindlichkeiten des Jahres 2012 wird ein Zinsaufwand in Höhe von 1 510,2 Mio. Euro ausgewiesen. Dies entspricht einem Durchschnittszinssatz von 3,7 Prozent. Eine Sensitivitätsanalyse (vgl. Abbildung 2-6) zeigt Bandbreiten möglicher Zinsbelastungen auf Basis des zum Stichtag ausgewiesenen Schuldenstandes von 40 869,0 Mio. Euro. Es wird deutlich, dass beispielsweise eine Erhöhung des durchschnittlichen Zinsniveaus von 3,7 Prozent auf 5,0 Prozent eine Erhöhung der zukünftigen Ergebnisbelastungen um mehr als 500 Mio. Euro ausmachen könnte, sofern keine

¹⁶⁷ Vgl. Pressemitteilung des HMdF Nr. 205 zur Veröffentlichung des Geschäftsberichts 2012 vom 27. Dezember 2013; <https://hmdf.hessen.de/finanzen/geschaeftsberichte/gesamtabschluss-2012>, S. 2, zuletzt abgerufen am 9. April 2014.

Absicherung des Zinsniveaus durch den Einsatz von Derivaten vorgenommen wird. Mögliche Zinsänderungen können einen Risikofaktor in Bezug auf den vom Ministerium der Finanzen geplanten Schuldenabbau darstellen.

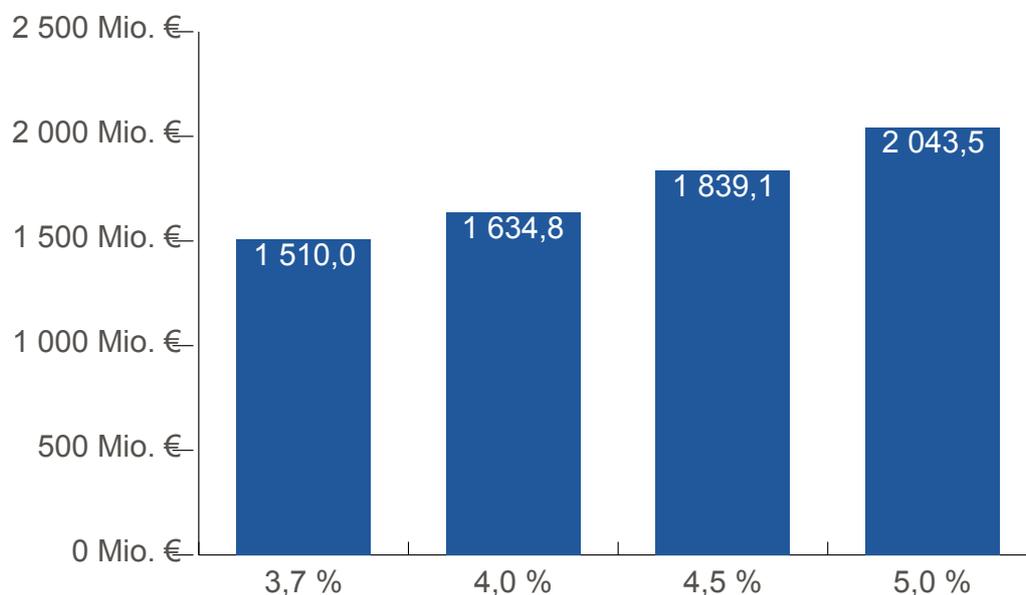


Abbildung 2-6: Sensitivitätsanalyse Zinsen

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

Im Jahr 2012 führte die Bewertung von drei Forward-Swaps, die zum Bilanzstichtag einen negativen Marktwert aufwiesen und nicht Bestandteil einer Bewertungseinheit waren, zum Ausweis von Drohverlustrückstellungen in Höhe von 44,4 Mio. Euro. Darüber hinaus wird in Höhe von 22,7 Mio. Euro eine Drohverlustrückstellung für Swaptions in der Vermögensrechnung ausgewiesen. Weitere Risiken aus dem Einsatz von Derivaten waren im Jahr 2012 nicht in der Vermögensrechnung abzubilden.



2.5.5 Ertragslage des Landes

ERGEBNISRECHNUNG

für das Jahr 2012

ERTRÄGE/AUFWENDUNGEN in €		Textziffer Anhang	2012	2011
1.	Steuern und steuerähnliche Erträge	34.	17.833.192.220,92	17.324.081.406,46
2.	Erträge aus Transferleistungen	35.	3.130.260.692,16	2.995.307.930,97
3.	Erträge aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse	36.	1.828.305.501,22	1.817.964.508,78
	a) Erträge aus Gebühren und Beiträgen		986.251.131,58	1.001.526.329,09
	b) Erträge aus Geldstrafen, Geldbußen, Verwarnungsgeldern und Zwangsgeldern		169.053.956,01	166.713.857,44
	c) Umsatzerlöse		673.000.413,63	649.724.322,25
4.	Bestandsveränderungen/aktivierte Eigenleistungen	37.	31.478.863,97	65.450.432,41
5.	Sonstige Erträge	38.	1.705.679.941,39	1.263.316.119,14
	SUMME ERTRÄGE		24.528.917.219,66	23.466.120.397,76
6.	Bezogene Waren und Leistungen	39.	1.753.845.076,94	1.732.489.466,43
	Roh-, Hilfs-, Betriebsstoffe		89.741.010,90	86.534.839,98
	Aufwendungen für Energie und Wasser		169.048.230,55	156.786.623,28
	Sonstige Aufwendungen (Waren)		72.322.930,47	78.095.523,18
	Aufwendungen für Fremdstandhaltung		176.989.569,96	198.914.226,34
	Sonstige Aufwendungen (Leistungen)		1.245.916.956,22	1.212.322.262,00
	Aufwandsberichtigungen		-173.621,16	-164.008,35
7.	Personalaufwand	40.	10.740.254.036,10	9.574.823.487,01
	Entgelte		2.138.828.854,72	2.133.116.266,36
	Bezüge		4.425.946.859,49	4.376.619.888,90
	Soziale Abgaben und Aufwendungen für Altersversorgung und Unterstützung		4.175.478.321,89	3.065.087.331,75
	davon Aufwendungen für die Altersversorgung		3.471.603.533,49	2.387.925.535,56
8.	Abschreibungen	41.	599.152.393,35	637.293.699,16
	davon außerplanmäßige Abschreibungen		34.532.286,34	81.535.329,91
9.	Steuern und steuerähnliche Aufwendungen	42.	2.836.468.485,83	3.343.631.984,92
10.	Aufwendungen aus Transferleistungen	43.	8.281.791.274,64	6.661.925.256,15
11.	Sonstige Aufwendungen	44.	1.170.766.537,71	1.099.460.019,80
	Sonstige mittelbare Personalaufwendungen		68.820.440,39	74.667.147,85
	Aufwendungen für die Inanspruchnahme von Rechten und Diensten		511.965.535,06	484.691.817,40
	Aufwendungen für Kommunikation, Dokumentation, Information, Reisen, Werbung		156.861.948,14	163.024.728,20
	Aufwendungen für Beiträge, Sonstiges sowie Wertkorrekturen		433.118.614,12	377.076.326,35
	SUMME AUFWENDUNGEN		25.382.277.804,57	23.049.623.913,47
	VERWALTUNGSERGEBNIS		-853.360.584,91	416.496.484,29

in €	Textziffer Anhang	2012	2011
12. Erträge aus Beteiligungen und anderen Wertpapieren und Ausleihungen des Finanzanlagevermögens	45.	152.329.766,92	240.771.768,01
davon aus verbundenen Unternehmen		4.406.253,58	4.816.850,76
13. Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	46.	243.626.385,31	389.879.629,69
davon aus verbundenen Unternehmen		386.513,88	339.462,20
14. Abschreibungen auf Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens und Verluste aus entsprechenden Abgängen		25.671.480,64	30.997.309,97
15. Zinsen und ähnliche Aufwendungen	47.	8.993.417.293,25	4.249.727.880,98
davon aus Aufzinsungen von Rückstellungen		7.481.652.792,17	2.592.222.139,25
FINANZERGEBNIS		-8.623.132.621,66	-3.650.073.793,25
ERGEBNIS DER GEWÖHNLICHEN GESCHÄFTSTÄTIGKEIT		-9.476.493.206,57	-3.233.577.308,96
16. Außerordentliche Erträge	48.	94.343.955,69	121.735.898,79
17. Außerordentliche Aufwendungen	49.	1.241.710.261,26	739.485.097,38
davon aus Umstellung aus BilMoG		696.567.028,00	696.567.028,00
AUSSERORDENTLICHES ERGEBNIS		-1.147.366.305,57	-617.749.198,59
18. Steuern	50.	10.311.303,51	15.721.092,51
a) vom Einkommen und vom Ertrag		8.185.500,62	12.556.080,58
b) sonstige Steuern		2.125.802,89	3.165.011,93
JAHRESERGEBNIS		-10.634.170.815,65	-3.867.047.600,06

Tabelle 2-5: Ergebnisrechnung (Quelle: Geschäftsbericht des Landes Hessen 2012, S. 76 f.)

Zentrale Größe der Ergebnisrechnung ist der Jahresfehlbetrag von 10634,2 Mio. Euro (Vorjahr 3867,0 Mio. Euro). Er resultiert im Wesentlichen aus den Anpassungen in der Bewertung der Pensions- und Beihilferückstellungen (insgesamt – 7511,5 Mio. Euro) sowie aus Abwertungen im Bereich der Kunst- und Sammlungsgegenstände (– 465,6 Mio. Euro). Darüber hinaus wurde der Jahresfehlbetrag durch die Abbildung der Verpflichtungen aus dem Hessischen Kommunalen Schutzschirmgesetz beeinflusst. Hierfür wurden zum 31. Dezember 2012 erstmalig Rückstellungen in Höhe von 1558,0 Mio. Euro gebildet, die die künftigen Verpflichtungen für das Land aus zum Stichtag bereits abgeschlossenen Verträgen mit den Kommunen abbilden.

Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Presseinformation vom 27. Dezember 2013 das Jahresergebnis 2012 für Analysezwecke um besondere Geschäftsvorfälle des Jahres, die voraussichtlich nicht wiederkehren (Einmaleffekte), bereinigt. Das Ministerium bezeichnet das auf diese Weise

bereinigtes Jahresergebnis als strukturelles Jahresergebnis. Der Begriff strukturelles Jahresergebnis birgt die Gefahr von Missverständnissen, da man nach allgemeinem Verständnis hierunter ein nicht nur um Einmaleffekte, sondern auch um konjunkturelle Einflüsse bereinigtes Jahresergebnis erwarten würde.

Für Analysezwecke sollte das Jahresergebnis nur um solche Effekte bereinigt werden, die nicht durch die politische Entscheidungsebene beeinflusst werden können. Aus dem Jahresergebnis 2012 müssten so beispielsweise die Ergebnisbelastungen aus der Bewertungsanpassung bei den Pensions- und Beihilferückstellungen herausgerechnet werden, da diese u. a. durch Veränderungen im Diskontierungssatz oder durch Folgeanpassungen im Rahmen des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes verursacht sind. Weiterhin müsste das Jahresergebnis 2012 um die Abwertung im Rahmen der Inventarisierung der Kunst- und Sammlungsgegenstände bereinigt werden. Es sollte jedoch keine Bereinigung um die Aufwendungen für den kommunalen Schutzschirm erfolgen. Auf diese Weise wird ein (bereinigtes) Jahresergebnis ersichtlich, das sich enger in Beziehung zum Regierungshandeln setzen lässt.

Im Vergleich zu den Vorjahren stellen sich diese so bereinigten Jahresergebnisse wie folgt dar:

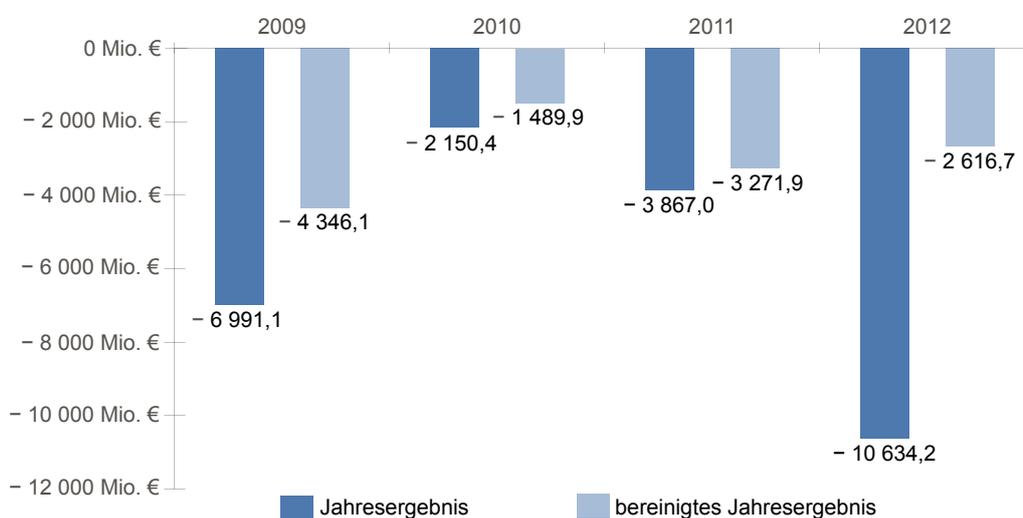


Abbildung 2-7: Entwicklung des bereinigten Jahresergebnisses

Es wird deutlich, dass alle Ergebnisse der Jahre 2009 bis 2012 durch Sondereffekte geprägt waren, die nicht durch politisches Handeln beeinflusst werden konnten. Aber auch nach Bereinigung um diese Effekte sind die Jahresergebnisse im Betrachtungszeitraum durchweg negativ. Um „per-

spektivisch positive Jahresergebnisse zu erzielen“¹⁶⁸, sind seitens der Landesregierungen daher weitere Anstrengungen erforderlich.

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

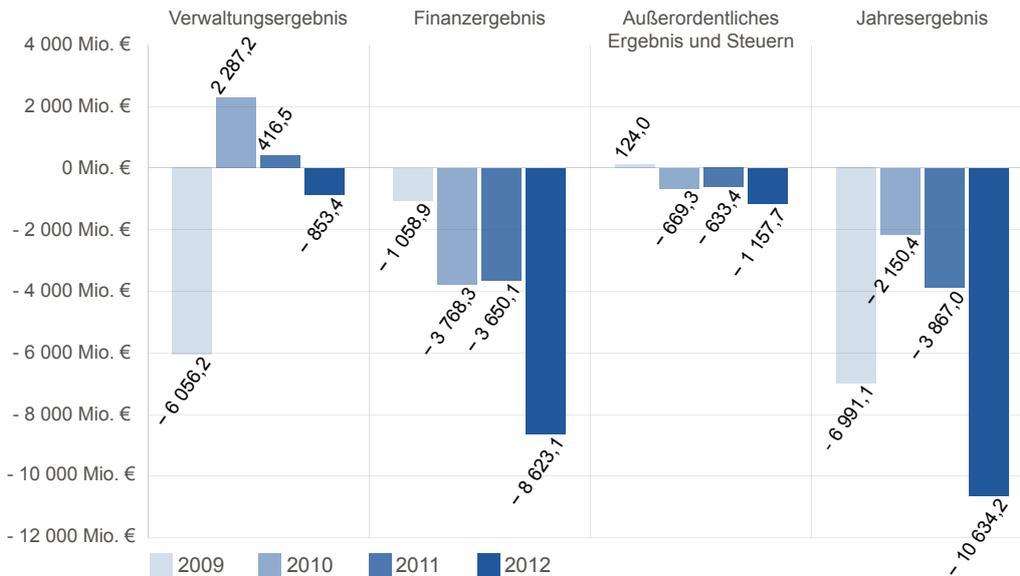


Abbildung 2-8: Ergebnisentwicklung

Das Verwaltungsergebnis in Höhe von – 853,4 Mio. Euro (Vorjahr: 416,5 Mio. Euro) setzt sich aus den Erträgen und Aufwendungen zusammen, die durch das Handeln der Verwaltung im Verhältnis zu Dritten insgesamt erzielt wurden.

Wesentlicher Bestandteil des Verwaltungsergebnisses ist das sog. Steuerergebnis¹⁶⁹, welches das dem Land effektiv zustehende Steueraufkommen des Jahres angibt. Dieses ist im Jahr 2012 von 13 980,5 Mio. Euro auf 14 996,7 Mio. Euro angestiegen und zeigt damit auch weiterhin die Auswirkungen der gesamtwirtschaftlichen Erholung. Zur detaillierten Analyse der Steuereinnahmen des Landes vgl. Abschnitt 1.2.1.2.

¹⁶⁸ Vgl. Pressemitteilung des HMdF Nr. 205 zur Veröffentlichung des Geschäftsberichts 2012 vom 27. Dezember 2013; <https://hmdf.hessen.de/finanzen/geschaeftsberichte/gesamtabschluss-2012>, S. 3, zuletzt abgerufen am 9. April 2014.

¹⁶⁹ Das Steuerergebnis errechnet sich aus den Erträgen aus Steuern und steuerähnlichen Erträgen (Ziffer 1. der Ergebnisrechnung) abzüglich den Aufwendungen aus Steuern und steuerähnlichen Aufwendungen (Ziffer 9. der Ergebnisrechnung).

Ein weiterer wesentlicher Bestandteil des Verwaltungsergebnisses ist das sog. Transferergebnis¹⁷⁰, welches den Anteil des Landes an den Transferleistungen abbildet, der nicht durch Zuweisungen und Zuschüsse Dritter gedeckt ist. Dieses hat sich von – 3 666,6 Mio. Euro im Jahr 2011 auf – 5 151,5 Mio. Euro im Jahr 2012 verändert. Die Veränderung ist hauptsächlich durch die Abbildung der Verpflichtungen im Rahmen des kommunalen Schutzschirms verursacht, die in Höhe von 1 558,0 Mio. Euro das Transferergebnis belasten und nicht durch Zuweisungen und Zuschüsse Dritter gedeckt sind.

Ein weiterer wesentlicher Bestandteil des Verwaltungsergebnisses sind die Personalaufwendungen des Landes. Diese sind im Jahr 2012 erneut angestiegen und belasten mit 10 740,3 Mio. Euro (Vorjahr: 9 574,8 Mio. Euro) das Jahresergebnis. Der Anstieg der Position ist insbesondere auf den Anstieg der Altersversorgungsaufwendungen zurückzuführen, der sich aus der Berücksichtigung von Bezüge- und Kostentrends ergibt (+ 2 059,8 Mio. Euro). Im Jahr 2011 war unter den Personalaufwendungen die Tarifierung durch das Hessische Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2011 / 2012 und das Hessische Sonderzahlungsgesetz (– 903,2 Mio. Euro) zu berücksichtigen.

Insgesamt beschäftigt das Land im Jahr 2012 durchschnittlich 160 560 Personen (Vorjahr: 160 686 Personen). Der Geschäftsbericht des Landes zeigt die Verteilung des Personalaufwands auf die einzelnen Geschäftsbereiche des Landes auf¹⁷¹:

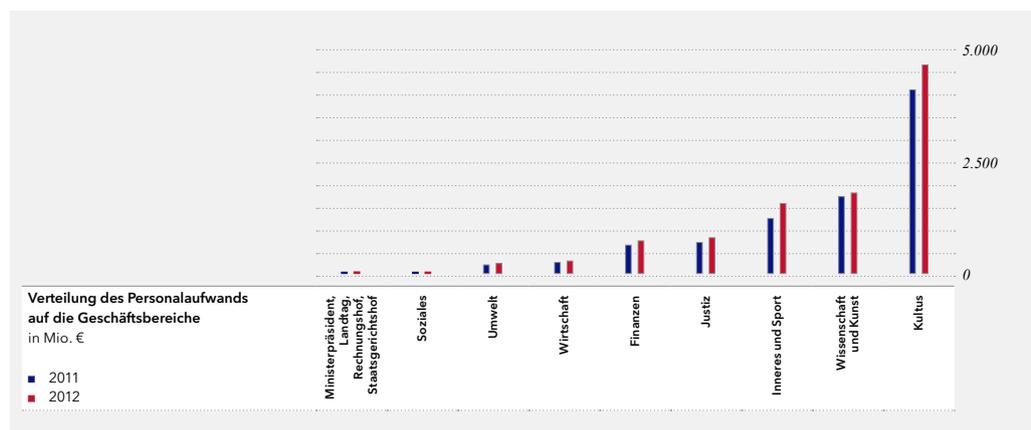


Abbildung 2-9: Verteilung des Personalaufwands (Quelle: Geschäftsbericht des Landes Hessen 2012, S. 49)

¹⁷⁰ Das Transferergebnis errechnet sich aus den Erträgen aus Transferleistungen (Ziffer 2. der Ergebnisrechnung) abzüglich den Aufwendungen aus Transferleistungen (Ziffer 10. der Ergebnisrechnung).

¹⁷¹ Vgl. Geschäftsbericht des Landes Hessen zum 31. Dezember 2012, S. 49.

Für die beiden mit durchschnittlich 94 981 Beschäftigten (Vorjahr: 94 847 Beschäftigte) personalstärksten Ressorts des Landes, Kultus und Wissenschaft und Kunst, sind Personalaufwendungen von 6,7 Mrd. Euro (Vorjahr: 6,0 Mrd. Euro) angefallen. Mit Blick auf die von der Landesregierung angestrebte Konsolidierung des Landeshaushalts wäre zu bedenken, dass beispielsweise im Kultusressort die demografische Entwicklung und der zu erwartende Rückgang an Schülerzahlen in der Personalbedarfsplanung berücksichtigt werden könnten.¹⁷²

Der eingeschränkte finanzielle Handlungsspielraum des Landes durch die hohen Personalkosten wird durch die Personalaufwandsquote¹⁷³ erkennbar. Diese Kennzahl gibt Hinweise auf die Höhe, in der die Erträge aus der Verwaltungstätigkeit zur Deckung der Personalaufwendungen benötigt werden.

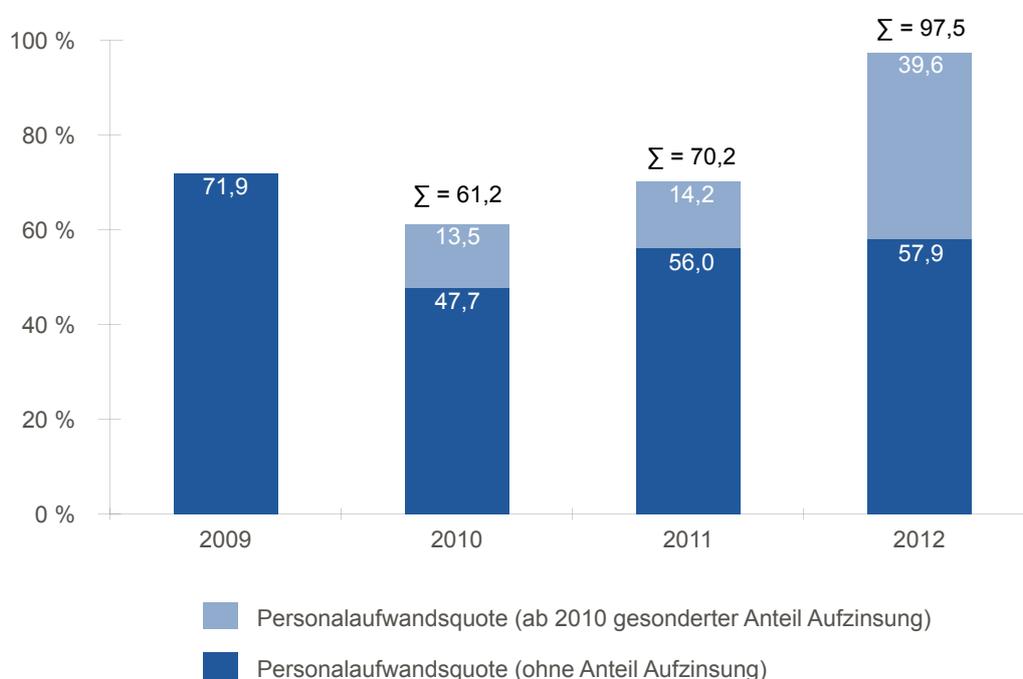


Abbildung 2-10: Personalaufwandsquote

Bei der Berechnung der Personalaufwandsquote sind nicht die in der Ergebnisrechnung aufgeführten Personalaufwendungen zu verwenden, sondern es sind Bereinigungen bzw. Ergänzungen durchzuführen. Da ein Teil der Erträge aus Verwaltungstätigkeit zweckgebunden ist, können sie nicht zur Deckung des Personalaufwands herangezogen werden. Für die Ermittlung der Personalaufwandsquote wurden daher die Erträge aus Verwaltungs-

¹⁷² Vgl. Abschnitt 1.2.2.2.

¹⁷³ Die Personalaufwandsquote berechnet sich aus dem Verhältnis der Personalaufwendungen zuzüglich der Aufwendungen aus der Aufzinsung von Pensions- und Beihilferückstellungen (Ziffer 7. und 15. der Ergebnisrechnung) zu den (bereinigten) Erträgen aus der Verwaltungstätigkeit (Ziffer 1. bis 4. der Ergebnisrechnung).



tätigkeit (24 528,9 Mio. Euro, Vorjahr: 23 466,1 Mio. Euro) um die Erträge aus Transferleistungen (3 130,3 Mio. Euro, Vorjahr: 2 995,3 Mio. Euro) und um die Aufwendungen aus Steuern und steuerähnlichen Aufwendungen (2 836,5 Mio. Euro, Vorjahr: 3 343,6 Mio. Euro) bereinigt. Ab dem Jahr 2010 werden die Aufwendungen für die Aufzinsung der Pensions- und ähnlichen langfristigen Rückstellungen (7 355,8 Mio. Euro, Vorjahr: 2 440,7 Mio. Euro) in die bereinigten Personalaufwendungen mit einbezogen, da diese Position in der Ergebnisrechnung ab dem Jahr 2010 umgegliedert und unter den Zinsen und ähnlichen Aufwendungen ausgewiesen wird.

Der vergleichsweise starke Anstieg der Personalaufwandsquote auf 97,5 Prozent im Jahr 2012 ist verursacht durch einen Sondereffekt bei der Aufzinsung der Pensions- und ähnlichen langfristigen Rückstellungen. Diese Aufwendungen sind in Höhe von 4 795,5 Mio. Euro auf die Absenkung des Diskontierungssatzes dieser Rückstellungen¹⁷⁴ zurückzuführen und erhöhen dadurch die Personalaufwandsquote.

Unabhängig von solchen Sondereffekten ist es jedoch im Hinblick auf den hohen Anteil an übrigen Fixkosten des Landes (z. B. für Zinszahlungen und Gebäudekosten) wünschenswert, langfristig eine Reduktion der Personalaufwandsquote anzustreben.

Neben dem Verwaltungsergebnis ist die Ertragslage des Landes im Jahr 2012 auch durch das Finanzergebnis¹⁷⁵ geprägt. Das Finanzergebnis macht den Werteverzehr (bzw. den Wertezuwachs) aus den Finanztransaktionen des Landes erkennbar und hat sich im Jahr 2012 von – 3 650,1 Mio. Euro auf – 8 623,1 Mio. Euro verändert. Wesentliche Ursache für die Veränderung der Position ist die Erhöhung der Aufwendungen aus der Aufzinsung von Rückstellungen aufgrund der Absenkung des Diskontierungssatzes für Pensions- und ähnliche langfristige Rückstellungen. Diese Änderung belastet das Finanzergebnis mit 4 795,5 Mio. Euro. Die Aufteilung des Finanzergebnisses ist in Abbildung 2-11 dargestellt:

¹⁷⁴ Vgl. Abschnitt 2.5.3.

¹⁷⁵ Das Finanzergebnis setzt sich zusammen aus dem Saldo von Erträgen aus Beteiligungen und anderen Wertpapieren und sonstigen Zinserträgen abzüglich Zinsaufwendungen und Abschreibungen auf Finanzanlagen und Wertpapiere.



Abbildung 2-11: Finanzergebnis

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

Ebenfalls relevant für die Ertragslage des Landes ist die Entwicklung des außerordentlichen Ergebnisses.¹⁷⁶ Dieses hat sich von – 617,7 Mio. Euro auf – 1 147,4 Mio. Euro reduziert, da in den außerordentlichen Aufwendungen die Abwertungen im Bereich der Kunst- und Sammlungsgegenstände (– 465,6 Mio. Euro) enthalten sind.

¹⁷⁶ Das außerordentliche Ergebnis errechnet sich aus den außerordentlichen Erträgen abzüglich der außerordentlichen Aufwendungen.



2.5.6 Finanzlage des Landes

FINANZRECHNUNG

für das Jahr 2012

in €	2012	2011
1. Jahresergebnis abzüglich außerordentliches Ergebnis	-9.486.804.510,08	-3.249.298.401,47
2. +/- Abschreibungen/Zuschreibungen auf das Anlagevermögen	596.070.001,01	543.332.255,48
3. +/- Zunahme/Abnahme der Rückstellungen	8.734.886.258,51	2.208.712.456,31
4. +/- Sonstige zahlungsunwirksame Aufwendungen/Erträge	80.201.560,60	-87.498.445,67
5. +/- Verlust/Gewinn aus dem Abgang von Anlagevermögen und Nachaktivierungen	33.017.697,09	-4.552.987,88
6. +/- Abnahme/Zunahme der Vorräte, Forderungen sowie anderer Aktiva, die nicht der Investitions- oder Finanzierungstätigkeit zuzuordnen sind	-286.447.984,69	-681.303.664,03
7. +/- Zunahme/Abnahme der Verbindlichkeiten sowie anderer Passiva, die nicht der Investitions- oder Finanzierungstätigkeit zuzuordnen sind	-986.640.780,88	463.411.274,24
8. +/- Ein- und Auszahlungen aus außerordentlichen Posten	-43.313.848,81	65.275.406,63
9. Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit	-1.359.031.607,25	-741.922.106,39
10. + Einzahlungen aus Abgängen des Sachanlagevermögens	49.822.060,14	34.470.261,49
11. - Auszahlungen für Investitionen in das Sachanlagevermögen	-818.394.322,96	-1.033.039.320,94
12. + Einzahlungen aus Investitionszuschüssen für das Anlagevermögen	169.444.547,74	92.260.130,97
13. + Einzahlungen aus Abgängen des immateriellen Anlagevermögens	137.322,93	0,00
14. - Auszahlungen für Investitionen in das immaterielle Anlagevermögen	-2.789.719,79	-25.944.273,24
15. + Einzahlungen aus Abgängen des Finanzanlagevermögens	107.212.065,03	77.784.962,48
16. - Auszahlungen für Investitionen in das Finanzanlagevermögen	-317.667.973,82	-286.037.620,03
17. Cashflow aus Investitionstätigkeit	-812.236.020,73	-1.140.505.859,27
18. + Einzahlungen aus der Begebung von Anleihen und der Aufnahme von (Finanz-) Krediten	6.426.000.000,00	6.562.078.842,66
19. - Auszahlungen aus der Tilgung von Anleihen und der Aufnahme von (Finanz-) Krediten	-5.028.145.330,15	-4.785.112.109,33
20. Cashflow aus Finanzierungstätigkeit	1.397.854.669,85	1.776.966.733,33
21. ZAHLUNGSWIRKSAME VERÄNDERUNGEN DES FINANZMITTELFONDS	-773.412.958,13	-105.461.232,33
22. + Finanzmittelfonds am Anfang der Periode	1.240.955.020,78	1.346.416.253,11
23. FINANZMITTELFONDS AM ENDE DER PERIODE	467.542.062,65	1.240.955.020,78

Tabelle 2-6: Finanzlage (Quelle: Geschäftsbericht des Landes Hessen 2012, S. 78)

Die Finanzrechnung zeigt die Ursache, die Zusammensetzung und die Verwendung von Zahlungsströmen (Cashflows) und die daraus resultierende Veränderung des Finanzmittelfonds¹⁷⁷ auf. Es wird zwischen Zahlungsströmen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit sowie aus Investitions- und aus Finanzierungstätigkeit unterschieden.

Der Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit umfasst alle Zahlungsströme im Zusammenhang mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, sofern sie nicht der Investitions- oder Finanzierungstätigkeit zuzuordnen sind.

¹⁷⁷ Der Finanzmittelfonds umfasst alle Zahlungsmittel und kurzfristigen Finanzmittel, die jederzeit in Zahlungsmittel umgewandelt werden können und nur unwesentlichen Wertschwankungen unterliegen.

Der Cashflow veränderte sich von – 741,9 Mio. Euro auf – 1 359,0 Mio. Euro. Neben einem erneut angestiegenen Steueraufkommen des Landes ist der Cashflow auch durch erhöhte Auszahlungen für Barsicherheiten aus dem Collateral-Management sowie im konsumtiven Bereich geprägt.

Im Interesse einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft wäre es wünschenswert, dass aus dem Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit auch Maßnahmen wie etwa Investitionen, Schuldentilgung oder Liquiditätsaufbau finanziert werden könnten. Auch im Hinblick auf die Einhaltung der Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 könnte – als Steuerungskennzahl verstanden – ein zumindest positiver Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit als Zielsetzung angestrebt werden. Auszahlungen im Rahmen der laufenden Verwaltungstätigkeit (z. B. für Personal und Sachmittel) wären dann durch entsprechende Einzahlungen (im Wesentlichen Steuern) gedeckt. Da der Cashflow im Jahr 2012 negativ war, mussten die Auszahlungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit bspw. durch die Aufnahme von Darlehen finanziert werden.

Der Cashflow aus Investitionstätigkeit setzt sich aus dem Saldo aller zu langfristigen Investitionszwecken bestimmten Ein- und Auszahlungen in das Anlagevermögen zusammen. Im Vergleich zum Vorjahr veränderte sich der Cashflow um 328,3 Mio. Euro auf – 812,2 Mio. Euro. Diese Veränderung ist im Wesentlichen in einem Rückgang in der Investitionstätigkeit des Landes begründet. Die Investitionen im Jahr 2012 entfallen insbesondere auf die Hochschulen und den Bereich der Straßen- und Verkehrsverwaltung sowie auf den Erwerb von festverzinslichen Wertpapieren (z. B. für den Aufbau des Sondervermögens zur Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben). Im Vergleich zum Vorjahr haben sich der leicht angestiegene Verkauf von Sachanlagen und immateriellen Vermögensgegenständen, die Rückzahlung von Ausleihungen sowie mehr erhaltene Investitionszuschüsse für das Anlagevermögen positiv auf den Cashflow ausgewirkt.

Der Cashflow aus Finanzierungstätigkeit umfasst die Ein- und Auszahlungen, die die Finanzschulden betreffen. Er ist im Vergleich zum Vorjahr von 1 777,0 Mio. Euro auf 1 397,9 Mio. Euro gesunken. Trotz des Rückgangs bedeutet der weiterhin positive Cashflow, dass auch im Jahr 2012 die Zuflüsse aus der Neuaufnahme von Finanzschulden höher waren als die Tilgung der bestehenden Finanzschulden, d. h., dass zusätzliche Finanzschulden aufgenommen wurden, um die Verwaltungs- und Investitionstätigkeit des Landes zu finanzieren.

Abweichungen zwischen der kameralen¹⁷⁸ und der doppischen Schuldenaufnahme resultieren aus der nicht zutreffenden Periodisierung im kameralen Rechnungswesen. So wird kameral eine sog. Restkreditaufnahme ausgewiesen, die die Aufnahme von Schulden für das Haushaltsjahr 2012

¹⁷⁸ Vgl. Abschnitt 1.3.5.



im Jahr 2013 darstellt. Im Jahr 2012 betrugen diese Kredite 553,5 Mio. Euro. Nach der konsequenten Periodisierung im doppelten Rechnungswesen stellen diese Kredite Schulden des Jahres 2013 dar.

Der Finanzmittelfonds setzt sich wie im Vorjahr ausschließlich aus dem Bestand an liquiden Mitteln zusammen, da zum Bilanzstichtag keine kurzfristigen Kassenkredite aufgenommen waren. Er ist von 1 241,0 Mio. Euro auf 467,5 Mio. Euro gesunken.

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

Neben einer Darstellung des abgelaufenen Geschäftsjahres zum 31. Dezember 2012 enthält der Gesamtabschluss des Landes im Lagebericht auch Prognosen über die künftige Entwicklung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Landes. Die Landesregierung erwartet für die kommenden Jahre grundsätzlich eine positive Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Aktivitäten, geht jedoch davon aus, dass sich die Haupteinnahmequelle des Landes, die Steuereinnahmen, etwas weniger dynamisch entwickeln wird als bislang angenommen.

Konkrete Sachverhalte mit finanziellen Auswirkungen bereits auf den Gesamtabschluss des Landes zum 31. Dezember 2013 sind insbesondere Tarif-, Besoldungs- und Versorgungsanpassungen, die in den Jahren 2013 und 2014 zu Mehraufwendungen von schätzungsweise insgesamt 1,6 Mrd. Euro führen werden. Weiterhin ist als Reaktion auf die Flutkatastrophe in Deutschland im Juli 2013 ein nationaler Solidaritätsfonds „Aufbauhilfe“ durch Bund und Länder eingerichtet worden, an dem sich das Land mit jährlich circa 17,0 Mio. Euro beteiligt.

Darüber hinaus hat das Land im März 2013 Klage beim Bundesverfassungsgericht gegen den Länderfinanzausgleich eingereicht.¹⁷⁹ Auswirkungen auf den Gesamtabschluss 2013 sind hier noch nicht absehbar.

¹⁷⁹ Vgl. Abschnitt 5.1.4.

3 Produkthaushalt 2012

Mit dem Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2012 hat das Land den zweiten vollständigen Produkthaushalt auf Landesebene vorgelegt. Die Rechnungslegung über den Produkthaushalt ist Bestandteil der Haushaltsrechnung 2012.

Produkte werden definierten Fachzielen und politischen Oberzielen zugeordnet. Damit wird die mit der Produkterstellung verfolgte Zwecksetzung verbindlich festgelegt.

Das Leistungsergebnis im Leistungsbericht stimmt in der Regel nicht mit dem Jahresergebnis der Ergebnisrechnung überein. Es unterscheidet sich durch den Saldo aus neutralen Aufwendungen und Erträgen. Eine Überleitungsrechnung als Bindeglied zwischen doppischer Rechnungslegung und Rechnungslegung über den Produkthaushalt wird bisher nicht erstellt.

Die zweijährige praktische Erfahrung mit einem flächendeckenden Produkthaushalt sollte genutzt werden, die aktuelle Ausprägung dieser Form der Haushaltsdarstellung kritisch zu überprüfen und adressatenorientiert weiterzuentwickeln.

Der Rechnungshof hält die Entscheidung, dass das Land die doppische Rechnungslegung eingeführt hat, für richtig. Er weist darauf hin, dass die aktuell gültige Fassung der LHO nicht hinreichend an die Bedürfnisse einer doppischen Rechnungslegung mit Produkthaushalt angepasst ist. Er empfiehlt, die Reform der LHO unter Berücksichtigung der gesammelten praktischen Erfahrungen mit dem Produkthaushalt zeitnah umzusetzen.

3.1 Grundsätzliches

Die Landesregierung hatte am 2. Juni 1999 beschlossen, die neuen Steuerungselemente im Sinne des Kabinettsbeschlusses vom 14. Juli 1998 flächendeckend bis zum Ende des Jahres 2008 einzuführen. Mit der Einführung von doppelter Buchführung und Bilanzierung nach den Regelungen des Handelsgesetzbuches sowie der Implementierung einer Kosten- und Leistungsrechnung wurden schließlich die Voraussetzungen für die Aufstellung und Bewirtschaftung eines Produkthaushalts im Sinne von § 7a LHO geschaffen.

Der erste vollständige Produkthaushalt wurde mit dem Haushaltsplan 2011 vorgelegt. Seitdem stellen alle Organisationseinheiten in Hessen einen grundsätzlich leistungsbezogenen Haushaltsplan (Produkthaushalt) auf.



Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2012 ist damit der zweite vollständige Produkthaushalt auf Landesebene. Die Rechnungslegung über den Produkthaushalt 2012 ist Bestandteil der Haushaltsrechnung 2012 und dieser als Anlage 5 beigelegt.

3.2 Planung des Produkthaushalts

Der Haushaltsplan des Produkthaushalts enthält gemäß §7a Absatz 3 Satz 1 LHO einen Leistungs-, Erfolgs- und Finanzplan. Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen sind durch Gesetz oder den Haushaltsplan festzulegen (§7a Absatz 1 Satz 4 LHO).

Die Vorschriften zur Veranschlagung und Bewirtschaftung des Produkthaushalts sind in §2 des Haushaltsgesetzes 2012 (HG 2012) und im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2012 festgelegt. Das HG 2012 stellt u. a. klar, dass der Haushaltsplan nach Produkten, Projekten, zwischenbehördlichen und externen Leistungen gegliedert ist und die Produkte nach ihrem Zweck sowie nach Art und Umfang verbindlich sind (§2 Absatz 1 HG 2012). Ebenfalls verbindlich sind die für jedes Produkt ausgewiesenen Gesamtkosten (§2 Absatz 2 HG 2012). Beides gilt grundsätzlich auch für Projekte, zwischenbehördliche und externe Leistungen (§2 Absatz 1 HG 2012). Weitere Regelungen betreffen insbesondere den Umgang mit außerplanmäßigen Produkten und über- und außerplanmäßigen Mengen und Gesamtkosten sowie deren Abrechnung (§2 Absatz 2 bis 7 HG 2012).

Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2012 besteht aus dem Gesamtplan und den Einzelplänen. Die Einzelpläne sind in Kapitel unterteilt, denen die zu erstellenden Produkte zugeordnet sind. Leistungs-, Erfolgs- und Finanzplan werden auf Kapitelebene erstellt und bisher nicht auf Einzel- oder Gesamtplanebene aggregiert (vgl. Abbildung 3-1). Im Vorwort zu den Einzelplänen werden die auf Kapitelebene ausgewiesenen Produkte definierten Fachzielen und politischen Oberzielen zugeordnet. Damit wird die mit der Produkterstellung verfolgte Zwecksetzung verbindlich festgelegt.

Im Leistungsplan eines Kapitels werden die einzelnen Produkte mit den für diese geplanten Mengen und Budgets sowie die Gesamtsummen der geplanten Budgets ausgewiesen. Die Produkte werden in den Erläuterungen zum Leistungsplan näher definiert und zusätzlich mit produktspezifischen Mengen- und Qualitätskennzahlen versehen. Diese sollen eine Steuerung der Produktmengen und damit auch der Produktbudgets ermöglichen.

Der Erfolgsplan führt sämtliche Aufwendungen und Erträge eines Kapitels – unabhängig von einer Produktdarstellung – auf. Ziel ist es, den Ressourcenverbrauch der Haushaltsperiode sowie die diesem Verbrauch gegenüberstehenden Erträge kapitelweise verbindlich festzulegen. Die

Gliederung des Erfolgsplans folgt dem Verwaltungskontenrahmen und ist grundsätzlich mit dem Aufbau einer Gewinn- und Verlustrechnung vergleichbar.

Im Finanzplan werden die geplanten Investitionen in das Anlagevermögen eines Kapitels, aggregiert nach Anlageklassen, abgebildet. Diesen Investitionen werden die aggregierten Finanzierungsquellen gegenübergestellt. Er ist im Wesentlichen das Ergebnis der Investitionsplanung. Der Finanzplan ermöglicht Transparenz und Planbarkeit hinsichtlich des Umgangs mit investiven Mitteln und deren Finanzierungsquellen. Die Finanzierung nicht investiver Maßnahmen wird im Finanzplan bisher nicht abgebildet, insofern ist die Aussagekraft des Finanzplans eingeschränkt.

Ein Vermögensplan im Sinne einer Plan-Bilanz ist bisher weder auf Kapitel-, Einzelplan- noch auf Gesamtplanebene Bestandteil der Haushaltsplanung. Ein solcher Vermögensplan hätte – insbesondere auf Gesamt- und Einzelplanebene – den Vorteil, dass er den doppelten Jahresabschlüssen gegenübergestellt werden könnte. Bisher stehen dem Gesamtabschluss des Landes und den Teilkonzernabschlüssen der Einzelpläne keine entsprechenden Planungsrechnungen gegenüber. Die Jahresabschlüsse beschränken sich folglich auf eine reine Ex-post-Dokumentation des Haushaltsvollzugs. Eine Kontrollfunktion kann dem Gesamtabchluss des Landes und den übrigen Abschlüssen auf Einzelplan- oder Kapitelebene bisher – aufgrund eines fehlenden vollständigen Planabschlusses – nicht zugesprochen werden (vgl. auch Abschnitt 2.1).

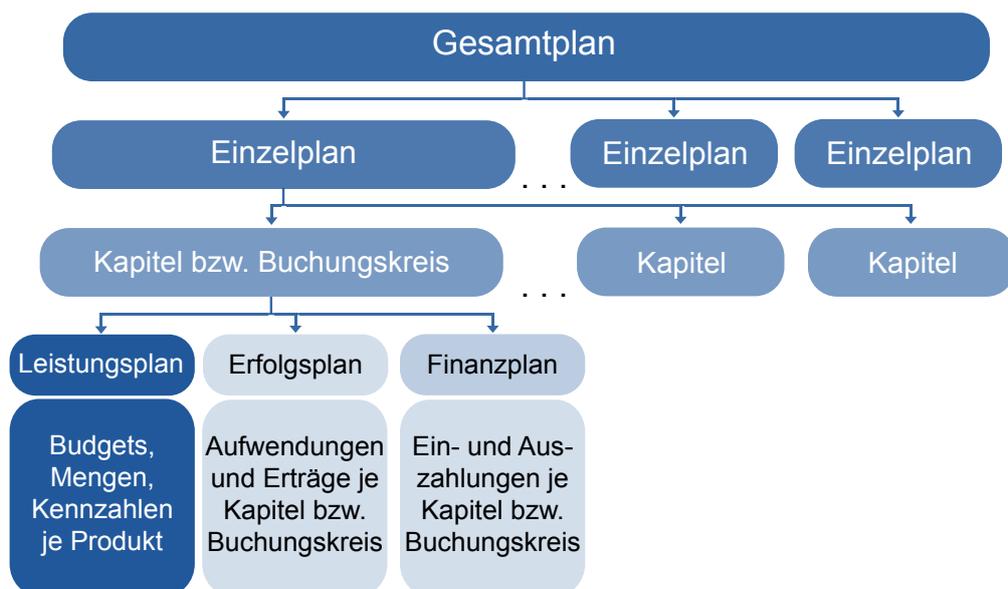


Abbildung 3-1: Bestandteile des Haushaltsplans



3.3 Abrechnung des Produkthaushalts

Die Rechnungslegung über den Produkthaushalt erfolgt gemäß § 7a Absatz 3 Satz 2 LHO auf Basis der doppelten Buchführung mit Kosten- und Leistungsrechnung durch die Ergebnis-, Vermögens- und Finanzrechnung, ergänzt um den Leistungsbericht.

In der Haushaltsrechnung 2012 ist die Rechnungslegung über den Produkthaushalt nach § 2 HG 2012 in Anlage 5 dokumentiert. Diese gliedert sich in zwei Teile:

Teil 1 enthält die Jahresabschlüsse aller Kapitel bzw. Buchungskreise (ohne die Landesbetriebe nach § 26 LHO) einschließlich der Rechnungslegung über den Produkthaushalt, die Nachweise der außerplanmäßigen Produkte sowie eine Übersicht über die über- und außerplanmäßigen Mengen und Gesamtkosten mit Begründung.

Teil 2 umfasst eine Übersicht über die Jahresabschlüsse der Landesbetriebe.

Die Jahresabschlüsse bestehen je Kapitel bzw. Buchungskreis aus der Vermögensrechnung (Bilanz) und der Ergebnisrechnung (Gewinn- und Verlustrechnung), d. h. den Ist-Zahlen des Haushaltsjahres 2012 werden die entsprechenden Ist-Zahlen des Vorjahres gegenübergestellt. Ein Anhang oder ein zusätzlicher Lagebericht ist nicht Bestandteil der Haushaltsrechnung. Die auf Einzelplanebene erstellten Teilkonzernabschlüsse und der Gesamtabschluss des Landes sind ebenfalls nicht Bestandteil der Haushaltsrechnung.

Ergänzt werden die Jahresabschlüsse jeweils durch den produktbezogenen Leistungsbericht sowie den Finanzierungs- und Investitionsbericht. In beiden Berichten werden die Ist-Zahlen des Haushaltsvollzugs den entsprechenden Ist-Zahlen des Vorjahres gegenübergestellt. Der Leistungsbericht sowie der Finanzierungs- und Investitionsbericht besitzen im Wesentlichen eine Dokumentationsfunktion. Für die Kontrolle des Haushaltsvollzugs, d. h. die Überprüfung der Erfüllung des Haushaltsplans sind sie nicht geeignet.

Die Rechnungslegung über den Produkthaushalt 2012 besteht für jedes Kapitel bzw. für jeden Buchungskreis aus

- dem Soll- / Ist-Vergleich der Ergebnisrechnung mit dem Erfolgsplan,
- dem Soll- / Ist-Vergleich des Leistungsberichts mit dem Leistungsplan,
- den Begründungen und den Abrechnungen für außerplanmäßige Produkte sowie für außer- und überplanmäßige Mengen und Gesamtkosten (§ 2 Absatz 2 bis 7 HG 2012),

- dem Soll-/Ist-Vergleich des Finanzierungs- und Investitionsberichts mit dem Finanzplan sowie
- dem Soll-/Ist-Vergleich bestimmter Qualitätskennzahlen.

Die Soll-/Ist-Vergleiche werden bisher – wie die entsprechenden Planrechnungen (vgl. Abschnitt 3.2) – nicht auf Einzel- oder Gesamtplanebene aggregiert.

Im Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2012 und in der Zusammenstellung zur Anlage 5 werden die über- und außerplanmäßigen Kosten sowie die davon – aufgrund von Ermächtigungen im Haushalt – gedeckten Kosten als Gesamtsumme genannt (vgl. Abschnitt 4.3). Die über- und außerplanmäßigen Mengen und Gesamtkosten stellen Haushaltsüberschreitungen dar und sind nachträglich durch den Landtag zu genehmigen (sinngemäße Anwendung von Artikel 143 Absatz 2 HV).

3.4 Überleitung vom Leistungsergebnis zum Jahresergebnis der Ergebnisrechnung

Kleinster Planungsgegenstand des Produkthaushalts und gleichzeitig Ausgangspunkt des gesamten Haushaltsplanungsprozesses sind die einzelnen Produkte mit den ihnen zugewiesenen verbindlichen Mengen und Produktbudgets. Abgebildet werden die genannten Planungsgrößen im kapitelbezogenen Leistungsplan, der damit die Grundlage für alle weiteren Planungsrechnungen insbesondere für den Erfolgsplan ist.

Die Produktbudgets im Leistungsplan eines Kapitels setzen sich aus den geplanten Kosten abzüglich der geplanten Erlöse eines Produkts zusammen und entsprechen grundsätzlich der jeweils geplanten Produktabteilung. Im Planungsprozess bedeutet dies, dass grundsätzlich jedes Produktergebnis ausgeglichen ist. Damit ist auch das Leistungsergebnis eines Kapitels insgesamt, d. h. die Summe aller Produktergebnisse im Leistungsplan, grundsätzlich ausgeglichen. Da das Land auf den Ansatz kalkulatorischer Kosten und Erlöse verzichtet, gibt es keine Kosten bzw. Erlöse, die nicht gleichzeitig Aufwand bzw. Ertrag darstellen. Das Gesamtergebnis des Leistungsplans entspricht daher dem Jahresergebnis des Erfolgsplans, d. h. auch das Jahresergebnis des Erfolgsplans eines Kapitels ist grundsätzlich ausgeglichen, eine Überleitung vom Leistungsergebnis zum Jahresergebnis laut Erfolgsplan entfällt.

Im Haushaltsvollzug bildet die doppelte Buchführung die Grundlage der Rechnungslegung, d. h. in der Ergebnisrechnung (Gewinn- und Verlustrechnung) eines Kapitels sind sämtliche Aufwendungen und Erträge eines Rechnungsjahres zu erfassen. An die Buchführung knüpft die Kosten- und Leistungsrechnung an, die Grundlage für die Erstellung des Leistungsbe-

richts ist. Da es Aufwendungen und Erträge gibt, die keine Kosten bzw. Erlöse darstellen, gilt die obige Festlegung – alle Kosten bzw. Erlöse sind gleichzeitig Aufwand bzw. Ertrag – umgekehrt nicht (vgl. Abbildung 3-2).

Gesamter Aufwand in der Ergebnisrechnung		
Neutraler Aufwand		Zweckaufwand
periodenfremd	außergewöhnlich	Kosten (der Leistungserstellung)
		Gesamtkosten im Leistungsbericht

Gesamter Ertrag in der Ergebnisrechnung		
Neutraler Ertrag		Zweckertrag
periodenfremd	außergewöhnlich	Erlöse (aus der Leistungserstellung)
		Produktabgeltung (für die Leistungserstellung)
		Gesamterlöse im Leistungsbericht

Abbildung 3-2: Zusammenhang zwischen Aufwand und Kosten bzw. Ertrag und Erlösen

Das Leistungsergebnis im Leistungsbericht stimmt daher in der Regel nicht mit dem Ergebnis (vor Ergebnisabführung bzw. Ergebnisausgleich) laut Ergebnisrechnung überein. Es unterscheidet sich durch den Saldo aus neutralen Aufwendungen und Erträgen, verursacht durch Sachverhalte, die nicht dem eigentlichen Leistungserstellungsprozess der Haushaltsperiode zugeordnet werden können. So stellt z.B. die außerplanmäßige Abschreibung eines neu angeschafften Kraftfahrzeugs aufgrund eines unfallbedingten Totalschadens einen neutralen Aufwand dar, der nicht den Kosten zugerechnet werden kann. Weitere Beispiele für neutrale Aufwendungen und Erträge sind: Aufwendungen aus der Änderung des Diskontierungszinses bei langfristigen Rückstellungen oder Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen. Bisher wird keine Überleitungsrechnung erstellt, die die Unterschiede zwischen den Ergebnissen des Leistungsberichts und der

Ergebnisrechnung erläutert. Damit fehlt das Bindeglied zwischen doppischem Jahresabschluss und Rechnungslegung über den Produkthaushalt.

3.5 Hinweise und Empfehlungen

Der Rechnungshof hält die Entscheidung, dass das Land die doppelte Rechnungslegung eingeführt hat, für richtig.

Er weist darauf hin, dass die aktuell gültige Fassung der LHO nicht hinreichend an die Bedürfnisse einer doppelten Rechnungslegung mit Produkthaushalt angepasst ist. Die Möglichkeit zur doppelten Rechnungslegung in sinngemäßer Anwendung der Vorschriften des Handelsgesetzbuches wird zwar durch § 71a LHO eröffnet, kann aber bisher nur zusätzlich zur kamerale Rechnungslegung erfolgen. Zu unterscheiden von der Art der Rechnungslegung (kamerale, doppelte) ist die Haushaltsdarstellung (z. B. titelorientiert, produktorientiert, Produkthaushalt). Zentrale Vorschrift für die Haushaltsdarstellung in Form des Produkthaushalts ist § 7a Absatz 3 LHO. Alle übrigen Vorschriften der LHO beziehen sich auf eine kamerale Rechnungslegung und sind weiterhin zu beachten. Dies hat zur Folge, dass der Haushaltsplan und die Haushaltsrechnung neben den Bestandteilen des Produkthaushalts zusätzlich die Bestandteile eines auf Einnahmen und Ausgaben basierenden kamerale Haushalts aufweisen müssen. Gleichzeitig sind die Bestandteile des Haushaltsplans und der Haushaltsrechnung eines Produkthaushalts in der LHO bisher nur in Grundzügen geregelt und eröffnen Interpretations- und Gestaltungsspielräume.

In den Jahren 2011 und 2013 hat das Land bereits zwei Referentenentwürfe für eine „neue“ LHO erarbeitet, um sowohl die doppelte Rechnungslegung als auch die Haushaltsdarstellung in Form eines Produkthaushalts – unter weitgehendem Verzicht auf kamerale Bestandteile – gesetzlich zu verankern. Zu beiden Referentenentwürfen hat der Präsident des Rechnungshofs jeweils im Rahmen der Ressortanhörung Stellung genommen (vgl. Nr. 5 im Teil III).

Der Rechnungshof empfiehlt, die Reform der LHO zeitnah umzusetzen, um eine hinreichend fundierte gesetzliche Grundlage für eine ausschließlich doppelte Rechnungslegung mit Produkthaushalt zu schaffen. Voraussetzung hierfür ist die kritische Überprüfung und gegebenenfalls adressatenorientierte Weiterentwicklung der bestehenden Ausprägung des Produkthaushalts. Dabei sollten sowohl die gesammelten Erfahrungen des Landes als auch die Anregungen des Rechnungshofs berücksichtigt werden.

4 Berichterstattung

Die Bereitstellung steuerungsrelevanter Daten sollte sich an den Bedarfen der jeweiligen Berichtsadressaten orientieren. Die Abgeordneten benötigen zur Wahrnehmung ihrer parlamentarischen Kontrollfunktion weniger detaillierte und andere Informationen als die Führungskräfte der Verwaltung zur Steuerung einzelner Organisationseinheiten.

Die im Rahmen der gesetzlich und vertraglich geregelten Berichtspflichten bereitgestellten Informationen sollen die Abgeordneten bei der Ausübung ihres Budgetrechts unterstützen. Die vierteljährlich vorgesehene Berichterstattung zu über- und außerplanmäßigen Haushaltsüberschreitungen sollte regelmäßiger und zeitnäher erfolgen.

Der Landtag hat für das Haushaltsjahr 2012 über- und außerplanmäßige Ausgaben von 83,0 Mio. Euro nachträglich genehmigt. Die Gesamtüberschreitungen bei den Ausgaben beliefen sich auf 297,6 Mio. Euro. Für 214,6 Mio. Euro lagen Ausgabeermächtigungen vor.

Die über- und außerplanmäßigen Gesamtkosten im Produkthaushalt betragen 378,6 Mio. Euro. Hiervon waren 157,7 Mio. Euro durch haushaltsrechtliche Ermächtigungen gedeckt. Die übrigen überplanmäßigen Gesamtkosten von 219,8 Mio. Euro sowie außerplanmäßige Gesamtkosten von 1,1 Mio. Euro bedurften der nachträglichen Genehmigung durch den Landtag.

Der Rechnungshof wiederholt seine Empfehlungen zu einer Erweiterung der zukünftigen Berichterstattungspflicht über die Schuldenbremse.

Die Quartalsberichterstattung des Budgetbüros sollte u. a. um eine Hochrechnung auf das Gesamtjahr und wichtige Kennzahlen aus dem Jahresabschluss ergänzt werden.

4.1 Adressaten der Berichterstattung

Der Landtag sorgt durch Bewilligung der erforderlichen laufenden Mittel für die Deckung des Staatsbedarfs (Artikel 139 Absatz 1 HV). Das parlamentarische Budgetrecht sichert „zumindest demokratietheoretisch die Führungsrolle der Volksvertretung bei der Planung der Einnahmen und Ausgaben sowie darüber hinaus bei der Steuerung der Haushaltswirtschaft insgesamt“.¹⁸⁰ Damit die Legislative ihr Budgetrecht ausüben kann, ist sie

¹⁸⁰ Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnung (BHO/LHO), 2011, § 1, Rn. 37, S. 37.



auf von der Verwaltung bereitgestellte Informationen angewiesen. Die in den Abschnitten 4.3 bis 4.5 behandelte Berichterstattung der Landesregierung und der Verwaltung des Landtags richtet sich ausdrücklich an die Abgeordneten und soll sie bei der Ausübung ihres Budgetrechts unterstützen.

Mit der Einführung des Produkthaushalts hat sich das Informationsangebot, das den Abgeordneten zur Verfügung gestellt wird, gegenüber einem kameralen Haushalt sowohl quantitativ als auch qualitativ deutlich verändert. Der Haushaltsplan muss mit seinen Ansätzen und Zweckbestimmungen grundsätzlich so genau sein, dass eine wirksame Bindung der Exekutive an den fiskalischen Willen des Parlaments eintritt.¹⁸¹ Der Definition von Mengen (quantitativen Kennzahlen) und Qualitäten (qualitative Kennzahlen) kommt daher im Produkthaushalt eine Schlüsselrolle zu. So sind Kennzahlen zu definieren, mit denen die Aufgabenerfüllung und die Zielerreichung bei dem jeweiligen Produkt durch aussagefähige und messbare Größen beurteilt werden können.¹⁸² Gleichzeitig darf die Berichterstattung an die Abgeordneten nicht mit Details überfrachtet werden.

Die vom Rechnungshof in den Abschnitten 4.3 bis 4.5 angeführten Vorschläge für eine Erweiterung der bisherigen und geplanten Berichterstattung an das Parlament könnten zu einer Informationsverbesserung der Beteiligten am Haushaltsverfahren beitragen.

Während das Parlament den Haushaltsentwurf berät, den Haushalt beschließt und die Landesregierung entlastet, erarbeitet diese den Entwurf des Haushaltsgesetzes, stellt den Haushaltsplan auf und führt den vom Parlament beschlossenen Haushalt aus. Der Exekutive obliegt beim Haushaltsvollzug das operative Controlling. Zur Unterstützung der Entscheider sollte das Controlling den steuerungsrelevanten Informationsbestand auswerten, ausgerichtet an den Informationsbedarfen der Entscheider. Dies können detailliertere Informationen sein als die, die für den Haushaltsvollzug und die Rechenschaftslegung von Interesse sind. Ein Berichtswesen ausschließlich auf Grundlage einheitlicher Kennziffern ist im Hinblick auf die Komplexität der Verwaltung und deren vielfältige Aufgaben nicht zielführend.

Der Rechnungshof empfiehlt, das Berichtswesen stärker an den Informationsbedarfen der jeweiligen Berichtsadressaten auszurichten.

¹⁸¹ Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Haushaltsgrundsatzgesetzes (Haushaltsgrundsatzmodernisierungsgesetz – HGrGMOG, Bundestagsdrucksache 16 / 12060, vom 26. Februar 2009, S. 13.

¹⁸² Ebenda S. 11.

4.2 Gesetzliche und vertragliche Berichterstattung

Nachfolgend geht der Rechnungshof im Einzelnen auf die gesetzliche Berichterstattung zu den über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie Kosten und Mengen, auf die Berichterstattungspflicht über den ab dem Jahr 2015 gesetzlich vorgeschriebenen Abbaupfad der Nettokreditaufnahme sowie auf die vertragliche Berichterstattung in Form von Quartalsberichten ein. Die Ausführungen zur zukünftigen Berichterstattung über die Schuldenbremse (vgl. Abschnitt 4.4) hält der Rechnungshof bereits jetzt für erforderlich, damit die Empfehlungen zur Gestaltung der Berichterstattung rechtzeitig im Landtag diskutiert werden können.



Abbildung 4-1: Gesetzliche und vertragliche Berichterstattung.

4.3 Bericht über die über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie Kosten und Mengen

Über die über- und außerplanmäßigen Ausgaben im kameralen Haushalt einschließlich der Vorgriffe und ihre Begründung informiert jährlich die vom Ministerium der Finanzen erstellte Haushaltsrechnung (§ 85 Nr. 1 LHO). In den als Anlage 1 der Haushaltsrechnung beigefügten Übersichten werden die Mehrausgaben für alle Einzelpläne und Kapitel dargelegt und nach gedeckten Mehrausgaben, über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie Vorgriffen auf das Folgejahr unterschieden. Die Buchungsstellen werden jeweils benannt, die Mehrausgaben kurz begründet und ggf. vorhandene Einsparungen aufgeführt. Die Zusammenstellung zur Anlage 1 fasst die Gesamtüberschreitungen nach Einzelplänen zusammen.

Im Haushaltsjahr 2012 wurde der Haushaltsplan um 297,6 Mio. Euro überschritten. Das entspricht rund einem Prozent des verabschiedeten Gesamtvolumens des Haushaltsplans. Von den Überschreitungen entfielen 248,2 Mio. Euro auf überplanmäßige Ausgaben, 34,8 Mio. Euro auf außerplanmäßige Ausgaben und 14,6 Mio. Euro auf Vorgriffe auf Haushaltsansätze des Folgejahres (Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben). Im Vergleich zum Vorjahr (745,3 Mio. Euro) verminderte sich die Gesamtüberschreitung im Jahr 2012 um 447,7 Mio. Euro. Einen Zehnjahresvergleich zeigt Abbildung 4-2.



Überplanmäßige Ausgaben
 Außerplanmäßige Ausgaben
 Vorgriffe
Gesamtüberschreitung

248 170 534,12 Euro
 + 34 823 089,10 Euro
 + 14 559 004,38 Euro
297 552 627,60 Euro

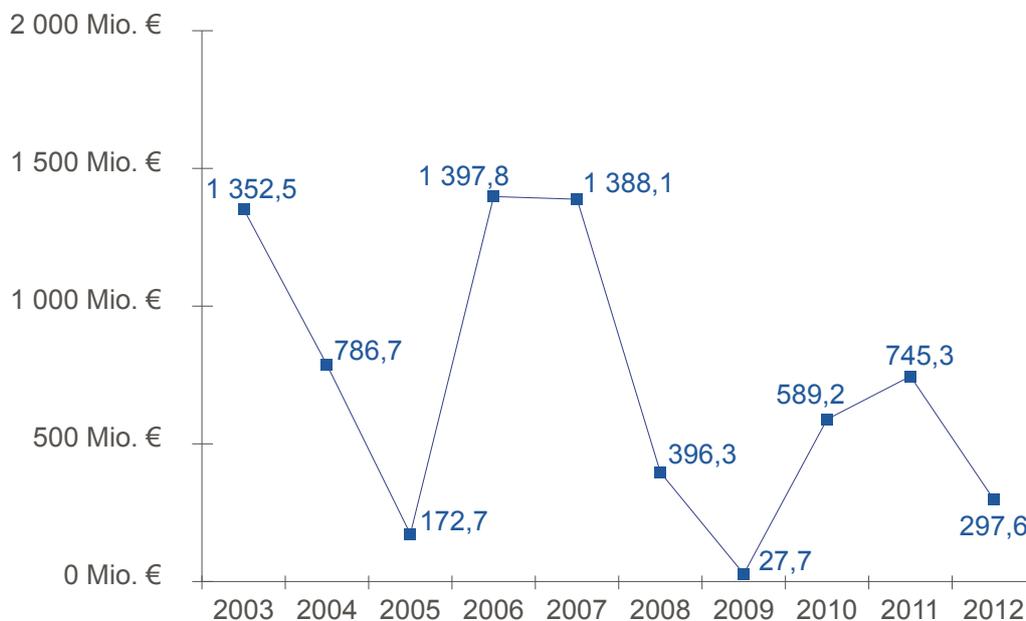


Abbildung 4-2: Gesamtüberschreitungen 2003 bis 2012

Im Verlauf des Haushaltsvollzugs auftretende Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen der Zustimmung des Ministers der Finanzen (Artikel 143 Absatz 1 HV). Die Zustimmung darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabwendbaren Bedürfnisses erteilt werden. Haushaltsüberschreitungen sind dem Landtag vierteljährlich mitzuteilen, soweit sie den im Haushaltsgesetz festgelegten Betrag überschreiten (§ 37 Absatz 4 LHO). In § 11 Absatz 3 HG 2012 wurde dieser Betrag auf 50 000 Euro festgesetzt. Der Minister der Finanzen informierte den Landtag in quartalsbezogenen Mitteilungen über die Haushaltsüberschreitungen. Die entsprechenden Landtagsdrucksachen datieren auf den 5. Juli 2012 für das erste Quartal 2012, auf den 18. April 2013 für das zweite und dritte Quartal 2012, auf den 10. Juli 2013 für das vierte Quartal 2012 und auf den 26. August 2013 für die Nachmeldung zum vierten Quartal 2012.¹⁸³

Um seine Kontrollfunktion erfüllen zu können, ist der Landtag auf eine regelmäßige und zeitnahe Berichterstattung des Ministers der Finanzen zu über- und außerplanmäßigen Haushaltsüberschreitungen angewiesen. Der Rechnungshof empfiehlt, den Landtag künftig regelmäßig vierteljährlich und zeitnäher zu unterrichten.

¹⁸³ Landtagsdrucksachen 18/5925, 18/7269, 18/7602 und 18/7672.

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

Für 214,6 Mio. Euro der Gesamtüberschreitung von 297,6 Mio. Euro lagen Ausgabeermächtigungen vor: 14,6 Mio. Euro zur Vorfinanzierung von Zuweisungen der Europäischen Union bei Förderprogrammen und für Zuweisungen des Bundes zum Ausgleich der Belastungen nach dem Kommunalen Optionsgesetz (§ 11 Absatz 2 HG 2012) sowie 200,0 Mio. Euro für die vorzeitige Darlehenstilgung (§ 13 Absatz 5 HG 2012). Die verbleibenden Mehrausgaben von 83,0 Mio. Euro bedurften einer Genehmigung durch den Landtag. Diese Beträge sind in der Zusammenstellung zu Anlage 1 und unter Ziffer 5.3 des Abschlussberichts der Haushaltsrechnung 2012 aufgeführt.

Im Produkthaushalt stellen über- und außerplanmäßige Gesamtkosten bzw. Mengen ebenfalls Haushaltsüberschreitungen dar, auf die § 37 LHO entsprechend anzuwenden ist (§ 2 Absatz 5 und 6 HG 2012). Die Überschreitungen der Gesamtkosten je Buchungskreis sowie die über- und außerplanmäßigen Mengenüberschreitungen, ihre jeweilige Begründung und ggf. vorhandene Einsparungen sind in Anlage 5 zur Haushaltsrechnung dargestellt. Die Zusammenstellung zu Anlage 5 fasst die Gesamtüberschreitungen nach Einzelplänen zusammen.

Im Haushaltsjahr 2012 wurden die Gesamtkosten um insgesamt 378,6 Mio. Euro überschritten.¹⁸⁴ In Höhe von 157,7 Mio. Euro bestanden haushaltsrechtliche Ermächtigungen. Danach verblieben überplanmäßige Gesamtkosten in Höhe von 219,8 Mio. Euro. Diese und zusätzlich außerplanmäßige Gesamtkosten in Höhe von 1,1 Mio. Euro bedurften der Genehmigung des Landtags. In den Buchungskreisen, für die Menge und Preis verbindlich sind (§ 2 Absatz 6 HG 2012), lagen 27 Mengenüberschreitungen vor, wovon zwei durch haushaltsgesetzliche Ermächtigungen legitimiert waren.

Mit der Landtagsdrucksache 18 / 7762 vom 4. November 2013 beantragte die Landesregierung die Genehmigung der Haushaltsüberschreitungen, außerplanmäßigen Ausgaben sowie der Vorgriffe im Haushaltsjahr 2012. Darüber hinaus wurden die über- und außerplanmäßigen Gesamtkosten bzw. Mengen dem Landtag zur nachträglichen Genehmigung vorgelegt. Die dem Antrag beigefügten Kurzübersichten zu den Anlagen 1 und 5 der

¹⁸⁴ Vgl. Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2012, Nr. 9.



Haushaltsrechnung 2012 stimmen mit den Angaben der Haushaltsrechnung 2012 überein.

Der Antrag der Landesregierung wurde nach Sitzungen des Unterausschusses für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung am 13. November 2013 und des Haushaltsausschusses am 4. Dezember 2013 durch den Landtag am 10. Dezember 2013 vorbehaltlich der späteren Beschlussfassung über die Bemerkungen des Rechnungshofs genehmigt.

Die Haushaltsrechnung 2012 datiert auf den 29. Juli 2013. Gegen die Antragstellung der Landesregierung auf Genehmigung der Haushaltsüberschreitungen, außerplanmäßigen Ausgaben sowie der Vorgriffe im Haushaltsjahr 2012 am 4. November 2013 erhebt der Rechnungshof keine rechtlichen Bedenken. Die Landesregierung hat die formalen Vorgaben der Verfassung und der LHO eingehalten.

4.4 Bericht über die Einhaltung der Schuldenbremse

Im Rahmen der zukünftigen Berichterstattungspflicht über die Schuldenbremse wird die Landesregierung den Landtag jährlich über den Vollzug der Tilgungspläne, die Veränderung und den Bestand des Konjunkturausgleichs- und des Kontrollkontos sowie den Ausgleich des Kontrollkontos unterrichten (§9 Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen vom 26. Juni 2013, Artikel 141-Gesetz¹⁸⁵). Das Gesetz tritt am 1. Januar 2015 in Kraft. Die Berichterstattung hat jeweils bis zum 30. April des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres zu erfolgen.

Der Rechnungshof hatte bereits in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf eine Erweiterung der gesetzlichen Berichterstattungspflichten empfohlen. Es sollte zusätzlich über den vorhandenen Schuldenstand sowie die insgesamt pro Jahr neu aufgenommenen Schulden berichtet werden. Aus Transparenzgesichtspunkten ist es sinnvoll, detailliert darzulegen, aus welchem Grund (konjunkturell oder anderer Ausnahmestatbestand), wann und in welcher Höhe jeweils neue Schulden aufgenommen wurden. Des Weiteren ist eine Berichterstattung über die für das neue Haushaltsjahr erwartete Entwicklung der gesetzlich vorgesehenen Parameter zu empfehlen.

Dargelegt werden sollte die Einhaltung der jeweiligen Tilgungspläne, indem jeweils mindestens der festgelegte Tilgungszeitraum, die geplanten und bisherigen Tilgungen in Vorjahren, die geplanten und bisherigen Tilgungen im aktuellen Haushaltsjahr, der (voraussichtlich) verbleibende Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres, die künftigen jährlichen Tilgungslasten sowie das letzte Tilgungsjahr angegeben werden.

¹⁸⁵ GVBl. I S. 447.

Die Berichtspflicht der Landesregierung nach §9 Artikel 141-Gesetz beschränkt sich auf eine einmalige Berichterstattung nach Abschluss des Haushaltsjahrs. Zusätzlich könnte eine unterjährige Berichterstattung an den Landtag über die aktuelle Entwicklung in Erwägung gezogen werden. In einer Quartalsberichterstattung könnten Plan- / Ist-Abweichungen sowie Hochrechnungen der Einnahmen, der Ausgaben, der Konjunkturkomponente sowie der strukturellen Nettokreditaufnahme dargestellt werden.

Das Erfordernis einer solchen Quartalsberichterstattung zeigt sich am Beispiel der Konjunkturkomponente. Entsprechend Artikel 141 Absatz 3 HV darf bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung der Haushalt durch die Aufnahme von Krediten ausgeglichen werden. Hierzu wird gemäß §5 Artikel 141-Gesetz eine sogenannte „Konjunkturkomponente“ ermittelt, die je nach Konjunkturlage die konjunkturell zulässige Kreditaufnahme (oder den konjunkturell notwendigen Überschuss) aufzeigt. Die Konjunkturkomponente setzt sich aus einer Ex-ante-Konjunkturkomponente und einer Steuerabweichungskomponente zusammen. Die Ex-ante-Konjunkturkomponente soll einmalig bei der Haushaltsaufstellung berechnet werden. Die Steuerabweichungskomponente errechnet sich als Differenz zwischen den bei Haushaltsaufstellung veranschlagten und den tatsächlichen Steuereinnahmen. Bei einer negativen Abweichung dürfen die Mindereinnahmen durch Kreditaufnahmen ausgeglichen werden. Eine unterjährig berichtete negative Abweichung der Steuereinnahmen informiert mithin über den zulässigen Umfang zusätzlicher Kreditaufnahmen.

Eine Berichterstattung über die Schuldenbremse entsprechend §9 Artikel 141-Gesetz sollte auch in die Haushaltsrechnung aufgenommen werden. Bisher ist die Berichterstattung auf die Neuverschuldung und den Schuldenstand zum Stichtag der Haushaltsrechnung beschränkt.

In einer Stellungnahme hat sich das Ministerium der Finanzen ablehnend zu einem „fünften Quartalsbericht“ geäußert, da er keinen Steuerungsnutzen für die Abgeordneten bringe. Aufgrund der umfassenden Haushaltsrechnung werde auch kein Bedarf gesehen. Generell müsse abgewogen werden, ob die vom Rechnungshof vorgeschlagene Ausweitung der Berichterstattung nicht zu höherem Aufwand und zu einer zusätzlichen Komplexität der Berichterstattung führe.

Ein zusätzlicher Jahresabschlussbericht und eine erweiterte Berichterstattung verbessern aus Sicht des Rechnungshofs die Entscheidungsgrundlagen der Abgeordneten.



4.5 Quartalsberichterstattung

4.5.1 Organisation, Ausgestaltung und Inhalt

Die Quartalsberichterstattung an die Abgeordneten des Landtags durch das Budgetbüro im Landtag ist nicht gesetzlich normiert. Die Rechte und Aufgaben des Budgetbüros werden in einer „Kooperationsvereinbarung zur Arbeit des Budgetbüros im Hessischen Landtag“ zwischen dem Landtag und der Landesregierung und in einer „Geschäftsordnung für das Budgetbüro im Hessischen Landtag“ beschrieben. Hinsichtlich der Berichterstattung ist in der Geschäftsordnung geregelt, dass das Budgetbüro die quartalsweise erstellten „Führungsberichte“ – ggf. mit einer ergänzenden Stellungnahme – den im Landtag vertretenen Fraktionen zuleitet.

Die auf der Grundlage der Quartalsberichte erstellte Kommentierung des Budgetbüros informiert auf durchschnittlich etwa 20 Seiten im Wesentlichen über die Leistungs- und Erfolgspläne der Buchungskreise und deren Kennziffern. Im Haushaltsjahr 2012 umfasste die Kommentierung drei Teile und in der Regel drei tabellarische Anlagen. In der Einleitung wurden Angaben zum Umfang der Berichterstattung gemacht. Die Vorbemerkungen enthielten insbesondere Erläuterungen zu allgemeinen Sachverhalten, die Auswirkungen auf mehrere oder sämtliche Buchungskreise hatten, sowie zu den Anlagen der Quartalsberichte. Der dritte Teil behandelte Besonderheiten bei einzelnen Buchungskreisen, z. B. bestimmte Plan- / Ist-Abweichungen und deren Begründung. Die Anlage 1 führte wesentliche Plan- / Ist-Abweichungen bei Produkten, Projekten, zwischenbehördlichen Leistungen und externen Leistungen auf. Die Anlage 2 informierte über Fördermittelbuchungskreise. Die Ergebnisse der Leistungs- und Erfolgspläne sämtlicher Buchungskreise waren Gegenstand der Anlage 3.

Seit dem ersten Quartal 2013 erscheint die Kommentierung in einer überarbeiteten Form. Teil I (Allgemeines) umfasst nun die bisherigen Teile I und II, während Teil II (bisher Teil III) nun für jedes Ressort einen tabellarischen Überblick über wichtige Kennzahlen sämtlicher zugehöriger Buchungskreise sowie bezogen auf sämtliche Produkte, Projekte, zwischenbehördliche Leistungen und externen Leistungen eines Ressorts die wesentlichen Plan- / Ist-Abweichungen beinhaltet. Teil III informiert über die Fördermittelbuchungskreise sämtlicher Ressorts.

Die Kommentierung des Budgetbüros basiert auf den Führungsberichten (bzw. Ressortberichten) der Landesregierung. Laut oben genannter Kooperationsvereinbarung und Geschäftsordnung hat diese ihre Berichte dem Budgetbüro bis zum 20. Tag des Folgemonats zur Verfügung zu stellen. Die Übermittlung der letzten Berichte eines Jahres verzögert sich wegen der Berücksichtigung der 13. Buchungsperiode um etwa einen Monat.

Bis zur Fertigstellung der Quartalsberichte vergeht danach ein Zeitraum von etwa einem Monat. In dieser Zeit stimmt das Budgetbüro zunächst das Zahlenwerk der Landesregierung ab und aggregiert die Buchungskreise auf Ressortebene. Im Rahmen der Berichtserstellung sind häufig Rückfragen an die Ressorts zu stellen. Ansprechpartner hierfür ist laut Kooperationsvereinbarung grundsätzlich das Ministerium der Finanzen. Mit diesem wird auch der Berichtsentswurf abgestimmt.

Die Quartalsberichte werden im Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung beraten. Die Beratung wird durch einen Vortrag der Leiterin des Budgetbüros eröffnet. Die Nachfragen der Ausschussmitglieder werden regelmäßig durch die Vertreter der Ressorts beantwortet. Die Quartalsberichte werden darüber hinaus in das Intranet des Landtags eingestellt. Sie stehen damit allen Abgeordneten zur Verfügung.

4.5.2 Hinweise und Empfehlungen

Der vierte Quartalsbericht 2012 berücksichtigt 72 der 79 Buchungskreise. Er umfasst nicht den Buchungskreis „Schulen“ sowie weitere sechs Buchungskreise. Derzeit fehlen in der Berichterstattung noch die Buchungskreise des Einzelplans 17 („Allgemeine Finanzverwaltung“), in dem unter anderem die Steuereinnahmen¹⁸⁶ und Pensionslasten des Landes abgebildet werden sowie der Buchungskreis des Einzelplans 18 („Staatliche Hochbaumaßnahmen“). Begründet wird dies damit, dass die beiden Einzelpläne noch nicht vollständig auf den Produkthaushalt umgestellt worden seien.

Die im Haushaltjahr 2012 noch fehlenden Einzelpläne und Buchungskreise sollten zeitnah in die Quartalsberichterstattung aufgenommen werden. Nur bei Berichterstattung über sämtliche Buchungskreise werden die Abgeordneten des Landtags umfassend über die Haushaltsentwicklung informiert.

Der vierte Quartalsbericht eines Jahres berücksichtigt die 13. Buchungsperiode, nicht aber die weiteren Buchungsperioden eines Haushaltsjahres. Insbesondere die Nachbuchungen, die im Rahmen der Jahresabschlussprüfung vorgenommen werden, sind im vierten Quartalsbericht noch nicht berücksichtigt. Das Budgetbüro geht hier einen Kompromiss zwischen zeitnaher und umfassender Berichterstattung ein. Ein zusätzlicher Jahresabschlussbericht („fünfter Quartalsbericht“), der sämtliche Buchungsperioden umfasst, könnte die Abgeordneten des Landtags frühzeitig z. B. auch über nachträglich gebildete oder aufgelöste Rückstellungen sowie Gewinn- oder Verlustübernahmen informieren. Ein solcher Bericht würde auch eine Überleitung auf den Leistungsbericht der Haushaltsrechnung ermöglichen.

¹⁸⁶ Über die Entwicklung der Steuereinnahmen unterrichtet das Budgetbüro die Abgeordneten des Landtags gesondert.



Die Quartalsberichterstattung sollte um eine Hochrechnung erweitert werden. Hierbei werden die Ist-Werte des Quartals auf das Gesamtjahr hochgerechnet. Bei annähernder Übereinstimmung des hochgerechneten Wertes mit dem Planansatz für das Gesamtjahr können quartalsbezogene Plan-/Ist-Abweichungen als saisonale Schwankungen bei der Leistungserbringung identifiziert werden. Damit erübrigten sich umfangreiche Begründungen für die entsprechenden Plan-/Ist-Abweichungen.

Des Weiteren sollte die Berichterstattung um eine Darstellung wichtiger Kennzahlen des Jahresabschlusses erweitert werden. Insbesondere sollte die quartalsweise Entwicklung des Eigenkapitals abgebildet werden. Ferner hält der Rechnungshof eine unterjährige Information der Abgeordneten beispielsweise über die Entwicklung der Investitionen, Steuererträge, Personalaufwendungen und Zinsaufwendungen für erforderlich.

Ergänzend hierzu sollte über die Zins-Steuer-Quote berichtet werden, die Auskunft über den Anteil der Steuereinnahmen gibt, der für Zinsausgaben verwendet wurde.

In einer Stellungnahme hat sich das Ministerium der Finanzen ablehnend zu einem „fünften Quartalsbericht“ geäußert, da er keinen Steuerungsnutzen für die Abgeordneten bringe. Aufgrund der umfassenden Haushaltsrechnung werde auch kein Bedarf gesehen. Generell müsse abgewogen werden, ob die vom Rechnungshof vorgeschlagene Ausweitung der Berichterstattung nicht zu höherem Aufwand und zu einer zusätzlichen Komplexität der Berichterstattung führe.

Ein zusätzlicher Jahresabschlussbericht und eine erweiterte Berichterstattung verbessern aus Sicht des Rechnungshofs die Entscheidungsgrundlagen der Abgeordneten.

5 Länderfinanzausgleich und Kommunalen Finanzausgleich

Im Jahr 2012 zahlte das Land rund 1 726 Mio. Euro in den Länderfinanzausgleich. Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die Zahlungen um 35 Mio. Euro, ein Anstieg von 2 Prozent. Im Gegensatz zu den Vorjahren war Hessen nicht mehr das finanzstärkste Bundesland, sondern blieb u. a. aufgrund der Entwicklung der Steuereinnahmen hinter Bayern und Baden-Württemberg zurück. Nach den horizontalen Ausgleichszahlungen unter den Ländern blieb Hessen auf dem dritten Rang. Nach den zusätzlichen vertikalen Ausgleichsleistungen des Bundes belegte das Land Rang neun.

Für den Kommunalen Finanzausgleich wurde im Jahr 2012 eine Steuerverbundmasse von 3 202 Mio. Euro geplant. Die Schlussabrechnung ergab einen negativen Saldo von 45 Mio. Euro. Verwendungsseitig flossen den Kommunen Finanzausgleichszuweisungen in Höhe von 3 576 Mio. Euro zu. Ein Urteil des Staatsgerichtshofs vom 21. Mai 2013 macht eine Ermittlung des Finanzbedarfs der Kommunen erforderlich.

5.1 Länderfinanzausgleich

5.1.1 Bundesstaatlicher Finanzausgleich

Ziel des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ist es, durch eine Annäherung der Einnahmen der Länder gleichwertige Lebensverhältnisse für alle Einwohner im Bundesgebiet herzustellen und zu bewahren. Die verfassungsrechtlichen Bestimmungen des Finanzausgleichs können in vier Stufen gegliedert werden:

1. Zunächst wird das Steueraufkommen vertikal zwischen Bund und Gesamtheit der Länder verteilt (primärer vertikaler Finanzausgleich).
2. Anschließend folgt die horizontale Verteilung des Länderanteils an Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer zwischen den Ländern (primärer horizontaler Finanzausgleich).
3. In der dritten Stufe wird der sogenannte Länderfinanzausgleich zwischen finanzstärkeren und finanzschwächeren Ländern durchgeführt (sekundärer horizontaler Finanzausgleich).
4. Die letzte Stufe bilden die Bundesergänzungszuweisungen an leistungsschwache Länder (sekundärer vertikaler Finanzausgleich).



Im Folgenden werden die dritte und vierte Stufe, der Länderfinanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen, näher beleuchtet.

5.1.2 Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich

Der Finanzausgleich unter den Ländern dient der Annäherung ihrer Finanzkraft. Länder mit überdurchschnittlicher Finanzkraft sind zu Ausgleichszahlungen zu Gunsten von Ländern mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft verpflichtet. Die Finanzkraft eines Landes wird ermittelt aus Einnahmen des Landes und seiner Gemeinden.¹⁸⁷

Der Finanzausgleich zwischen ausgleichspflichtigen und ausgleichsberechtigten Ländern wird während eines Jahres zunächst auf der Grundlage vorläufiger Werte berechnet.¹⁸⁸ Die aufgrund dieser vorläufigen Berechnungen zu erbringenden Zahlungen werden einerseits monatlich aus dem Umsatzsteueraufkommen und andererseits durch Quartalszahlungen geleistet.¹⁸⁹ Nach Abschluss des Ausgleichsjahres wird mit einer endgültigen Abrechnung des Bundesfinanzministeriums, die der Zustimmung des Bundesrats bedarf, die exakte Höhe der Zahlungen festgestellt. Daraus ergeben sich Schlusszahlungen, welche die vorläufigen Zahlungen ergänzen.¹⁹⁰

Zahlungsverpflichtungen im Jahr 2012

Im Haushaltsjahr 2012 wurden vorläufige Zahlungen für die Jahre 2011 und 2012 kassenwirksam. Die kassenwirksamen Zahlungen Hessens in den Länderfinanzausgleich betragen 1 726,2 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahreswert von 1 691,1 Mio. Euro stiegen die Zahlungen um 35,1 Mio. Euro (2,1 Prozent).

Abbildung 5-1 zeigt die kassenwirksamen Zahlungen des Landes in den Länderfinanzausgleich in den Jahren 2003 bis 2013 und die Sollangabe

¹⁸⁷ § 7 des Gesetzes über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG) vom 9. September 2001, BGBl. I S. 2302, zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes zur Neuregelung der Kraftfahrzeugsteuer und Änderung anderer Gesetze vom 29. Mai 2009, BGBl. I S. 1170. § 6 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG (Bund)) in der Fassung der Bekanntmachung durch Artikel 5 des Gesetzes vom 20. Dezember 2001, BGBl. S. 3955, 3956, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Juli 2013 (BGBl. I S. 2401). Dabei werden die ermittelten Einnahmen der Gemeinden mit einem Anteil von 64 Prozent in die Berechnung einbezogen (§ 8 Absatz 3 FAG (Bund)).

¹⁸⁸ § 13 FAG (Bund).

¹⁸⁹ § 14 Absätze 1 und 3 FAG (Bund).

¹⁹⁰ § 15 FAG (Bund).

des Haushaltsplans für das Jahr 2014. Zugleich werden die Zahlungen nach Abrechnung der Jahre 2003 bis 2013 dargestellt.



2003 bis 2010 und 2012: kassenwirksame Zahlungen nach Haushaltsrechnung; abrechnungsmäßig jew. nach Zweiter Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes

2011: kassenwirksame Zahlungen nach Haushaltsrechnung; Zahlungen nach aktualisierter vorläufiger Abrechnung 2011, BMF vom 29.09.2013

2013: kassenwirksame Zahlungen ist nach Angaben HMdF; Zahlungen nach vorläufiger Abrechnung 2013; BMF vom 17.01.2014

2014: kassenwirksame Zahlungen nach Haushaltsplan (Soll)

Abbildung 5-1: Kassenwirksame Zahlungen sowie Zahlungen nach Abrechnung in den Länderfinanzausgleich

Seit dem Jahr 2005 stiegen die Zahlungen Hessens in den Länderfinanzausgleich an und erreichten im Jahr 2007 mit 3 164,2 Mio. Euro den höchsten Wert im Zehnjahresvergleich. Nach einem Absinken in den Krisenjahren stiegen die Zahlungen Hessens seit dem Jahr 2010 wieder an. Sie erhöhten sich im Jahr 2012 um 35,1 Mio. Euro (2,1 Prozent) auf 1 726,2 Mio. Euro. Entgegen der Haushaltsplanung sanken die Zahlungen im Jahr 2013 um 23,4 Prozent auf 1 321,8 Mio. Euro.¹⁹¹

Die Zahlungsverpflichtungen spiegeln auch die wirtschaftliche Stärke des Landes und seiner Gemeinden im Vergleich zu den anderen Bundesländern und ihren Gemeinden wider: So hatte Hessen im Jahr 2012 erneut das höchste Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen und je Einwohner unter den Flächenländern.¹⁹²

¹⁹¹ Ist für das Haushaltsjahr 2013 (nach Angaben des Ministeriums der Finanzen). Im Haushaltsplan 2013 waren 1 831,0 Mio. Euro veranschlagt.

¹⁹² Vgl. Ministerium der Finanzen, Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2013 bis 2017, Landtagsdrucksache 18 / 7521, S. 10; Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen 1991 bis 2012 (WZ 2008), in: http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/tbls/tab.asp?lang=de-DE&tbl=tab01, zuletzt abgerufen am 9. April 2014.



Abrechnung des Länderfinanzausgleichs im Jahr 2012

Die Finanzkraftreihenfolge der Länder im Jahr 2012 vor (Zeile 2.2) und nach Länderfinanzausgleich (Zeile 3.3) sowie nach allen Ergänzungszuweisungen des Bundes (Zeile 5.6) ist in Tabelle 5-1 dargestellt. Hessen hatte im Jahr 2012 vor dem Länderfinanzausgleich eine relative Finanzkraft von 110,9 Prozent (siehe Zeile 2.1) gegenüber 115,1 Prozent im Jahr 2011. Im Vergleich zu den Vorjahren fiel Hessen in der Finanzkraftreihenfolge hinter Bayern (114,6 Prozent) und Baden-Württemberg (112,8 Prozent) zurück.

Die Abrechnung des Finanzausgleichs unter den Ländern (d. h. ohne Bundesergänzungszuweisungen) ergab im Jahr 2012 ein Verteilungsvolumen von 7 891,1 Mio. Euro (Vorjahr: 7 324,3 Mio. Euro). Nachdem die Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2009 zu einem deutlichen Rückgang der Finanzkraft der Länder sowie zu einer Verringerung der relativen Finanzkraftunterschiede führte, stieg die Finanzkraft im Jahr 2012 im dritten Jahr in Folge an.¹⁹³

Aus der relativen Finanzkraft ergibt sich die Zahlungsverpflichtung des Landes im Rahmen des Länderfinanzausgleichs. Sie betrug im Jahr 2012 für Hessen 1 304,3 Mio. Euro (siehe Zeile 3). Hessen war nach Bayern (3 796,6 Mio. Euro) und Baden-Württemberg (2 765,1 Mio. Euro) das drittgrößte Geberland. Nach Länderfinanzausgleich (ohne Ergänzungszuweisungen des Bundes) belegt Hessen bei der Finanzkraftreihenfolge mit einer relativen Finanzkraft von 104,2 Prozent weiter den dritten Rang (siehe Zeile 3.3).

Das starke Absinken im Vergleich zum Vorjahr (– 27,5 Prozent) ist u. a. auf das im Vergleich zu anderen Bundesländern geringe Steuerwachstum im Jahr 2012 zurückzuführen.¹⁹⁴

Ein weiterer Grund für die gesunkene Zahlungsverpflichtung Hessens sind die Ergebnisse der im Jahr 2011 durchgeführten Volkszählung (Zensus). Der Bevölkerungsrückgang war in Hessen geringer als in anderen Bundesländern,¹⁹⁵ so dass der Anteil Hessens an der Gesamtbevölkerung leicht stieg. Die neuen Bevölkerungszahlen führen zu einer Entlastung Hessens sowohl auf der zweiten Stufe des bundesstaatlichen Finanzausgleichs (horizontale Verteilung des Steueraufkommens zwischen den Ländern) als auch im Länderfinanzausgleich. Auf der zweiten Stufe wird die Umsatz-

¹⁹³ Vgl. BMF Monatsbericht Februar 2010, S. 83, Monatsbericht Februar 2011, S. 77, Monatsbericht Februar 2012, S. 71, sowie Monatsbericht Februar 2013, S. 42.

¹⁹⁴ Vgl. Ministerium der Finanzen, Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2013 bis 2017, Landtagsdrucksache 18 / 7521, S. 33. Vgl. auch Abschnitt 1.2.1.2.

¹⁹⁵ Die hessische Bevölkerung sank im Vergleich zur Bevölkerungsfortschreibung um – 1,5 Prozent, während die Gesamtbevölkerung Deutschlands um – 1,9 Prozent sank. Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Zensus kompakt, Ergebnisse des Zensus 2011, Ausgabe 2013, S. 9, 11.

steuer zu circa 75 Prozent nach der Einwohnerzahl unter den Ländern aufgeteilt. Die restlichen 25 Prozent werden an die Länder als sogenannte Ergänzungsanteile verteilt, für die die Steuereinnahmen je Einwohner eines Landes mit den durchschnittlichen Steuereinnahmen je Einwohner aller Länder in Beziehung gesetzt werden. Im Länderfinanzausgleich wird die durchschnittliche Finanzkraft je Einwohner zur Berechnung der Ausgleichsbeiträge herangezogen.

Um die Auswirkungen des Zensus 2011 abzumildern, hatten sich Bund und Länder darauf verständigt, dass die Zensusergebnisse stufenweise berücksichtigt werden. Im Ausgleichsjahr 2011 wurden ein Drittel, im Ausgleichsjahr 2012 zwei Drittel der zensusbedingten Unterschiede den bisher fortgeschriebenen Einwohnerzahlen zugerechnet. Erst ab 2013 werden die neuen Einwohnerzahlen in vollem Umfang im Finanzausgleich berücksichtigt.¹⁹⁶ Nach Angaben des Ministeriums der Finanzen betrug die Entlastung Hessens durch die Zensusergebnisse im Jahr 2011 knapp 15 Mio. Euro sowie im Jahr 2012 rund 30 Mio. Euro. Ab dem Jahr 2013 sei mit einer jährlichen Entlastung in Höhe von rund 45 Mio. Euro zu rechnen, wobei gut 15 Mio. Euro auf Mehreinnahmen bei der Umsatzsteuer und knapp 30 Mio. Euro auf Minderausgaben beim Länderfinanzausgleich entfielen.¹⁹⁷

¹⁹⁶ Vgl. § 12a FAG (Bund).

¹⁹⁷ Vgl. Kleine Anfrage des Abg. Landau (CDU) vom 13. Juni 2013 betreffend Auswirkungen des Zensusergebnisses 2011 auf die Finanzausgleichssysteme LFA und KFA und Antwort des Ministers der Finanzen, Drucksache 18 / 7498, 8. Juni 2013, S. 1 f.



Finanzkraftreihenfolge im bundesstaatlichen Finanzausgleich 2012¹⁾

	NW	BY	BW	NI	HE	SN	RP	ST	SH	TH	BB	MV	SL	BE	HH	HB	Insgesamt
1 Ausgleichsmesszahl (AMZ)	56901	40405	34293	25258	19468	13139	12876	7379	9082	7058	7996	5252	3228	14816	7625	2852	267 629
2 Finanzkraft (FK) vor LFA	55975	46320	38680	24878	21587	11604	12376	6503	8810	6197	7120	4543	3054	10204	7681	2098	267 629
2.1 FK in % der AMZ ²⁾	98,4	114,6	112,8	98,5	110,9	88,3	96,1	88,1	97,0	87,8	89,0	86,5	94,6	68,9	100,7	73,6	100,0
2.2 Rangfolge vor LFA	6	1	2	5	3	11	8	12	7	13	10	14	9	16	4	15	
3 Länderfinanzausgleich (LFA)	435	- 3797	- 2765	178	- 1304	961	256	550	134	542	543	453	94	3224	- 25	521	7891
3.1 Finanzkraft nach LFA	56410	42523	35915	25056	20283	12564	12632	7052	8945	6739	7663	4996	3148	13428	7656	2619	267 629
3.2 FK in % der AMZ	99,1	105,2	104,7	99,2	104,2	95,6	98,1	95,6	98,5	95,5	95,8	95,1	97,5	90,6	100,4	91,8	100,0
3.3 Rangfolge nach LFA	6	1	2	5	3	11	8	12	7	13	10	14	9	16	4	15	
4 Allgemeine BEZ³⁾	160			59		394	139	225	71	220	227	178	49	1018		170	2911
4.1 Finanzkraft n. allg. BEZ	56570	42523	35915	25115	20283	12959	12771	7277	9016	6959	7890	5174	3198	14446	7656	2789	270 539
4.2 FK in % der AMZ	99,4	105,2	104,7	99,4	104,2	98,6	99,2	98,6	99,3	98,6	98,7	98,5	99,1	97,5	100,4	97,8	101,1
4.3 Rangfolge nach allg. BEZ	6	1	2	5	3	11	8	12	7	13	10	14	9	16	4	15	
5 Sonderbedarfs- BEZ																	
5.1 wg. überproportionaler Kostentpolitischer Führung	0	0	0	0	0	26	46	53	53	56	55	61	63	43	0	60	517
5.2 wg. struktureller Arbeitslosigkeit	0	0	0	0	0	227	0	133	0	125	135	91	0	0	0	0	711
5.3 wg. teilungsbedingter Sonderlasten	0	0	0	0	0	1893	0	1142	0	1039	1040	765	0	1381	0	0	7260
5.4 Finanzkraft nach BEZ	56570	42523	35915	25115	20283	15104	12817	8605	9069	8178	9121	6091	3261	15871	7656	2849	279 027
5.5 FK in % der AMZ	99,4	105,2	104,7	99,4	104,2	115,0	99,5	116,6	99,9	115,9	114,1	116,0	101,0	107,1	100,4	99,9	104,3
5.6 Rangfolge nach allen BEZ	16	7	8	15	9	4	14	1	13	3	5	2	10	6	11	12	

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

Tabelle 5-1: Finanzkraftreihenfolge im bundesstaatlichen Finanzausgleich 2012

Im Jahr 2012 wurden die Mittel des Länderfinanzausgleichs in Höhe von 7 891,1 Mio. Euro von vier überdurchschnittlich finanzstarken Ländern aufgebracht und an die zwölf finanzschwachen Länder verteilt (Abbildung 5-2).

Zahler

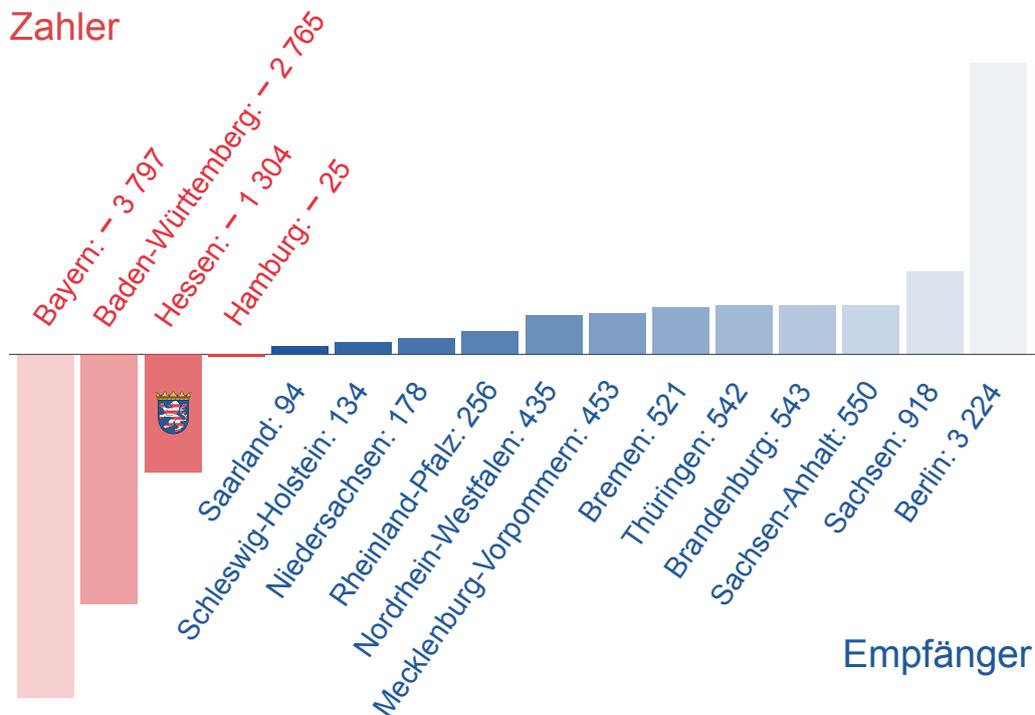
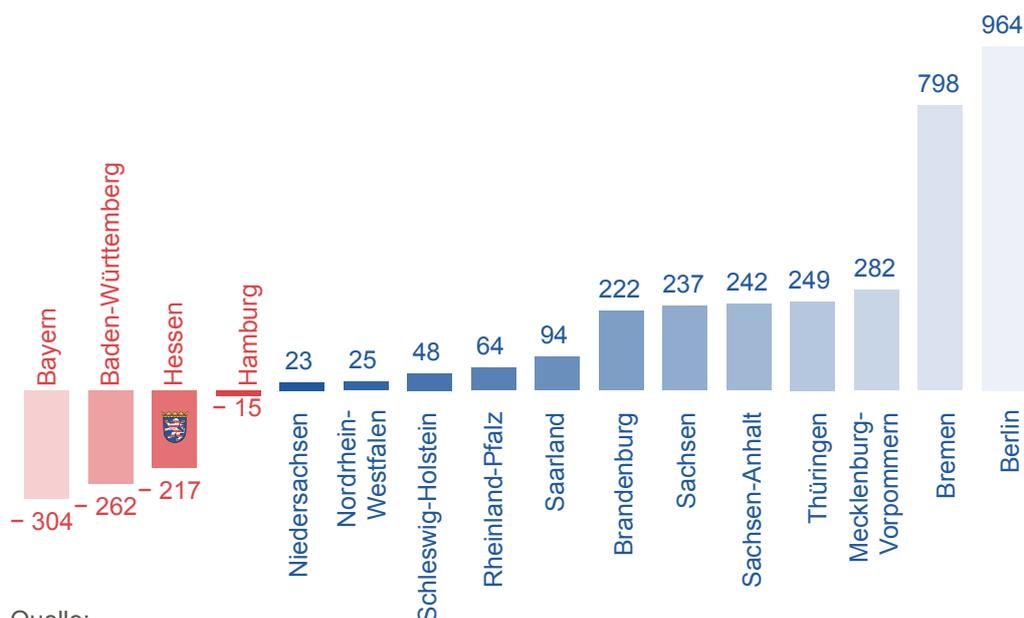


Abbildung 5-2: Zahler und Empfänger im Länderfinanzausgleich 2012

Durch den Länderfinanzausgleich ergab sich im Jahr 2012 für jeden Einwohner Hessens rechnerisch eine Belastung in Höhe von 217 Euro. Damit sank der Umverteilungsbetrag je Einwohner im Vergleich zum Vorjahr (297 Euro). Nachdem Hessen in den Vorjahren im Verhältnis zur Zahl der Einwohner größter Beitragszahler in den Länderfinanzausgleich war, fiel das Land im Ausgleichsjahr 2012 hinter Bayern und Baden-Württemberg auf die dritte Position (Abbildung 5-3).



Quelle:

Eigene Berechnungen nach der zweiten Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2012, Bundesrats-Drucksache 681/13.

Abbildung 5-3: Umverteilungswirkungen des Länderfinanzausgleichs je Einwohner 2012

5.1.3 Bundesergänzungszuweisungen

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

Durch die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (siehe Zeilen 4 bis 4.3 der Tabelle 5-1) soll die nach dem Länderfinanzausgleich verbleibende Lücke zur durchschnittlichen Finanzkraft weiter verringert werden. Dabei bleibt die Finanzkraftreihenfolge unter den Ländern – auch der dritte Rang Hessens (siehe Zeile 4.3) – unverändert.

Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sollen den Ausgleich besonderer Finanzbedarfe aufgrund spezifischer Sonderlasten bewirken. Im Jahr 2012 wurden vom Bund zum Ausgleich „überproportionaler Kosten politischer Führung“ 517 Mio. Euro an leistungsschwache Länder¹⁹⁸ gezahlt. Wegen hoher struktureller Arbeitslosigkeit leistete der Bund Zahlun-

¹⁹⁸ Im Jahr 2012 erhielten alle Empfängerländer diese Art der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen.

gen von 711 Mio. Euro an die fünf neuen Länder. Des Weiteren wurden an diese Länder und Berlin Bundesergänzungszuweisungen zum Abbau teils bedingter Sonderlasten von 7 260 Mio. Euro gezahlt (siehe Zeilen 5 bis 5.6). Die letztgenannte Art der Bundesergänzungszuweisungen sinkt jedes Jahr. Letztmalig sollen diese in Höhe von 2 096,3 Mio. Euro im Jahr 2019 gezahlt werden.¹⁹⁹ Hessen erhält weder allgemeine noch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen.

Die Bundesergänzungszuweisungen wegen hoher struktureller Arbeitslosigkeit, die seit dem Jahr 2005 jeweils 1 000 Mio. Euro betragen, wurden in den Jahren 2010 und 2013 durch Bund und Länder gemeinsam überprüft²⁰⁰ und das Finanzausgleichsgesetz jeweils geändert.²⁰¹ In den Jahren 2012 und 2013 betragen die Bundesergänzungszuweisungen jeweils 710,5 Mio. Euro, ab dem Jahr 2014 werden Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 777 Mio. Euro ausgezahlt.²⁰² Die nächste Überprüfung durch Bund und Länder wird im Jahr 2016 stattfinden.

Nach Einbeziehung der drei Arten von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen bleibt Hessens relative Finanzkraft mit 104,2 Prozent unverändert, allerdings belegt Hessen danach den neunten Platz in der Finanzkraftreihenfolge der Länder (in den Vorjahren Platz 7).²⁰³ Die Geberländer im Länderfinanzausgleich Bayern, Baden-Württemberg und Hessen verschlechtern sich in der Rangfolge jeweils um sechs Plätze, Hamburg sogar um sieben Plätze (siehe Zeilen 2.2 und 5.6). Eine unterdurchschnittliche Finanzkraft weisen nach allen Zahlungen des Bundes die Länder Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen (beide 99,4 Prozent), Rheinland-Pfalz (99,5 Prozent), Schleswig-Holstein und Bremen (beide 99,9 Prozent) auf (siehe Zeile 5.5 der Tabelle 5-1).

¹⁹⁹ § 11 Absatz 3 FAG (Bund).

²⁰⁰ Vgl. § 11 Absatz 3a FAG (Bund), eingefügt durch Artikel 30 des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003, BGBl. I S. 2954, 2990; geändert im Hinblick auf den Evaluationstermin 2010 durch Artikel 32 Nr. 2 des Jahressteuergesetzes 2009 vom 19. Dezember 2008, BGBl. I S. 2794, 2841.

²⁰¹ § 11 Absatz 3a FAG (Bund) in der Fassung des Artikels 24 des Gesetzes zur Umsetzung der Beitreibungsrichtlinie sowie zur Änderung steuerrechtlicher Vorschriften vom 7. Dezember 2011, BGBl. I S. 2592, 2617; sowie in der Fassung des Artikels 1 des Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und der Bundeshaushaltsordnung vom 15. Juli 2013 (BGBl. I S. 2395).

²⁰² § 11 Absatz 3a Satz 1 FAG (Bund).

²⁰³ Vor Hessen liegen Sachsen-Anhalt (116,6 Prozent), Mecklenburg-Vorpommern (116,0 Prozent), Thüringen (115,9 Prozent), Sachsen (115,0 Prozent), Brandenburg (114,4 Prozent), Berlin (107,1 Prozent), Bayern (105,2 Prozent) und Baden-Württemberg (104,7 Prozent). Die angegebenen Werte beziehen sich auf die durchschnittliche Finanzkraft der Länder vor Bundesergänzungszuweisungen.



5.1.4 Perspektiven des Länderfinanzausgleichs

Drei Aspekte haben die Diskussion um den bundesstaatlichen Finanzausgleich weiter intensiviert: Erstens wird die sogenannte Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 von allen Ländern verbindlich einzuhalten sein (siehe Abschnitt 1.3.6), zweitens werden die einfachgesetzlichen Regelungen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zum 31. Dezember 2019 auslaufen und drittens haben die Länder Bayern und Hessen beim Bundesverfassungsgericht Klage gegen den Länderfinanzausgleich eingereicht.²⁰⁴

Die gesetzlichen Grundlagen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, das Maßstäbengesetz und das Finanzausgleichsgesetz, treten am 31. Dezember 2019 außer Kraft. Zugleich läuft der Solidarpakt II aus, der die besondere finanzielle Förderung der neuen Länder regelt. Für die Folgejahre wird im Rahmen einer Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen auch über eine Neuregelung des Länderfinanzausgleichs zu befinden sein.

Die Hessische Landesregierung und die Bayerische Staatsregierung haben am 5. Februar 2013 in einer gemeinsamen Kabinettsitzung beschlossen, Klage gegen den bestehenden Länderfinanzausgleich beim Bundesverfassungsgericht einzureichen.²⁰⁵ Am 25. März 2013 haben die Regierungen der beiden Länder beim Bundesverfassungsgericht einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit weiter Teile des Maßstäbengesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes gestellt.²⁰⁶

In einem Eckpunktepapier²⁰⁷ wurden die wesentlichen Aspekte der Klageschrift dargestellt. Es wird eine fehlerhafte Maßstäbebildung kritisiert. Darüber hinaus seien die formalen Vorgaben zur mehrstufigen Vorgehensweise zwischen Maßstäbe- und Finanzausgleichsgesetz nicht genügend beachtet. Inhaltlich treffe das Maßstäbengesetz keine hinreichend detaillierten Vorgaben zur grundlegenden Ordnung des Länderfinanzausgleichs.

Ferner wird die sogenannte „Einwohnerveredelung“ der Stadtstaaten kritisiert. Dieser fehle nach Grund und Umfang eine tragfähige rechtliche Grundlage. Sie setze einen abstrakten Mehrbedarf – also einen Ausgabebegriff – bei der Berechnung der Finanzkraft voraus, die ihrerseits jedoch einnahmeorientiert ist. In den Stadtstaaten beträgt die Einwohnergewichtung 135 Prozent. Im Hinblick auf Berlin würde dadurch die Hauptstadt-funktion von den Ländern mitfinanziert, was nicht Aufgabe des Länderfinanzausgleichs sei.

²⁰⁴ Vgl. Tappe, Die künftige Ausgestaltung der bundesstaatlichen Finanzordnung, in: Deutsches Verwaltungsblatt 17/2013, S. 1079.

²⁰⁵ Das Bundesverfassungsgericht hat sich bereits viermal – in den Jahren 1952, 1986, 1992 und 1999 – mit dem Länderfinanzausgleich befasst.

²⁰⁶ Vgl. Pressemitteilung der Staatskanzlei vom 25. März 2013.

²⁰⁷ Vgl. Eckpunktepapier der Landesregierung zur Klage gegen den Länderfinanzausgleich, Anlage zur Kabinettsitzung am 5. Februar 2013.

Daneben halten die klagenden Länder den Ansatz der Gemeindefinanzkraft mit 64 Prozent für zu hoch. Die finanzielle Eigenverantwortung der Kommunen für die Bestimmung des kommunalen Finanzbedarfs sei nur unzureichend berücksichtigt. Außerdem seien die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten politischer Führung verfassungswidrig, weil diese bereits durch die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen abgegolten würden.

Abschließend verstoße das Zusammenspiel auf allen vier Stufen des Finanzausgleichs gegen die Verfassung, da diese nicht aufeinander abgestimmt seien. Im Ergebnis würden die Unterschiede der Länder in ihrer Finanzkraft nahezu vollständig nivelliert. Dadurch werde die ursprüngliche Finanzkraftreihenfolge der Länder verändert. Es bestünden erhebliche Fehlreize, da gegebenenfalls erzielte Steuermehreinnahmen eines Landes zu einem hohen Anteil – über den Ausgleich – anderen Ländern zufließen.

Die neue hessische Regierungskoalition aus CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verdeutlicht im Koalitionsvertrag, dass sie hinter der eingereichten Klage vor dem Bundesverfassungsgericht stehe. Ziel sei es, die finanzielle Handlungsfähigkeit aller Länder sicherzustellen, die Balance zwischen Eigenstaatlichkeit und bundesstaatlicher Solidargemeinschaft zu wahren, deutlich höhere finanzielle Anreize zur Stärkung der Wirtschafts- und Steuerkraft aller Länder zu setzen und eine spürbare Minderung der hohen Belastung Hessens zu erreichen.²⁰⁸ Das Land verspreche sich vom Urteil des Bundesverfassungsgerichts Leitlinien für die anstehende Neuordnung des Finanzausgleichs.²⁰⁹

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD auf Bundesebene²¹⁰ sieht vor, eine Kommission einzurichten, die sich mit Fragen der föderalen Finanzbeziehungen befassen und dazu Vorschläge erarbeiten soll.²¹¹ Neben Vertretern von Bund und Ländern sollen auch kommunale Vertreter einbezogen werden. Bis Mitte der Legislaturperiode sollen Ergebnisse vorliegen. Neben der Reform des Länderfinanzausgleichs werden im Koalitionsvertrag die folgenden Aufgabenstellungen für die Kommission benannt:

- Europäischer Fiskalvertrag,

²⁰⁸ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für die 19. Wahlperiode des Hessischen Landtags 2014 – 2019, S. 9.

²⁰⁹ Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, Geschäftsbericht des Landes Hessen 2012, S. 69.

²¹⁰ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags 2013 – 2017, S. 67.

²¹¹ Es gab bereits die Föderalismuskommissionen I und II. Die Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Föderalismuskommission I) wurde im Dezember 2004 und die der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II) im März 2009 beendet.



- Schaffung von Voraussetzungen für die Konsolidierung und die dauerhafte Einhaltung der neuen Schuldenregel in den Länderhaushalten,
- Einnahmen- und Aufgabenverteilung und Eigenverantwortung der föderalen Ebenen,
- Altschulden, Finanzierungsmodalitäten und Zinslasten,
- Zukunft des Solidaritätszuschlags.

Diese Aufstellung zeigt, dass sich die Kommission nicht auf den horizontalen Finanzausgleich zwischen den Ländern beschränken wird.

5.2 Kommunalen Finanzausgleich

5.2.1 Gesetzliche Grundlagen

Der Kommunale Finanzausgleich hat die Aufgabe, den Kommunen für die übertragenen und freiwilligen Aufgaben die erforderliche Finanzausstattung zur Verfügung zu stellen, soweit diese nicht bereits (vor Finanzausgleich) vorhanden ist.²¹²

Die Hessische Verfassung fordert, dass der Staat „den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern“²¹³ hat. Diese Verfassungsvorgabe greift das Finanzausgleichsgesetz auf.²¹⁴ Die danach den Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Verfügung gestellten Finanzmittel (sogenannte Finanzausgleichsmasse²¹⁵) bestehen vor allem aus einem Anteil am Steueraufkommen des Landes, wie er nach den Zahlungen in den Länderfinanzausgleich verbleibt (sogenannte Steuerverbundmasse). Hinzu kommen weitere Beträge, die sich auf Grund von Gesetzen oder nach Maßgabe des jährlichen Haushaltsplans ergeben.

Für die Bemessung der den Gemeinden anteilig zustehenden Steuereinnahmen des Landes verlangt das Grundgesetz²¹⁶, dass die Länder ihre Kommunen mindestens an den Landesanteilen an den Gemeinschaftsteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer) betei-

²¹² Vgl. Kommentar von Wanieck (Begr.), Käss, Gretz-Roth, Keilmann, Sanner, Der kommunale Finanzausgleich und finanzielle Zuweisungen des Landes zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben nach dem Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs, in: Praxis der Gemeindeverwaltung, Hessen, Mai 2012, S. 10.

²¹³ Artikel 137 Absatz 5 Satz 1 HV.

²¹⁴ § 1 Absatz 1 des Gesetzes zur Regelung des Finanzausgleichs (Finanzausgleichsgesetz – FAG (Hessen)) in der Fassung vom 29. Mai 2007, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Juni 2013, GVBl. S. 446.

²¹⁵ § 2 FAG (Hessen).

²¹⁶ Artikel 106 Absatz 7 GG.

gen. Hessen hat bis zum Jahr 2010 bei der Berechnung der Steuerverbundmasse zusätzlich die Landesanteile an der Gewerbesteuerumlage, die Grunderwerbsteuer, die Kraftfahrzeugsteuer (bzw. seit deren Wegfall im Juli 2009²¹⁷ die ersatzweisen Zuweisungen des Bundes) und die Vermögensteuer einbezogen.

Seit dem Jahr 2011 wurde die Berechnung der Steuerverbundmasse maßgeblich auf die Steuern begrenzt, die das Grundgesetz benennt. Lediglich zwei Drittel der Grunderwerbsteuer fließen weiterhin in die Berechnung ein.²¹⁸ Die Kommunen erhalten keine Anteile mehr an der Gewerbesteuerumlage oder an den Zuweisungen des Bundes aufgrund der dem Land nicht mehr zustehenden Kraftfahrzeugsteuer.²¹⁹

Das Grundgesetz gibt den Ländern keine Beteiligungshöhe vor. In Hessen gilt seit dem Jahr 2001 eine Beteiligung von 23 Prozent (sogenannte Verbundquote). Diese Verbundquote blieb auch nach der beschriebenen Reduktion der Bemessungsgrundlage unverändert.²²⁰

5.2.2 Steuerverbund- und Finanzausgleichsmasse 2012

Die Gemeinden werden am Steueraufkommen des Landes nach Abzug der Zahlungen in den Länderfinanzausgleich beteiligt. Diese Steuerverbundmasse wird nach den Ansätzen der Steuern im Haushaltsplan berechnet. Im Jahr 2012 wurde die Steuerverbundmasse um 5,5 Mio. Euro aus der Schlussabrechnung des Jahres 2010 sowie um 135,0 Mio. Euro aus der zu erwartenden Schlussabrechnung des Jahres 2011 erhöht (Tabelle 5-2).²²¹

²¹⁷ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 106, 106b, 107, 108) vom 19. März 2009, BGBl. I S. 606.

²¹⁸ Im Jahr 2011 wurde zusätzlich die Vermögensteuer berücksichtigt. Aus dieser seit dem Jahr 1997 nicht mehr erhobene Steuer ergaben sich in den Jahren 2011 und 2012 jeweils geringfügige Zahlungseingänge in Höhe von 0,1 Mio. Euro.

²¹⁹ Artikel 1 Nr. 2 des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 vom 16. Dezember 2010, GVBl. I S. 612.

²²⁰ § 2 Absatz 2 FAG (Hessen).

²²¹ Schlussabrechnungen sind spätestens im zweiten Folgejahr in die Berechnung einzubeziehen (§ 2 Absatz 4 Satz 2 FAG (Hessen)). Zur Steuerverbundmasse 2012 vgl. Haushaltsplan 2012, Einzelplan 17, S. 117.



Kommunaler Finanzausgleich: Steuerverbundmasse	2011	2012		Veränderung		Abweichung	
	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Ist Mio. Euro	Ist ggü. Vorj. Mio. Euro	Vorj. %	Ist-Soll Mio. Euro	%
Lohnsteuer	5 624,4	5 805,0	5 835,1	210,7	3,7	30,1	0,5
Veranlagte Einkommensteuer	916,1	1 025,0	1 074,4	158,3	17,3	49,4	4,8
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	968,0	800,0	914,6	- 53,3	- 5,5	114,6	14,3
Abgeltungsteuer	366,0	375,0	382,3	16,2	4,4	7,3	1,9
Körperschaftsteuer	964,8	1 560,0	765,7	- 199,1	- 20,6	- 794,3	- 50,9
Umsatzsteuer	3 855,4	3 940,0	3 957,9	102,5	2,7	17,9	0,5
Abzüglich Familienleistungsausgleich	- 175,0	- 200,0	- 200,0	- 25,0	14,3	0,0	0,0
Einfuhrumsatzsteuer	1 682,9	1 590,0	1 735,0	52,1	3,1	145,0	9,1
Gemeinschaftsteuern	14 202,7	14 895,0	14 465,1	262,4	1,8	- 429,9	- 2,9
Vermögenssteuer	0,1	—	—	- 0,1	x	x	x
⅓ Grunderwerbsteuer (Landesanteil)	345,6	316,7	375,4	29,7	8,6	58,7	18,5
Einbezogene Landessteuern	345,8	316,7	375,4	29,6	8,6	58,7	18,5
Einbezogene Steuern vor LFA	14 548,5	15 211,7	14 840,5	292,0	2,0	- 371,2	- 2,4
Abzüglich LFA	1 691,1	1 900,0	1 726,2	35,1	2,1	- 173,8	- 9,1
Einbezogene Steuern nach LFA	12 857,4	13 311,7	13 114,3	256,9	2,0	- 197,4	- 1,5
Hiervon 23%: Steuerverbundmasse	2 957,2	3 061,7	3 016,3	59,1	2,0	- 45,4	- 1,5
Schlussabrechnung vorletztes Jahr	- 135,9	5,5	5,5	141,4	- 104,1	0,0	0,7
Schlussabrechnung letztes Jahr (Abschlag)	200,0	135,0	135,0	- 65,0	- 32,5	0,0	0,0
Steuerverbundmasse mit Schlussabrechnung	3 021,3	3 202,2	3 156,8	135,5	4,5	- 45,4	- 1,4
Schlussabrechnung (Ist – Soll)	209,7	x	- 45,4	- 255,1	- 121,6	x	x

x kein bzw. kein aussagekräftiges Ergebnis darstellbar.

Tabelle 5-2: Kommunaler Finanzausgleich: Steuerverbundmasse 2012

Im Jahr 2012 ergab sich im Soll eine Steuerverbundmasse von 3 061,7 Mio. Euro (einschließlich der Schlussabrechnungen der Jahre 2010 und 2011: 3 202,2 Mio. Euro). Nach Abschluss des Haushaltsjahres und entsprechender Neuberechnung mit den Ist-Daten belief sich die Steuerverbundmasse auf 3 016,3 Mio. Euro (einschließlich der Schlussabrechnungen der Jahre 2010 und 2011: 3 156,8 Mio. Euro). Durch den Vergleich mit dem Soll-Wert der Steuerverbundmasse ergibt sich die Schlussabrechnung (Ist abzüglich Soll) für das Jahr.

Die nach Ablauf des Haushaltsjahres festgestellten tatsächlichen Steuereinnahmen betragen, soweit sie in die Berechnung der Steuerverbundmasse des Kommunalen Finanzausgleichs einfließen, 14 840,5 Mio. Euro (siehe Ist-Spalte in Tabelle 5-2). Damit lagen diese um 371,2 Mio. Euro unter dem Soll-Wert (siehe vorletzte Spalte in der Zeile „Einbezogene Steuern vor LFA“, siehe auch Abschnitt 1.2.1.2).

Von den in die Berechnung einbezogenen Steuern werden die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich in Höhe von 1 726,2 Mio. Euro abgezogen. Diese Zahlungen lagen im Ist unter dem Soll-Wert (- 173,8 Mio. Euro). Insgesamt sank die Bemessungsgrundlage der Steuerverbundmasse auf 13 114,3 Mio. Euro. Die Steuerverbundmasse betrug nach der Ist-Abrechnung einschließlich der Schlussabrechnungen der beiden Vorjahre 3 156,8 Mio. Euro. Sie lag damit um 45,4 Mio. Euro unter dem Ansatz des Haushaltsplans (siehe Ist-Spalte, letzte Zeile in Tabelle 5-2). Dieser Betrag ist als Schlussabrechnung für das Jahr 2012 spätestens im zweiten Folgejahr in die Berechnung des Kommunalen Finanzausgleichs einzubeziehen. Im Haushaltsplan des Jahres 2014 war noch von einem positiven Wert der Spitzabrechnung des Jahres 2012 in Höhe von 11,5 Mio. Euro ausgegangen worden.²²² Der Ist-Wert der Steuerverbundmasse (einschließlich Spitzabrechnungen) stieg im Jahr 2012 gegenüber dem Vorjahr um 135,5 Mio. Euro.

Die den Kommunen zustehende Finanzausgleichsmasse²²³ errechnet sich im Wesentlichen aus der Steuerverbundmasse einschließlich Schlussabrechnungen der Vorjahre. Hinzu treten weitere Mittel („Verstärkungsmittel“), die aus dem Landeshaushalt oder aus Umlagen der Kommunen kommen. Im Jahr 2012 betrugen die Verstärkungsmittel aus dem Landeshaushalt 162,9 Mio. Euro und die Umlagen der Kommunen 226,4 Mio. Euro. Damit ergab sich für das Jahr 2012 im Soll eine Finanzausgleichsmasse von 3 591,5 Mio. Euro (Tabelle 5-3).

²²² Vgl. Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2013 und 2014, Epl. 17, S. 129.

²²³ Im Jahr 2012 betrug der Anteil der Steuerverbundmasse (Soll, ohne Schlussabrechnung) an der Finanzausgleichsmasse 85,2 Prozent, der niedrigste Wert im Zehnjahresvergleich.



Kommunaler Finanzausgleich: Finanzausgleichsmasse	Soll 2011 Mio. Euro	Soll 2012 Mio. Euro
Steuerverbundmasse einschließlich Schlussabrechnungen	2811,6	3202,2
Verstärkungsmittel aus dem Landeshaushalt	184,7	162,9
Kirchenbaulastvergleich	2,0	2,0
Zuführung aufgrund des Gesetzes zur Sicherstellung der Finanzausstattung von Gemeinden und Gemeindeverbänden*	0,0	0,0
Ausgleich ausfallender Zuweisungen des Bundes für die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser	18,4	18,4
Aufgrund Nettoentlastung des staatlichen Haushalts beim Wohngeld durch „Hartz-IV“-Gesetzgebung	100,0	100,0
Zuführung für die Förderung von Kindern unter 3 Jahren	34,3	42,5
Sonderprogramm zur Behebung von Winterschäden an Straßen**	30,0	0,0
Verstärkungsmittel aus Umlagen der Kommunen	224,3	226,4
Zinsdienstumlage für die Konjunkturprogramme	56,0	49,0
Kompensationsumlage kreisangehöriger Gemeinden	63,2	72,4
Krankenhausumlage nach §38 FAG der kreisfreien Städte und der Landkreise	103,1	103,1
Zuweisungen der Kommunen für S-Bahn Rhein-Main	1,0	1,0
Altlastenfinanzierungsumlage	1,0	1,0
Finanzausgleichsmasse	3220,6	3591,5

* 5000 Euro (Soll).

** überplanmäßig im Jahr 2011

Tabelle 5-3: Kommunaler Finanzausgleich: Finanzausgleichsmasse 2011 und 2012

Die Mittel, die für den Kommunalen Finanzausgleich aufzuwenden sind, stehen nicht zur Finanzierung anderer Ausgaben des Landeshaushalts zur Verfügung. Gemessen an den Steuereinnahmen, über die das Land nach Abzug der Zahlungen in den Länderfinanzausgleich verfügt, lagen in den Jahren 2003 bis 2012 die Abflüsse aus dem Landeshaushalt für den Kommunalen Finanzausgleich zwischen 18,8 Prozent als niedrigstem Wert (2006) und dem im Jahr 2009 erreichten höchsten Wert von 24,3 Prozent. Im Jahr 2012 betrug der Anteil 22,8 Prozent (Abbildung 5-4).

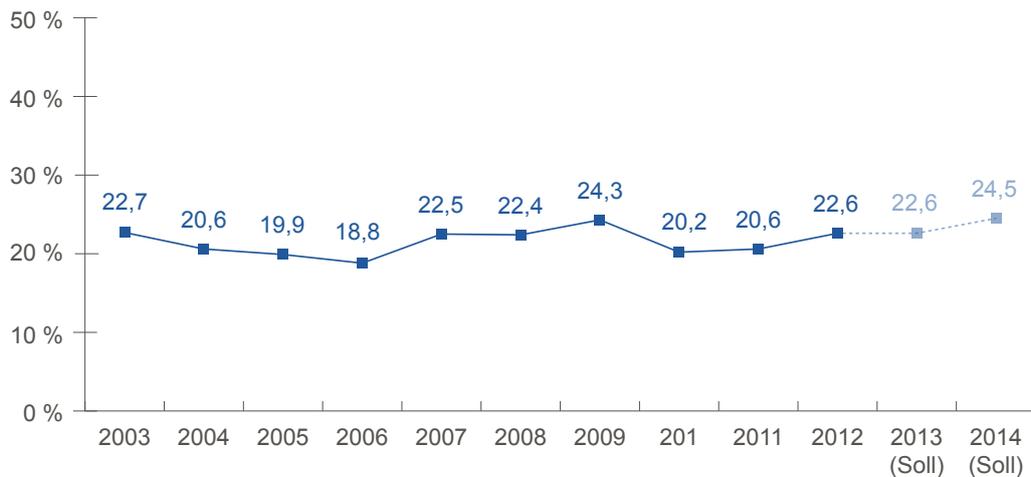


Abbildung 5-4: Anteil der Finanzausgleichsmasse ohne Umlagen der Kommunen an Steuern nach LFA

5.2.3 Verwendung des Kommunalen Finanzausgleichs 2012

Die Finanzausgleichsmasse (Tabelle 5-3) wird an die Kommunen in Form von Allgemeinen Zuweisungen (Schlüsselzuweisungen an Landkreise, Städte und Gemeinden sowie Finanzaufweisungen an den Landeswohlfahrtsverband), Besonderen Finanzaufweisungen und Investitionszuweisungen verteilt.²²⁴ Die Allgemeinen Finanzaufweisungen fließen den Kommunen zur Stärkung der Finanzkraft zu, die Schlüsselzuweisungen sollen auch Finanzkraftunterschiede zwischen den Landkreisen, Städten und Gemeinden ausgleichen. Die Allgemeinen Zuweisungen stehen den Kommunen zur freien Verwendung zur Verfügung. Dagegen werden Besondere Finanzaufweisungen zweckgebunden zum Ausgleich besonderer Belastungen gezahlt. Investitionszuweisungen werden für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen geleistet.

²²⁴ § 3 Absatz 1 FAG (Hessen).



Kommunaler Finanzausgleich: Verwendung	Soll 2012 Mio. Euro	Ist 2012 Mio. Euro
1. Allgemeine Finanzausweisungen	2 190,8	2 189,1
Schlüsselzuweisungen	2 093,7	2 092,0
Finanzausweisungen an den Landeswohlfahrtsverband	97,0	97,0
2. Besondere Finanzausweisungen	876,9	850,1
darunter Zuweisungen:		
für Schulen	139,6	139,5
für Örtliche Jugendhilfe	64,2	63,3
für Örtliche Sozialhilfe	62,7	62,7
zum Ausgleich der Belastungen aus der „Hartz IV“-Gesetzgebung	100,0	100,0
zu den Betriebskosten von Einrichtungen der Kinderbetreuung	85,0	82,6
zur Entlastung der Erziehungsberechtigten von Kindergartenbeiträgen	63,0	62,8
zur Förderung von Kindern unter drei Jahren	111,4	100,2
für laufende Ausgaben für Straßen	14,0	14,0
für gemeinwirtschaftliche Leistungen im ÖPNV	0,8	0,0
zur Förderung von Verkehrsverbänden	100,7	101,5
für Theater, Bibliotheken, Museen, Musikschulen, Kulturregion Rhein-Main	16,9	16,8
Zinsdienstumlage für die Konjunkturprogramme	49,0	47,1
aus dem Landesausgleichsstock	58,2	47,9
3. Ausgaben zur Finanzierung von Investitionen	523,9	536,5
3.1 Pauschale Investitionsförderung	175,0	175,0
davon:		
Investitionspauschale Allgemein	55,0	55,0
Investitionspauschale Schulbau und Schulausstattung	120,0	120,0
3.2 Allgemeine Investitionszuweisungen	124,4	93,2
darunter:		
Zuwendungen für den ÖPNV	35,0	11,5
Beseitigung von Verkehrsnotständen	1,0	7,1
Dorferneuerungsprogramm	22,1	17,9
Einrichtungen der Altenhilfe	15,3	15,0
Wasserwirtschaftliche Maßnahmen	41,6	36,8
3.3 Leistungen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und dem Hessischen Krankenhausgesetz	224,5	268,3
Finanzausgleichsmasse	3 591,5	3 575,6

Tabelle 5-4: Kommunaler Finanzausgleich: Verwendung 2012

Tabelle 5-4 zeigt die Verteilung der Finanzausgleichsmasse auf die einzelnen Zuweisungsbereiche in der Planung (3 591,5 Mio. Euro) und im Haushaltsvollzug (3 575,6 Mio. Euro). Die Allgemeinen Finanzausweisungen machten mit 2 189,1 Mio. Euro (61,2 Prozent) im Haushaltsvollzug den größten Teil aus. Auf die Besonderen Finanzausweisungen entfielen 850,1 Mio. Euro

(23,8 Prozent) und auf die Ausgaben zur Finanzierung von Investitionen 536,5 Mio. Euro (15,0 Prozent).

Die Allgemeinen Finanzausweisungen enthielten 2 092,0 Mio. Euro Schlüsselzuweisungen an die Landkreise, kreisfreien Städte sowie an die kreisangehörigen Städte und Gemeinden, der Landeswohlfahrtsverband Hessen erhielt 97,0 Mio. Euro als Finanzausweisung (Tabelle 5-4).

Von den Besonderen Finanzausweisungen entfielen 139,5 Mio. Euro auf Zuweisungen an Schulträger für ihre Schulausgaben, 63,3 Mio. Euro für die Örtliche Jugendhilfe und 62,7 Mio. Euro für die Örtliche Sozialhilfe. Die Zuweisungen zum Ausgleich der kommunalen Belastungen aus der „Hartz IV“-Gesetzgebung, die seit dem Jahr 2011 als Pauschale ausgestaltet sind²²⁵, betrugen 100,0 Mio. Euro. Unter den Besonderen Finanzausweisungen für die Kinderbetreuung wurden 82,6 Mio. Euro zur anteiligen Deckung der Betriebskosten, 62,8 Mio. Euro zur Entlastung der Eltern von den Kindergartengebühren und 100,2 Mio. Euro zur Förderung von Kindern unter drei Jahren eingesetzt (Tabelle 5-4).

Die Investitionszuweisungen setzten sich aus einer Pauschalen Investitionsförderung von 175,0 Mio. Euro, aus Allgemeinen Investitionszuweisungen von 93,2 Mio. Euro sowie aus Leistungen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und dem Hessischen Krankenhausgesetz von 268,3 Mio. Euro zusammen (Tabelle 5-4).

5.2.4 Perspektiven des Kommunalen Finanzausgleichs

Die bedarfsgerechte Finanzausstattung der Kommunen und die damit verbundenen Ausgleichssysteme sind wie der Länderfinanzausgleich dauerhaft kritischen Diskussionen ausgesetzt.

Mediatoren- und Facharbeitsgruppe

Im Oktober 2008 wurde die Kommission zur Strukturreform des Kommunalen Finanzausgleichs (Mediatorengruppe) eingesetzt, um unter Berücksichtigung des demografischen Wandels Vorschläge für Regelungsprinzipien eines gerechteren Finanzausgleichs zu erarbeiten.²²⁶ Die im Oktober 2011 unterbreiteten Vorschläge wurden im November 2011 in einer Facharbeitsgruppe bewertet und mit Modifikationen in einen Gesetzentwurf gefasst.²²⁷ Dieser beinhaltete ein erstes Maßnahmenpaket, das die Stärkung

²²⁵ Vgl. Artikel 1 Nr. 7 des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 vom 16. Dezember 2010, GVBl. I S. 612.

²²⁶ Vgl. Pressemitteilung des Ministerpräsidenten vom 13. Oktober 2008; CDU Hessen / FDP Hessen, Koalitionsvereinbarung 18. Legislaturperiode 2009 – 2014, S. 83.

²²⁷ Vgl. Ministerium der Finanzen, Pressemitteilung vom 7. Oktober 2011.



des ländlichen Raums sowie die Berücksichtigung des demografischen Wandels betraf, und enthielt die folgenden vier Punkte:

1. Berücksichtigung des demografischen Wandels in Form von Einwohnerrückgängen durch die Integration eines Demografiefaktors²²⁸ als Ergänzungsansatz, mit einem Schwellenwert von 0 Prozent bezogen auf den Zehnjahreszeitraum und einen Zuschlagswert von 50 Prozent.
2. Abmilderung der Folgen des Einwohnerrückgangs, indem bei Unterschreitung bestimmter Einwohnerzahlen der Prozentsatz für die Berechnung des Hauptansatzes noch zwei Jahre in alter Höhe angesetzt wird (Ausweitung der Hauptansatzregelung des § 10 Absatz 3 FAG (Hessen)).
3. Stärkere Förderung für ländliche Mittelzentren.
4. Zusätzliche Investitionsstrukturförderung für den ländlichen Raum.

Diese vier Punkte wurden zum einen im Rahmen des Gesetzes zur Anpassung des Kommunalen Finanzausgleichs an die Herausforderungen des demografischen Wandels und zur Stärkung des ländlichen Raums²²⁹ umgesetzt, welches zum 1. Januar 2014 in Kraft getreten ist. Darin wurde ein Demografiefaktor eingeführt sowie die Hauptansatzregelung ausgeweitet. Die gesetzliche Neuregelung hat ab dem Jahr 2014 eine geänderte interkommunale Verteilung von Mitteln der Schlüsselzuweisungen zur Folge. Zum anderen wurde eine pauschale Investitionsförderung für den ländlichen Raum sowie für ländliche Mittelzentren eingeführt,²³⁰ die im Haushaltsplan des Jahres 2014 mit 20 Mio. Euro bzw. 5 Mio. Euro dotiert sind.

Kommunaler Schutzschirm

Mit dem „Kommunalen Schutzschirm“ wird das Ziel verfolgt, ausgewählten, konsolidierungsbedürftigen Kommunen durch teilweise Entschuldung und sinkende Zinsaufwendungen zu helfen, ihre Haushalte schnellstmöglich auszugleichen. Das Land stellt 2,8 Mrd. Euro zur langfristigen Tilgung kommunaler Darlehen²³¹ aus Landesmitteln bereit (Entschuldungshilfe). Das Land tilgt diese schrittweise über einen Zeitraum von 30 Jahren. Die

²²⁸ Der Demografiefaktor berechnet den relativen Einwohnerrückgang im Vergleich der aktuellen Einwohnerzahl mit der Einwohnerzahl von vor zehn Jahren und gleicht diesen anteilig aus.

²²⁹ Gesetz zur Anpassung des Kommunalen Finanzausgleichs an die Herausforderungen des demografischen Wandels und zur Stärkung des ländlichen Raums vom 27. Juni 2013, GVBl. I S. 446.

²³⁰ Dritte Verordnung zur Änderung der Investitionszuweisungsverordnung vom 13. Dezember 2013, GVBl. I 2014 S. 8.

²³¹ Zum 31. Dezember 2012 hatten die hessischen Kommunen Schulden (einschließlich Kassenkredite) in Höhe von 18,8 Mrd. Euro. Vgl. Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Fünfundzwanzigster Bericht 2013 (Kommunalbericht), Landtagsdrucksache 18/7663, S. 22.

Zinsen sind weiter von den Kommunen zu leisten, wobei das Land eine Zinsverbilligung von 1 Prozent (Zinsdiensthilfen in Höhe von insgesamt 400 Mio. Euro) aus dem Landeshaushalt übernimmt. Hinzu kommt eine weitere Zinsverbilligung aus Mitteln des Landesausgleichsstocks.²³²

Insgesamt wurden 106 Kommunen als konsolidierungsbedürftig eingestuft. Von diesen haben 100 das Angebot angenommen.²³³ Über die Anträge entschied das Ministerium der Finanzen im Einvernehmen mit dem Ministerium des Innern und für Sport.²³⁴ Die teilnehmenden Kommunen haben sich in individuellen Verträgen zu konkreten Konsolidierungsmaßnahmen verpflichtet. Das Schutzschirmgesetz sieht das Erreichen des jahresbezogenen Ausgleichs des ordentlichen Ergebnisses zum nächstmöglichen Zeitpunkt vor. Damit hat das Land eine Art „doppische Schuldenbremse“²³⁵ für die teilnehmenden Kommunen eingeführt.

Im Februar und März 2013 wurden in der ersten von insgesamt bis zu 47 Tranchen Schulden der teilnehmenden Kommunen in Höhe von rund 779,7 Mio. Euro abgelöst (rund 28 Prozent des Gesamtvolumens). Der Zinssatz der WIBank wird für diese Tranche bei 2,051 Prozent p. a. mit zehnjähriger Zinsbindung liegen, wovon das Land 1,0 Prozentpunkt übernimmt und 1,0 Prozentpunkt aus Mitteln des Landesausgleichsstocks finanziert wird.²³⁶ Die Kommunen sind während der Laufzeit des Konsolidierungsvertrags der Haushaltsaufsicht des Regierungspräsidiums unterstellt,²³⁷ müssen regelmäßig über die Erfolge bei der Haushaltskonsolidierung berichten und gegebenenfalls nachsteuern.²³⁸

Im November 2013 wurde der erste Halbjahresbericht der Schutzschirmkommunen vorgelegt. Für das Jahr 2013 erwarteten 71 Kommunen einen höheren Defizitabbau als im Konsolidierungsvertrag festgelegt, 11 Kommunen eine exakte Einhaltung des Vertrags sowie 18 Kommunen einen geringeren Defizitabbau als vertraglich mit dem Land vereinbart.²³⁹ Im Februar 2014 hatten einige Kommunen darum gebeten, die Bedingungen des Kommunalen Schutzschirms zu lockern, da sie das Haushaltsjahr voraus-

²³² Vgl. § 1 Absatz 1 bis 4 Hessisches kommunales Schutzschirmgesetz (Schutzschirmgesetz – SchuSG) vom 14. Mai 2012, GVBl. S. 128.

²³³ Vgl. Ministerium der Finanzen, Pressemitteilung vom 15. Februar 2013.

²³⁴ Vgl. § 3 Absatz 4 SchuSG.

²³⁵ Vgl. Keilmann/Duve/Gnädinger, Kommunale Entschuldungsfonds, Die Öffentliche Verwaltung, August 2013, Heft 16, S. 639.

²³⁶ Vgl. Schäfer/Keilmann/Gnädinger, 2013: Praxisbericht zur administrativen Umsetzung des Kommunalen Schutzschirms Hessen, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 15. Juli 2013, S. 893.

²³⁷ Vgl. § 4 Absatz 3 SchuSG.

²³⁸ Vgl. § 5 Absatz 1 Verordnung zur Durchführung des Schutzschirmgesetzes (SchuSV) vom 21. Juni 2012, GVBl. S. 183.

²³⁹ Vgl. Ministerium der Finanzen, Pressemitteilung vom 9. November 2013.



sichtlich mit einem höheren Defizit abschließen werden als im Vertrag festgelegt. Hierzu sieht das Ministerium der Finanzen keine Veranlassung.²⁴⁰

Gerichtliche Entscheidungen

Zur Vereinbarkeit der Mindestverordnung zum Betreuungsschlüssel in Kindertagesstätten mit dem Konnexitätsgrundsatz entschied der Staatsgerichtshof am 6. Juni 2012. Danach durfte das Land die Verordnung über Mindestvoraussetzungen in Tageseinrichtungen für Kinder erlassen, muss aber für alle entstehenden Kosten der Umsetzung zeitnah aufkommen.²⁴¹ Am 27. November 2012 einigten sich Land und Kommunale Spitzenverbände auf den Ausgleich für die Mindestverordnung in Höhe von 875,7 Mio. Euro für die Jahre 2010 bis 2019. In die Haushaltspläne der Jahre 2015 bis 2017 sollen jeweils 117,5 Mio. Euro für die Finanzierung der Kindertagesbetreuung eingestellt werden.²⁴²

Mit dem Urteil vom 21. Mai 2013 hat der Staatsgerichtshof auf eine kommunale Grundrechtsklage der Stadt Alsfeld wesentliche Vorschriften des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011²⁴³ für mit der hessischen Verfassung unvereinbar erklärt.²⁴⁴ Durch dieses Gesetz sind die in die Berechnung der Steuerverbundmasse einfließenden Steuern reduziert worden. Ferner wurde eine Kompensationsumlage eingeführt, die von den kreisangehörigen Gemeinden zu zahlen ist und den Landkreisen und kreisfreien Städten zufließt. Durch diese Umlage sollen die kreisangehörigen Gemeinden anteilig an der weggefallenen, fakultativen Vorabzuweisung eines Drittels des Grunderwerbsteueraufkommens an Landkreise und kreisfreie Städte beteiligt werden. Begründet wurde das Urteil mit einer fehlenden Bedarfsanalyse im Rahmen der Dotierung des Kommunalen Finanzausgleichs. Die seit Jahrzehnten geübte Praxis, die Kommunen mit 23 Prozent an den Steuereinnahmen des Landes zu beteiligen, wurde damit aufgehoben. Dem Land wurde aufgegeben, spätestens für das Ausgleichsjahr 2016 den Kommunalen Finanzausgleich für Hessen verfassungskonform neu zu regeln. Eine Aussage zur Höhe der den hessischen Kommunen zustehenden Finanzausgleichsleistungen hat der Staatsgerichtshof nicht getroffen. Die mit der Verfassung des Landes Hessen für unvereinbar erklärten Vorschriften des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 sind bis zum Inkrafttreten einer Neuregelung, längstens bis zum 31. Dezember 2015, weiter anwendbar. Der daraus folgende Auftrag an den Gesetzgeber kann als Chance betrachtet werden, die Reform des Kommunalen Fi-

²⁴⁰ Vgl. FAZ vom 26. Februar 2014, S. 33.

²⁴¹ Urteil des Staatsgerichtshofes des Landes Hessen vom 6. Juni 2012, P.St. 2292.

²⁴² Vgl. Ministerium der Finanzen, Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2013 bis 2017, Landtagsdrucksache 18/7521, S. 37.

²⁴³ Artikel 1 des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 vom 16. Dezember 2010, GVBl. I S. 612.

²⁴⁴ Urteil des Staatsgerichtshofes des Landes Hessen vom 21. Mai 2013, P.St. 2361, GVBl. I S. 535.

nanzausgleichs weiter voranzubringen und das Finanzausgleichsgesetz zukunftsgerecht auszugestalten.

Zwei weitere Klagen, die die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund, Ländern und Kommunen betreffen, sind derzeit vor Gericht anhängig: Der Hessische Verwaltungsgerichtshof wies am 14. Februar 2013 eine Klage des Landkreises Kassel gegen die Verfügung des Regierungspräsidiums Kassel zurück, angesichts der schlechten Haushaltssituation die Kreisumlage zu erhöhen.²⁴⁵ Nach § 37 Absatz 1 FAG (Hessen) seien Landkreise mit nicht durch andere Einnahmen ausgeglichenen Haushalten rechtlich verpflichtet, bei ihren kreisangehörigen Gemeinden eine Kreisumlage zu erheben mit einem Hebesatz, der voraussichtlich zum Ausgleich des Kreishaushalts führen wird. Komme ein Landkreis seiner Verpflichtung nicht nach, könne er von der Kommunalaufsichtsbehörde durch kommunalaufsichtliche Anweisung zur Erfüllung dieser Rechtspflicht gezwungen werden.²⁴⁶ Das Bundesverwaltungsgericht hat im Februar 2014 die Revision gegen das Urteil zugelassen.

Einige Kommunen klagen vor dem Bundesverfassungsgericht, weil sie ihr Recht auf kommunale Selbstverwaltung verletzt sehen. Durch die sogenannte „Hartz-IV“-Reform²⁴⁷ wurden Sozial- und Arbeitslosenhilfe zusammengelegt. In einem Modellversuch konnten ab dem Jahr 2005 zunächst 69 Kommunen die Betreuung von „Hartz IV“-Beziehern übernehmen. Im Jahr 2010 wurde die Zahl auf 110 Optionskommunen erhöht. Von den 33 abgelehnten Kommunen klagen nun 15 Landkreise und eine Stadt, da das Auswahlverfahren nicht nachvollziehbar gewesen sei. Umstritten ist weiterhin, ob der Bund Vorgaben für die Zulassung als Optionskommune machen kann. Dies sei nach Auffassung der klagenden Kommunen verfassungswidrig, weil der Bund über keine Gesetzgebungszuständigkeit verfüge. Die Kommunen seien Teil der Länder und der Bund deshalb nicht zu kommunalspezifischen Regelungen befugt. Das Urteil wird im Laufe des Jahres 2014 erwartet.²⁴⁸

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat am 27. Februar 2014 entschieden²⁴⁹, dem Staatsgerichtshof des Landes Hessen die Frage zur Entscheidung vorzulegen, ob die in § 23b FAG (Hessen) getroffene Regelung über die Verteilung der Mittel des Jugendhilfelausgleichs mit dem verfassungsrechtlich garantierten Anspruch der Gemeinden auf eine angemessene Finanzausstattung (Artikel 137 HV) vereinbar ist. Der Jugendhilfelaus-

²⁴⁵ Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 14. Februar 2013 – 8 A 816 / 12.

²⁴⁶ Gemäß § 139 Hessische Gemeindeordnung (HGO) in Verbindung mit § 54 Hessische Landkreisordnung (HKO).

²⁴⁷ Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BGBl. I 2003, S. 2954.

²⁴⁸ Vgl. FAZ vom 15. Januar 2014, S. 8.

²⁴⁹ Vgl. Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 27. Februar 2014, 8 A 1255 / 12.



tenausgleich wird derzeit anhand des Anteils der jugendlichen Einwohner bis 21 Jahre verteilt. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof vertritt die Auffassung, dass eine derartige Verteilung zu Ungleichgewichten führe, da sie jegliche Beziehung zum konkreten Finanzbedarf der betroffenen Gebietskörperschaft vermissen lasse und das interkommunale Gleichbehandlungsgebot offenkundig verletze.

Einige hessische Kommunen ziehen in Erwägung, gegen den Zensus zu klagen. Sie halten das Verfahren der Volksbefragung für fehlerhaft und damit für rechtswidrig. Aufgrund der nach unten korrigierten Einwohnerzahlen werden manche Kommunen weniger Mittel aus dem Kommunalen Finanzausgleich erhalten.²⁵⁰ In Hessen gingen beim Statistischen Landesamt 25 Widersprüche gegen den Zensus ein. Im Januar 2014 liefen noch 15 Widerspruchsverfahren. In anderen Bundesländern ist die Zahl der klagewilligen Kommunen größer, da für diese ein stärkerer Einwohnerrückgang ermittelt wurde.²⁵¹

Ausblick

Die Finanzsituation der Kommunen in Hessen zeichnet sich durch eine große Heterogenität aus.²⁵² Der Staatsgerichtshof weist in seinem Urteil vom 21. Mai 2013²⁵³ darauf hin, dass die Bedarfsermittlungspflicht sich auch auf den horizontalen Ausgleich erstreckt, der unterschiedliche Bedarfslagen der Kommunen zu berücksichtigen habe. Mit dem Gesetz zur Anpassung des Kommunalen Finanzausgleichs an die Herausforderungen des demografischen Wandels und zur Stärkung des ländlichen Raums, den geplanten Investitionszuweisungen sowie dem Kommunalen Schutzschirm hat das Land Maßnahmen ergriffen, um bedürftigere Kommunen zu entlasten.

Das Land hat eine Arbeitsgruppe mit kommunalen und Landesvertretern eingerichtet, um auf der Grundlage des Urteils des Staatsgerichtshofs den Bedarf der Kommunen zu ermitteln und diesen zur Grundlage der Finanzausstattung zu machen. Die Ergebnisse der Mediatorengruppe und der sich anschließenden Facharbeitsgruppe sollen ebenfalls einfließen. Das Ministerium der Finanzen kündigte an, die Arbeitsgruppe nutzen zu wollen, um auch die Regelungen des Jugendhilfelastenausgleichs zu beleuchten.

²⁵⁰ Die Landesregierung hat beschlossen, dass im Kommunalen Finanzausgleich für das Finanzausgleichsjahr 2013 noch auf die bisherigen statistischen Daten und ab Jahr 2014 auf die Zensus-Daten zurückgegriffen wird. Vgl. Kleine Anfrage des Abg. Landau (CDU) vom 13. Juni 2013 betreffend Auswirkungen des Zensusergebnisses 2011 auf die Finanzausgleichssysteme LFA und KFA und Antwort des Ministers der Finanzen, Drucksache 18/7498, 8. Juni 2013, S. 2.

²⁵¹ Vgl. FAZ vom 21. Januar 2014, S. 46.

²⁵² Vgl. Handelsblatt vom 26. Februar 2014, S. 6 f.

²⁵³ Urteil des Staatsgerichtshofes des Landes Hessen vom 21. Mai 2013, P.St. 2361, GVBl. I S. 535.

Ende des Jahres 2014 soll die Arbeitsgruppe ihre Arbeit abschließen, damit Anfang 2015 das Gesetzgebungsverfahren eingeleitet werden kann.²⁵⁴

Außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs werden die Kommunen aufgrund durchlaufender Bundesmittel durch die ab dem Jahr 2014 vollständige Erstattung der Nettoausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie die finanzielle Beteiligung am Ausbau der Kinderbetreuung für unter Dreijährige entlastet. Des Weiteren ist ein Bundesleistungsgesetz für Menschen mit Behinderung (Bundesteilhabegesetz) geplant. Dieses Gesetzes soll zu einer Entlastung der Kommunen bei der Eingliederungshilfe beitragen.²⁵⁵

²⁵⁴ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für die 19. Wahlperiode des Hessischen Landtags 2014–2019, S. 88 f.

²⁵⁵ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags 2013–2017, S. 67. Mit dem Bundesteilhabegesetz sollen die Kommunen um 5 Mrd. Euro pro Jahr entlastet werden. Für die Eingliederungshilfen behinderter Menschen wenden die Kommunen circa 15 Mrd. Euro auf. Vgl. Handelsblatt, 27. Februar, S. 9.

Teil II





Teil II Bemerkungen zu den Einzelplänen

Der Rechnungshof berichtet in diesem Teil über einzelplanübergreifende und einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse. Den einzelplanbezogenen Prüfungsergebnissen sind Einzelplanvorbemerkungen vorangestellt. Diese sollen einen Einblick in den Einzelplan oder in die Aufgaben und den Geschäftsbereich des jeweiligen Ressorts einschließlich seiner Einnahmen und Ausgaben vermitteln.

Einzelpläne 01 bis 09 und 15: Gesamte Landesverwaltung

6 Einführung des Dokumentenmanagementsystems HeDok in der Landesverwaltung

Die Landesregierung beschloss im Jahr 2003, das Dokumentenmanagementsystem HeDok in der gesamten Landesverwaltung an rund 50 000 Arbeitsplätzen einzuführen. Der flächendeckende Einsatz wurde als Grundvoraussetzung für die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens angeführt. Die Verantwortung für die landesweite Einführung von HeDok lag beim Ministerium des Innern und für Sport. Dabei verfolgte es die Strategie, den Ressorts die Entscheidung zur Einführung von HeDok zu überlassen.

Der Rechnungshof stellte anhand von Lizenzierungsunterlagen fest, dass im Jahr 2012 landesweit 4 312 Bedienstete HeDok für ihre Arbeit einsetzten.

Der Rechnungshof hält ein einheitliches und anwenderorientiertes Dokumentenmanagementsystem in der Landesverwaltung für erforderlich. Er bezweifelt allerdings, ob dieses Ziel unter den bestehenden Rahmenbedingungen erreicht werden kann. Grundsätzlich sollte die Nutzung eines Dokumentenmanagementsystems für alle Beschäftigten in den Ressorts, die mit Akten arbeiten, verbindlich vorgeschrieben werden.

6.1 Ausgangslage / Prüfungsgegenstand

Im E-Government-Masterplan 2003 – 2008 formulierte die Landesregierung das Ziel, eine harmonisierte E-Government-Infrastruktur aufzubauen. Ein Baustein davon sollte ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) als Grundlage ressortübergreifender Sachbearbeitung in allen Dienststellen der Landesverwaltung sein. Im Oktober 2003 beschloss der Kabinettsausschuss „Verwaltungsreform und Verwaltungsinformatik“ die Einführung eines landesweit einheitlichen DMS.



Das Ministerium des Innern und für Sport (Ministerium) richtete im Oktober 2003 ein zentrales Einführungsprojekt für die Landesverwaltung ein, das bis Ende 2010 lief. Es sollte die Umsetzungsprojekte der Ressorts koordinieren.

Der Rechnungshof hat das zentrale Einführungsprojekt „DMS-Land“ (Gesamtprojekt) und die Maßnahmen des Ministeriums im Rahmen seines ressortspezifischen Umsetzungsprojekts (Teilprojekt) geprüft.

6.2 Prüfungsergebnisse

6.2.1 Einführungsstrategie

Die Landesregierung beabsichtigte im Jahr 2003, HeDok in der gesamten Landesverwaltung einzusetzen. Der flächendeckende Einsatz wurde als Grundvoraussetzung für die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens angeführt.

Im Dezember 2007 wurde die ursprüngliche Zielsetzung, 50 000 Arbeitsplätze mit HeDok auszustatten, geändert. Das DMS sollte nur noch dort eingeführt werden, wo es fachlich sinnvoll sei und die rechtlichen Anforderungen erfüllt seien. Eine Abfrage bei den Ressorts habe ergeben, dass dies auf rund 23 600 Arbeitsplätze zutreffe.

Der Bevollmächtigte für E-Government und Informationstechnologie hatte für die erfolgreiche Einführung von HeDok eine Projektstruktur gefordert, die verbindliche Entscheidungen gegenüber den Ressorts ermöglichen sollte.

Hiervon abweichend verfolgten die Ressorts individuelle Einführungsstrategien und stimmten sich nicht ausreichend mit dem Gesamtprojekt ab.

6.2.2 Projektpersonal

Die Gesamtprojektleitung wies im Jahr 2005 darauf hin, dass das von ihr angeforderte Personal nicht im erforderlichen Umfang von den Ressorts bereitgestellt worden sei. Von 120 zusätzlich angeforderten Personen seien lediglich zwei zur Verfügung gestellt worden.

In den Jahren 2004 bis 2009 standen dem Gesamtprojekt jeweils 20 bis 38 Personen zur Verfügung.

6.2.3 Projektplanung

Im Oktober 2005 forderte die Staatskanzlei die Gesamtprojektleitung auf, einen Projektplan zu erstellen. Das Vorhaben binde erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen. Deshalb müssten die wesentlichen organisatorischen und konzeptionellen Fragestellungen vorab beantwortet werden. Dies betreffe insbesondere die Rahmenbedingungen für die Umsetzung in den Ressorts. Es sei eine Schwäche des Projekts, dass zwei Jahre nach dessen Beginn ein Projektplan weder existierte noch erstellt werden sollte.

6.2.4 Umsetzungsmaßnahmen im Teilprojekt

Das Gesamtprojekt hatte festgelegt, dass die Ressorts Umsetzungsprojekte zur Einführung von HeDok einrichten sollten.

Das Ministerium begann im Jahr 2004 mit ersten Maßnahmen zur Einführung von HeDok in seinem Bereich. Es überließ seinen Abteilungen und nachgeordneten Dienststellen die Entscheidung, HeDok einzuführen. Eine Projektstruktur, die der Festlegung des Gesamtprojekts entsprach, hatte es nicht geschaffen. Ein Projektauftrag der Hausleitung, welcher die personelle Ausstattung der Projektgruppe, den zeitlichen Rahmen, das Budget sowie die Kompetenzen der Projektleitung vorgegeben hätte, war nicht erstellt worden. Ressortspezifische Feinkonzepte lagen nicht vor.

6.2.5 Management der Anforderungen

Ziel eines Anforderungsmanagements sollte sein, innerhalb der Landesverwaltung ein gemeinsames Verständnis hinsichtlich der fachlichen und qualitativen Anforderungen an geplante Informationssysteme zu erreichen.

Ein systematisches Management der Anforderungen an das DMS HeDok wurde erst zwei Jahre nach Projektbeginn eingeführt. Ab dem Jahr 2011 wurde es fortlaufend wahrgenommen.

6.2.6 Nutzerzahlen

HeDok sollte entsprechend der geänderten Zielsetzung an rund 23 600 geeigneten Arbeitsplätzen der Landesverwaltung eingesetzt werden. Nach Auskunft des Ministeriums hatten die Ressorts für das Jahr 2012 insgesamt 24 230 potenzielle Arbeitsplätze gemeldet.

Die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung rechnet die Lizenzkosten mit der Herstellerfirma quartalsweise ab und erfasst fortlaufend Nutzungs-



daten. Der Rechnungshof ermittelte die tatsächliche Nutzung von HeDok anhand dieser Daten. Danach nutzten im Jahr 2012 insgesamt 4 312 Bedienstete HeDok.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Nutzung von HeDok in den einzelnen Ressorts. Aufgeführt sind darüber hinaus Zahlen zur Nutzung ressortübergreifender Verfahren, die Funktionen von HeDok enthalten, z. B. das Kabinettinformationssystem „eKIS“.

Ressort	Personal geplant 2012*	Für HeDok-geeignete Arbeitsplätze**	Arbeitsplätze mit HeDok-Nutzung	Prozent der geeigneten Arbeitsplätze
Staatskanzlei	619	270	156	58
Ministerium des Innern und für Sport	24 268	4 300	391	9
Kultusministerium	63 025	2 900	326	11
Ministerium der Justiz, für Integration und Europa	15 508	9 900	1 214	12
Ministerium der Finanzen	12 168	2 300	589	26
Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung	5 824	1 000	247	25
Sozialministerium	405	360	222	62
Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	2 107	2 900***	154	5
Ministerium für Wissenschaft und Kunst	15 854	300	203	68
Ressortübergreifende Verfahren			810	
Summe	139 778	24 230	4 312	18

* Personalsoll lt. Haushaltsplan 2012 (gerundet).

** Die Anzahl der für HeDok geeigneten Arbeitsplätze wurde vom Ministerium zur Verfügung gestellt.

*** Aufgrund von Teilzeitbeschäftigung kann die Anzahl der für HeDok geeigneten Arbeitsplätze höher als die Anzahl der Stellen sein.

Tabelle 6-1: Potenzial und Nutzung von HeDok

6.2.7 Kosten

Das Ministerium hat im Dezember 2010 die Gesamtkosten des Projekts „DMS-Land“ für den Zeitraum 2003 – 2009 mit rund 17,22 Mio. Euro angegeben. Für das Projekt „eArchiv“ (Elektronisches Archiv) seien rund 0,75 Mio. Euro hinzuzurechnen.²⁵⁶

²⁵⁶ Landtagsdrucksache 18 / 2174 vom 2. Dezember 2010, Anlagen, Tabelle 3.

Der Rechnungshof hat anhand der SAP-Zahlen festgestellt, dass für das Gesamtprojekt DMS-Land²⁵⁷ mehr als 38 Mio. Euro gebucht worden waren. Darin sind die Kosten für Teilprojekte der Ressorts nicht enthalten.²⁵⁸

Das Ministerium konnte dem Rechnungshof die Abweichung nicht plausibel erläutern.

6.3 Bewertung / Würdigung / Empfehlung

Der Erfolg der Einführung eines landeseinheitlichen DMS ist nach Auffassung des Rechnungshofs insbesondere durch die fehlende Akzeptanz der Ressorts gefährdet. Hinzu kommen grundlegende Mängel im Projektmanagement und eine unzureichende Projektplanung. Ein angemessenes Management der fachlichen und qualitativen Anforderungen ist nicht erkennbar. Die Personalausstattung entspricht nach Auffassung des Rechnungshofs nicht den Erfordernissen eines Projekts dieser Dimension.

Der Rechnungshof bezweifelt, dass der Erfolg unter den bestehenden Rahmenbedingungen erreicht werden kann. Grundsätzlich sollte die Nutzung eines DMS für alle Beschäftigten in den Ressorts, die mit Akten arbeiten, verbindlich vorgeschrieben werden.

Für ressortübergreifende IT-Maßnahmen empfiehlt der Rechnungshof zentrale Einführungsprojekte, deren Beschlüsse für die eingebundenen Ressorts verbindlich sind. Er empfiehlt, Projekte unter Beachtung der Wirtschaftlichkeitsgrundsätze angemessen mit Personal und Sachmitteln auszustatten. Er regt an, das bestehende Anforderungsmanagement weiterzuentwickeln und ein zentrales softwaregestütztes System aufzubauen, welches alle IT-Verfahren der Landesverwaltung umfasst.

Weiter regt er an, bereits zu Beginn ähnlicher Projekte ein Anforderungsmanagement einzurichten und hierfür angemessenes Personal und Sachmittel vorzusehen. Auf diese Weise könnte bei der Einführung neuer Verfahren und bei Veränderungen die Akzeptanz in der Landesverwaltung vergrößert werden.

Der Rechnungshof bemängelt, dass die Gesamtkosten für das Projekt nicht nachvollziehbar sind. Er fordert das Ministerium auf, die Abweichungen zu erläutern.

²⁵⁷ Die festgestellten Kosten des Gesamtprojektes DMS-Land umfassen auch die Betriebskosten.

²⁵⁸ SAP-Bericht des zentralen Controllings des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 5. September 2012.



6.4 Stellungnahme des Ministeriums

In seiner Stellungnahme weist das Ministerium darauf hin, dass Hessen eine Vorreiterrolle bei der Entwicklung eines für Landesverwaltungen geeigneten Dokumentenmanagementsystems eingenommen habe. Erschwerend sei hinzugekommen, dass einzelne rechtliche Voraussetzungen erst im Jahr 2013 mit dem E-Government-Gesetz des Bundes geschaffen worden seien. Dies habe zu zeitlichen Verzögerungen geführt.

Die Strategie, den Ressorts die Entscheidung zur Einführung von HeDok zu überlassen, sei bewusst gewählt worden, da zum Projektbeginn die Einführung von SAP noch nicht beendet gewesen sei. Hinzu sei gekommen, dass die Ressorts wegen der „Operation Sichere Zukunft“ Personal einsparen mussten. Unter diesen Umständen hätte Druck auf die Ressorts zu erheblichen Akzeptanzproblemen geführt.

Weiter führt das Ministerium aus, dass die Anpassung der Zielgröße auf rund 23600 Büroarbeitsplätze auf Zahlen der Ressorts beruhe. Es halte hingegen alle Arbeitsplätze, an denen mit Akten gearbeitet wird, für den Einsatz von HeDok geeignet.

Nach Darstellung des Ministeriums lag die Zahl der eingerichteten HeDok-Nutzerkonten in der Landesverwaltung am Ende des Jahres 2012 bei rund 7700.

Die Planung, bis Mitte 2005 HeDok im eigenen Haus einzuführen, habe das Ministerium nicht verwirklichen können, weil das Projektpersonal vorrangig durch ressortübergreifende Aufgaben gebunden gewesen sei.

Eine verstärkte HeDok-Nutzung in seinem nachgeordneten Bereich sei nur mit ausreichenden personellen Ressourcen in den Dienststellen möglich. Hinzu komme, dass fachliche, organisatorische und rechtliche Voraussetzungen erfüllt sein müssten.

Insgesamt habe sich die Bereitschaft, HeDok einzuführen, bereits während der Prüfung verbessert. Die vom Rechnungshof geforderten Feinkonzepte würden nunmehr bedarfsorientiert erarbeitet.

Das Ministerium verweist auf eine Aufstellung zu den Kosten des Gesamtprojekts für die Jahre 2006 bis 2009. Danach habe es in diesem Zeitraum rund 12,55 Mio. Euro aufgewendet. Die Abweichungen zwischen dem im Landtag genannten Betrag und den im SAP-System gebuchten Kosten erläutere es nicht.

6.5 Schlussbemerkung

Die Rahmenbedingungen und die Risiken der Einführung eines Dokumentenmanagementsystems waren der Landesregierung bekannt. Bereits beim Projekt „Einführung von SAP R/3 in der Landesverwaltung“ im Dezember 2000 wurde die Personalausstattung als kritischer Erfolgsfaktor hervorgehoben. Auf dieses potenzielle Risiko hatte der Rechnungshof in seinem Bericht an den Landtag hingewiesen.²⁵⁹

Die Strategie des Gesamtprojekts, den Ressorts die Entscheidung zur Einführung von HeDok zu überlassen, hat sich als nicht zielführend erwiesen. Positive Auswirkungen auf die Akzeptanz waren nur in geringem Umfang erkennbar.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass sich die Anzahl der Nutzer aus den beschafften Lizenzen errechnet. Auch wenn die vom Ministerium angegebenen eingerichteten Nutzerkonten zugrunde gelegt würden, bliebe der Einführungsgrad von HeDok gering.

Die Kostenerfassung im Gesamtprojekt hält der Rechnungshof für unvollständig. Um ein Projekt dieser Größenordnung steuern zu können, muss die finanzielle Zielerreichung überprüft werden können. Dies ist ohne Kenntnis der Projektgesamtkosten nicht möglich. Das Ministerium wird aufgefordert, dies zukünftig zu beachten.

Der Rechnungshof hält es nach wie vor für geboten, ein für die Landesverwaltung geeignetes Dokumentenmanagementsystem flächendeckend einzuführen. Er bittet die Landesregierung, dafür zu sorgen, dass das im Jahr 2003 formulierte Ziel noch erreicht werden kann.

²⁵⁹ Vgl. Bericht nach § 88 Abs. 2 LHO „Einführung von SAP R/3 in der Landesverwaltung“ vom 5. August 2004, S. 26.

Einzelpläne 02 bis 09 und 15: Staatskanzlei und Ministerien

7 Organisation und Aufgabenwahrnehmung der Internen Revisionen in der Landesverwaltung

(verschiedene Kapitel)

Die Ministerien führten ihre Revisionsreferate teilweise erst mehr als zehn Jahre nach einem entsprechenden Kabinettsbeschluss ein. Drei Ministerien haben keine Dienstanweisung zur Ausgestaltung ihrer Internen Revision erlassen. Die organisatorische und fachliche Zuordnung der Internen Revisionen innerhalb der Behörden stellt nicht immer eine unabhängige Aufgabenwahrnehmung sicher. Einige Interne Revisionen führten bei der Festlegung ihrer Prüfungsschwerpunkte keine oder mit Mängeln behaftete Risikoanalysen durch. Nicht alle Internen Revisionen unterrichteten die jeweilige Behördenleitung über ihre Tätigkeit und überwachten die Umsetzung ihrer Empfehlungen.

Die Ministerien sollten Kabinettsbeschlüsse zeitnah umsetzen und Dienstanweisungen zügig erlassen. Die Interne Revision sollte zur Sicherung ihrer Unabhängigkeit grundsätzlich als Stabsstelle der Behördenleitung eingerichtet sein. Der Rechnungshof empfiehlt, als Mindeststandard ein unmittelbares Vortragsrecht der Internen Revision an die Behördenleitung vorzusehen. Die Internen Revisionen sollten bei der Auswahl ihrer Prüfungsschwerpunkte angemessene Risikoanalysen vornehmen, die Behördenleitung regelmäßig über ihre Tätigkeit informieren und die Umsetzung ihrer Empfehlungen überwachen.

7.1 Ausgangslage / Prüfungsgegenstand

Mit dem Kabinettsbeschluss „Maßnahmen zur Vermeidung von Korruption bei der Vergabe öffentlicher Aufträge“ vom 7. Mai 1996 entschied die damalige Landesregierung, in den Ressorts auf Ebene der Ministerien und der Staatskanzlei jeweils ein Revisionsreferat mit der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungsvollzugs zu beauftragen.

Der Rechnungshof untersuchte in einer Querschnittsprüfung die Organisation und Aufgabenwahrnehmung der Internen Revisionen in der Landesverwaltung.

7.2 Prüfungsergebnisse

7.2.1 Einführung von Revisionsreferaten

Einige Ministerien führten eigenständige Revisionsreferate erst mehr als zehn Jahre nach der Beschlussfassung durch das Kabinett ein. In Abbildung 7-1 sind die Zeitpunkte, zu denen die Ministerien und die Staatskanzlei²⁶⁰ ihre Revisionsreferate einrichteten, dargestellt.

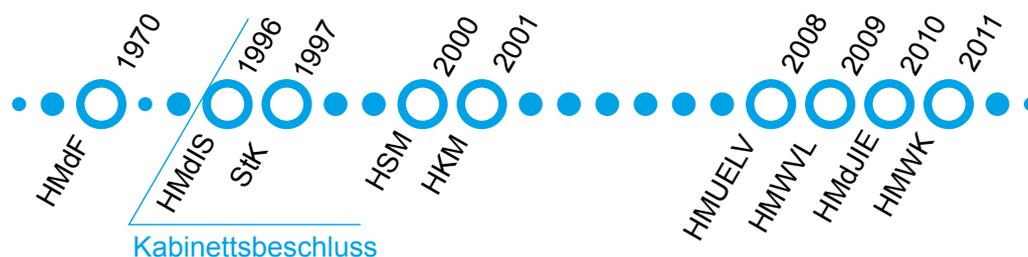


Abbildung 7-1: Einführung Interner Revisionen in den Ministerien und der Staatskanzlei

7.2.2 Dienstanweisungen zur Ausgestaltung Interner Revisionen

Einige Ministerien und die Staatskanzlei erließen ihre Dienstanweisung erst Jahre nach Einrichtung des Revisionsreferats. In Abbildung 7-2 sind die Zeitpunkte, zu denen die Dienstanweisungen eingeführt wurden, dargestellt.

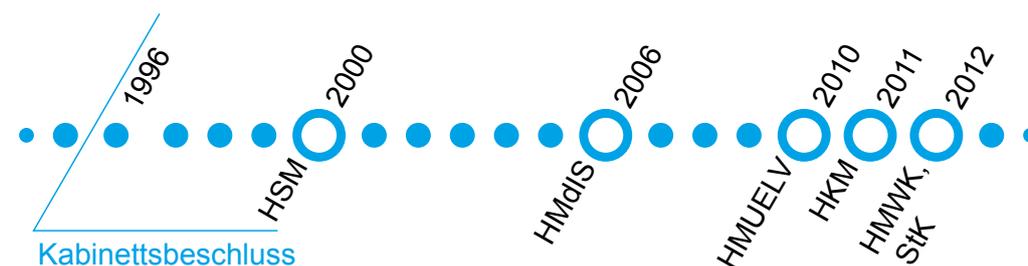


Abbildung 7-2: Einführung von Dienstanweisungen für die Interne Revision

²⁶⁰

Hessisches Ministerium der Finanzen (HMdF), Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (HMdIS), Hessische Staatskanzlei (StK), Hessisches Sozialministerium (HSM), Hessisches Kultusministerium (HKM), Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUELV), Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWVL), Hessisches Ministerium der Justiz, Integration und Europaangelegenheiten (HMdJIE) und Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (HMWK).

Das HMdF, das HMWVL sowie das HMdJIE verfügten über keine Dienstanzweisung zur Ausgestaltung ihrer Internen Revisionen.

7.2.3 Unabhängigkeit der Revisionsreferate

Die organisatorische und fachliche Anbindung der Revisionsreferate ist in der Hessischen Landesverwaltung unterschiedlich ausgeprägt. Abbildung 7-3 illustriert die organisatorische und fachliche Stellung der Revisionsreferate innerhalb der Behörden.

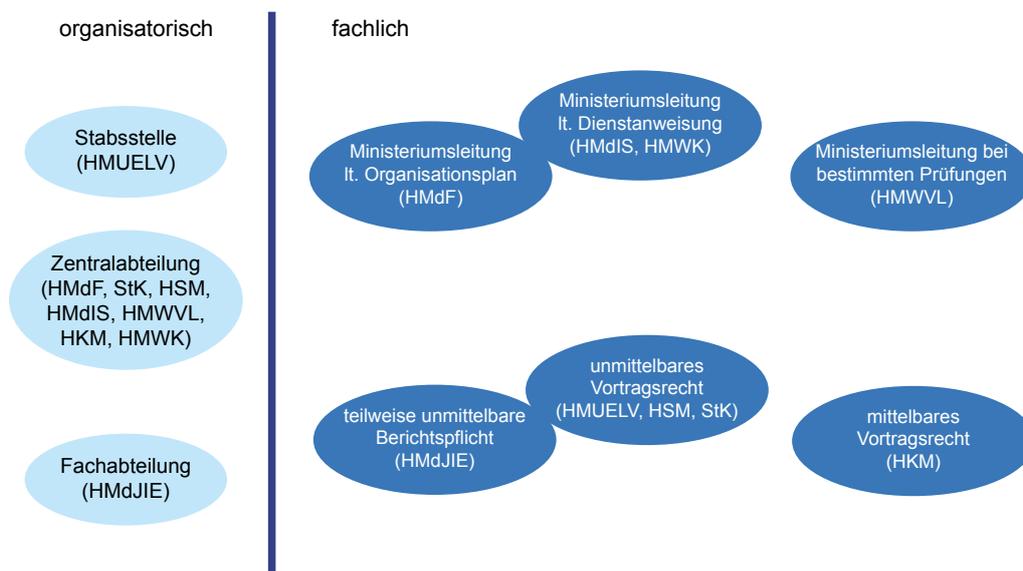


Abbildung 7-3: Stellung der Revisionsreferate innerhalb der Behörde

Das Revisionsreferat des HMUELV ist als Stabsstelle der Ministeriumsleitung zugeordnet. Die übrigen Revisionsreferate sind organisatorisch der Zentralabteilung²⁶¹ bzw. im Fall des HMdJIE zwei Fachabteilungen zugeordnet. Fachlich sind einige Revisionsreferate der Hausleitung unterstellt; das des HMWVL nur bei bestimmten Prüfungen. Einige Referate verfügen über ein in der Dienstanweisung geregeltes unmittelbares Vortragsrecht an die Ministeriumsleitung bzw. den Chef der Staatskanzlei. Das HMdJIE sieht eine teilweise Berichtspflicht und das HKM ein mittelbares Vortragsrecht über den Haushaltsbeauftragten vor.

7.2.4 Risikoanalyse

Einige Interne Revisionen führen keine förmliche Risikoanalyse durch. Die Interne Revision des HMdF aktualisierte trotz Verfügbarkeit einer wesentlich umfangreicheren Datengrundlage seine Analyse nicht. Sie berücksich-

²⁶¹ Bspw. ordnete das HMWVL die Interne Revision dem Referat Z4 (Justizariat) zu.



tigte zudem wichtige Risikokriterien wie z. B. das finanzielle Risiko nicht. Die Interne Revision des HMUELV bewertete die Risiken von Geschäftsprozessen anhand der Erfüllung oder Nichterfüllung von fünf Kriterien (z. B. finanzielles Schadensrisiko, politisches Risiko) sowie dem zeitlichen Abstand zwischen Bewertung und letzter Prüfung. Eine graduelle Differenzierung bei der Bewertung der Risikokriterien nahm das Ministerium nicht vor.

7.2.5 Berichterstattung an die Behördenleitung und Überwachung der Umsetzung von Empfehlungen

Nur die Internen Revisionen des HMdIS und des HMdF erstellen schriftliche Jahresberichte zur Information der Behördenleitung. Nicht alle Internen Revisionen überwachten die Umsetzung ihrer Empfehlungen. Die Interne Revision des HMdIS führte zur Überwachung der Umsetzung ihrer Prüfungsempfehlungen eine Statusliste mit Ampelsystem ein.

7.3 Bewertung / Würdigung / Empfehlung

Der Rechnungshof beanstandet die verspätete Umsetzung des Kabinettsbeschlusses zur Einführung von Revisionsreferaten durch die Ministerien und die Staatskanzlei. Zeitspannen von teilweise über zehn Jahren sind nicht zu akzeptieren. Kabinettsbeschlüsse sollten zeitnah umgesetzt werden.

Durch die Bekanntgabe einer Dienstanweisung werden z. B. die Rechte der Internen Revision transparent und verbindlich, so dass sie ihre Aufgaben effektiv und effizient wahrnehmen kann. Der Rechnungshof empfiehlt, sofern noch nicht geschehen, zeitnah Dienstanweisungen für die Internen Revisionen zu erlassen.

Zur Sicherung ihrer Unabhängigkeit sollte die Interne Revision grundsätzlich als Stabsstelle der Hausleitung eingerichtet sein. Als Mindeststandard empfiehlt der Rechnungshof ein unmittelbares Vortragsrecht an die Behördenleitung.

Durch eine Risikoanalyse soll sichergestellt werden, dass Bereiche mit einem größeren Risiko intensiver geprüft werden als Bereiche mit einem kleineren Risiko (risikoorientierter Prüfungsansatz). Die durchgeführten Analysen waren teilweise mit Mängeln behaftet. Der Rechnungshof empfiehlt, fehlende Risikoanalysen nachzuholen und die aufgezeigten Mängel zu korrigieren.

Es ist Aufgabe der Behördenleitung, für die Umsetzung der Empfehlungen der Internen Revision zu sorgen. Dies setzt voraus, dass die Behördenlei-

tung über die Ergebnisse der Prüfungen der Internen Revision unterrichtet wird. Die Interne Revision sollte die Hausleitung mindestens einmal jährlich schriftlich über ihre Arbeit unterrichten.

Zur Überwachung der Umsetzung von Prüfungsempfehlungen bedient sich die Behördenleitung der Internen Revision. Der Rechnungshof empfiehlt eine regelmäßige Überprüfung der Umsetzung ausgesprochener Prüfungsempfehlungen durch die Interne Revision.

7.4 Stellungnahmen der Ministerien und der Staatskanzlei

Das HMdF kündigt an, im ersten Halbjahr 2014 eine Dienstanweisung zu erstellen sowie eine Aktualisierung der bisherigen Risikoanalyse auf Basis der heutigen Datenlage vorzunehmen. Auch wenn sämtliche Arbeitsbereiche im Finanzressort generell mit einem finanziellen Risiko behaftet seien, werde ergänzend ein Risikoatlas erstellt. Nach dem vorläufigen Konzept würden dabei die Risiken auch nach finanziellen Parametern gewichtet. Nach Auffassung des HMdF habe sich die dortige Trennung zwischen fachlicher Anbindung der Internen Revision an die Hausspitze und organisatorischer Eingliederung in die Zentralabteilung bewährt. Die Unabhängigkeit der Internen Revision sei dennoch gewährleistet. Die praktischen Vorteile dieser Verfahrensweise würden bei Weitem die des revisionstheoretischen Grundansatzes (Einrichtung einer Stabsstelle) aufwiegen.

Das HMWVL gibt zu bedenken, dass bereits vor Einführung des dortigen Revisionsreferats im Jahr 2009 Revisionsaufgaben durch andere Referate wahrgenommen worden seien. Mit Wirkung von Januar 2014 wurde dem Leiter des Revisionsreferats des HMWVL ein unmittelbares Vortragsrecht an die Behördenleitung eingeräumt. Ferner sei für das Jahr 2014 die Einrichtung einer Stabsstelle für die Interne Revision im Ressort geplant.

Das HMdJIE teilt mit, dass eine Dienstanweisung gerade erstellt werde. Das Ministerium begrüßt die Empfehlung, eine Risikoanalyse durchzuführen. Die Empfehlung werde der weiteren Arbeit zugrunde gelegt.

Das HMUELV erklärt, es werde seine Risikoanalyse anhand der Hinweise des Rechnungshofs überarbeiten. Das Ministerium kündigt die Abstimmung eines Verfahrens zur Überwachung der Umsetzung von Prüfungsergebnissen mit der Hausleitung an. Es werde ein Berichtswesen mit Jahresberichten für die Behördenleitung einrichten.



7.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die weitestgehend positive Reaktion der Ministerien und der Staatskanzlei auf die Prüfungsergebnisse. In vielen Fällen wollen die Behörden die abgegebenen Empfehlungen umsetzen.

An der Empfehlung, zur Wahrung der Unabhängigkeit der Internen Revision grundsätzlich eine Stabsstelle einzurichten, hält der Rechnungshof fest.

Einzelplan 03:

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport

8 Vorbemerkung zum Einzelplan 03

8.1 Aufgaben und Geschäftsbereich

Zu den wesentlichen Aufgaben des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport zählen Aufgaben der polizeilichen Kriminalprävention und -repression, der Sportförderung, des Brand- und Katastrophenschutzes sowie der zivilen Verteidigung und kommunale Angelegenheiten. Einen weiteren Schwerpunkt bilden neben Grundsatzfragen der allgemeinen Verwaltungs- und Behördenorganisation sowie der Verwaltungsautomation (E-Government) alle Angelegenheiten der inneren Landesverwaltung.

Der Geschäftsbereich gliedert sich in die Abschnitte Verwaltung und Polizei. Der Abschnitt Verwaltung umfasst das Landesamt für Verfassungsschutz Hessen und die Hessische Bezügestelle (Landesoberbehörden) sowie die Regierungspräsidien in Kassel, Gießen und Darmstadt (Landesmittelbehörden). Des Weiteren nimmt das Ressort die Fachaufsicht über die Hessische Hochschule für Polizei und Verwaltung, die Hessische Landesfeuerwehrschule und die Hessische Beamtenkrankenkasse wahr. Zum Abschnitt Polizei zählen das Landespolizeipräsidium sowie das Hessische Landeskriminalamt, das Präsidium für Technik, Logistik und Verwaltung, das Hessische Bereitschaftspolizeipräsidium²⁶², die Polizeiakademie Hessen sowie sieben Polizeipräsidien.

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

8.2 Übersicht zu den Einnahmen und Ausgaben

Tabelle 8-1 weist die für den Zeitraum 2011 bis 2013 veranschlagten Einnahmen und Ausgaben sowie die Istwerte des Jahres 2012 aus. Sie verdeutlicht, dass im betrachteten Dreijahreszeitraum die Soll-Einnahmen

²⁶² Dem Hessischen Bereitschaftspolizeipräsidium sind u. a. die Wasserschutzpolizeiabteilung, die Polizeifliegerstaffel, die Polizeireiterstaffel sowie das Landespolizeiorchester zugeordnet.



um 37,1 Prozent, die Soll-Ausgaben hingegen um 10,5 Prozent anstiegen. Der Zuschuss wuchs in diesem Zeitraum von 1 395,7 Mio. Euro auf 1 433,5 Mio. Euro (2,7 Prozent) an.

Die Haushaltsansätze des Jahres 2012 wurden im Einnahmenbereich um 34,3 Mio. Euro (6,4 Prozent) und im Ausgabenbereich um 45,7 Mio. Euro (2,4 Prozent) unterschritten. Der benötigte Zuschuss betrug 1 367,3 Mio. Euro.

Übersicht Einzelplan 03	2011	2012		2013	Abweichung 2012		Veränderung Soll 2013 – 2011
	Soll	Soll	Ist	Soll	Ist – Soll	%	
	Mio. Euro						%
Einnahmen	406,4	532,5	498,2	557,2	- 34,3	- 6,4	37,1
<i>darunter</i>							
Vermögenswirksame und besondere Finan- zierungseinnahmen	289,5	394,3	359,9	407,1	- 34,4	- 8,7	40,6
Sonstige Einnahmen*	116,9	138,1	138,3	150,1	0,2	0,1	28,4
Ausgaben	1 802,1	1 911,2	1 865,5	1 990,6	- 45,7	- 2,4	10,5
<i>darunter</i>							
Personalausgaben	945,1	994,0	998,4	1 020,3	4,4	0,4	8,0
Sachausgaben	365,7	395,4	371,5	402,3	- 23,9	- 6,0	10,0
Sonstige Ausgaben**	491,3	521,8	495,7	568,1	- 26,1	- 5,0	15,6
Zuschuss (Unterdeckung)	- 1 395,7	- 1 378,8	- 1 367,3	- 1 433,5	11,5	- 0,8	2,7

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

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

Tabelle 8-1: Übersicht Einzelplan 03

8.3 Personalentwicklung

Tabelle 8-2 verdeutlicht die Entwicklung im Personalbereich. Der Einzelplan 03 umfasste mit 24 268,5 Planstellen / Stellen (2012) über 17 Prozent der im Landeshaushalt ausgewiesenen Planstellen / Stellen und somit den zweitgrößten Personalhaushalt nach dem Kultusressort.

Personal 2011 bis 2013	Planstellen / Stellen-Soll			Veränderung 2013 – 2011
	2011	2012	2013	
Gesamt	23 872,5	24 268,5	24 451,5	2,4
Beamte	17 151,0	17 262,0	17 484,5	1,9
Beamte auf Widerruf	1 635,0	1 635,0	1 687,0	3,2
Tarifbeschäftigte einschließlich Auszubildende	5 086,5	5 371,5	5 280	3,8

Tabelle 8-2: Personal 2011 bis 2013

Der Zuwachs der Jahre 2011 bis 2013 betrug insgesamt 2,4 Prozent (579,0 Planstellen / Stellen). Die Stellen für Beamte auf Widerruf (3,2 Prozent) und Tarifbeschäftigte (3,8 Prozent) lagen über dieser Steigerungsrate (vgl. Tabelle 8-2).

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

Tabelle 8-3 zeigt die Einnahmen und Ausgaben im Ist sowie das Personal-Soll des Jahres 2012 der im Geschäftsbereich des Ministeriums angesiedelten Behörden:

Behörden im Einzelplan 03	2012		Personal Planstellen / Stellen
	Einnahmen	Ausgaben	
	Ist in Mio. Euro		
Hessisches Ministerium des Innern und für Sport	76,7	135,1	597,0
Landesamt für Verfassungsschutz Hessen	0,5	18,4	265,5
Hessische Hochschule für Polizei und Verwaltung	0,8	17,3	160,5
Regierungspräsidium Darmstadt	117,4	116,4	1 579,0
Regierungspräsidium Gießen	118,5	118,1	1 708,0
Regierungspräsidium Kassel	136,0	141,0	1 063,5
Hessische Bezügestelle	24,9	25,3	415,5
Hessische Landesfeuerwehrschule	1,7	13,9	96,5
Polizeibehörden	19,3	1 252,3	18 383,0
Gesamt	495,8	1 837,8	24 268,5

Tabelle 8-3: Behörden im Einzelplan 03

Die zuvor dem Finanzressort zugeordnete Hessische Bezügestelle wurde im Jahr 2012 in den Geschäftsbereich des Ministeriums unter Kapitel 03 17 aufgenommen.

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

8.5 Haushaltsstruktur

Im Geschäftsbereich des Ministeriums entfielen 53,5 Prozent der Ausgaben auf Personalausgaben. Sachausgaben (19,9 Prozent) und besondere



Finanzierungsausgaben (19,8 Prozent) bildeten weitere Ausgabenschwerpunkte. Investitionsausgaben (Bauausgaben – Hauptgruppe 7 – und Sonstige Investitionsausgaben – Hauptgruppe 8) lagen zusammengefasst bei 4,2 Prozent der Ist-Ausgaben des Jahres 2012.

Der größte Anteil der Personalausgaben (Ist 2012) in Höhe von 998,4 Mio. Euro entfiel mit insgesamt 741,1 Mio. Euro (74,2 Prozent) auf Polizeibehörden. Im Zeitraum 2011 bis 2013 verminderten sich die veranschlagten Planstellen / Stellen dieses Bereiches von 18 442,0 auf 18 390,5 (– 0,3 Prozent), die Ausgaben erhöhten sich von 708,8 Mio. Euro auf 751,8 Mio. Euro (6,1 Prozent).

8.6 Prüfungen

Der Rechnungshof untersuchte im vergangenen Jahr schwerpunktmäßig Polizeibehörden. Feststellungen und Empfehlungen hat er in drei Beiträgen aufgenommen. Sie beziehen sich auf Organisation und Wirtschaftlichkeit von Druckereien (Nr. 9), die Verkehrserziehung (Nr. 10) sowie die Begleitung von Großraum- und Schwertransporten (Nr. 11).

9 Organisation und Wirtschaftlichkeit von Druckereien der Polizei

Kapitel 03 81

Die Auslastung der geprüften Druckereien der Polizei war gering. Teilweise fehlten belastbare Dokumentationen zur Ermittlung der Anzahl der erledigten Druckaufträge. Wie der Personal- und Gerätebedarf ermittelt wurde, war nicht ersichtlich. Eigene Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit der Druckereien fehlten zumeist.

Das Ministerium sollte eine Untersuchung der Wirtschaftlichkeit der Druckereien veranlassen. Wenn diese nicht wirtschaftlich betrieben werden können, sollten sie geschlossen werden.

9.1 Ausgangslage / Prüfungsgegenstand

Die Hessische Polizei verfügt teilweise über hauseigene Druckereien. Dort werden verschiedene Druckerzeugnisse wie Broschüren, Flyer, Plakate, Postkarten, Urkunden oder Visitenkarten erstellt. Der Rechnungshof hat im Jahr 2012 die Druckereien beim Polizeipräsidium Frankfurt, dem Hessischen Landeskriminalamt sowie bei der Hessischen Polizeiakademie geprüft. Gegenstand seiner Prüfung war die Auslastung der Druckereien sowie deren Personal- und Geräteausstattung. Mit Ausnahme einer Prüfung durch die Innenrevision des Polizeipräsidioms Frankfurt, welche die Effizienz der Druckerei im Jahr 2010 zum Gegenstand hatte, fanden sich – vor Beschaffung der Kopiersysteme – keine Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit der hauseigenen Druckereien.

9.2 Prüfungsergebnisse

9.2.1 Auslastung der Druckereien

Der Rechnungshof stellte fest, dass die geprüften Druckereien – gemessen an der Leistungsfähigkeit der eingesetzten Geräte – nur unzureichend ausgelastet waren:

Das Polizeipräsidium Frankfurt (Polizeipräsidium) konnte die durch den Rechnungshof zur Ermittlung der Zahl der erledigten Druckaufträge geforderten Dokumentationen nur unvollständig vorlegen: So fehlte für den Zeitraum von 2005 bis 2007 die Dokumentation gänzlich. Für 2010 erstellte das Polizeipräsidium die Dokumentation in Form einer Excel-Liste



im Nachhinein. Für 2011 erwies sich die ursprüngliche Datenmeldung als nicht belastbar.

Der Rechnungshof ging zunächst von der Vollständigkeit der in der Excel-Liste für das Jahr 2010 dokumentierten 1 176 Druckaufträge aus. Diese Sichtweise wird durch ein Schreiben des Polizeipräsidiums an das Ministerium belegt, in dem die „Gesamtmenge“ der Druckaufträge mit 1 174 beziffert wird. Zudem bestätigt der innerdienstliche Emailverkehr diese Zahl.

Bei Erörterung der Prüfungsergebnisse trugen Ministerium und Polizeipräsidium vor, die Zahl der durch den Rechnungshof zugrunde gelegten Druckaufträge sei zu niedrig. Sie waren aber nicht in der Lage mitzuteilen, in welchem Umfang die Zahl der dokumentierten Druckaufträge überschritten worden sein sollte.

Ausgehend von den 1 176 Druckaufträgen des Jahres 2010 lag die Auflagenhöhe in 926 Fällen (78,7 Prozent) unter einhundert. 434 Druckaufträge (36,9 Prozent) bezogen sich auf Visitenkarten. 142 Druckaufträge (12,1 Prozent) waren sicherheitsrelevant,²⁶³ drei Druckaufträge eilbedürftig.

Das Hessische Landeskriminalamt (Landeskriminalamt) erfasste keine Druckaufträge. Weder die Angemessenheit der Personalauslastung noch die Art der gefertigten Kopierprodukte waren damit prüfbar. Das Ministerium stellte fest,²⁶⁴ die Druckerei sei personell und gerätetechnisch ausgelastet. Für private Auftraggeber – eine Naturheilpraxis oder einen Sportverband – wurden Kopien zu nicht kostendeckenden Beträgen gefertigt.

Die Druckerei der Hessischen Polizeiakademie (Polizeiakademie) erledigte 1 064 Druckaufträge im Jahr 2011. Pro Arbeitstag entfielen 2,1 Druckaufträge auf ein Vollzeitäquivalent. Bei Druckaufträgen für Visitenkarten – selbst wenn diese nur eine Person betrafen – benötigte die Druckerei bis zu 75 Minuten für das Layout. In einer Stichprobe wertete der Rechnungshof die Druckaufträge des Monats März 2012 aus. Demnach wurden überwiegend Auflagenhöhen von 50 oder weniger erreicht. Soweit dokumentiert, erfasste der Rechnungshof die Seitenzahlen je Druckauftrag. In knapp 41 Prozent der Fälle vermochte die Polizeiakademie keine Angaben zur Seitenzahl zu machen, 50 Prozent der Fälle bezogen sich auf Druckaufträge zwischen einer und 50 Seiten. Lediglich rund 9 Prozent der Druckaufträge wiesen 51 und mehr Seiten auf.

²⁶³ Wie bestimmte Bücher, Mappen oder Übersichtskarten.

²⁶⁴ Erlass vom 4. August 2009 (LPP 71 H-21-e).

9.2.2 Personalausstattung

Das Polizeipräsidium beschäftigte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen neben dem Leiter, der nur einen kleinen Anteil seiner Arbeitszeit für die Druckerei verwandte, drei Mitarbeiter in seiner Druckerei (2,5 Vollzeitäquivalente). Pro Arbeitstag entfielen rechnerisch 1,86 Aufträge auf ein Vollzeitäquivalent (2010). Dennoch beehrte das Polizeipräsidium als Ersatz für den in die Freistellungsphase eingetretenen Mitarbeiter gegenüber dem Ministerium die Genehmigung einer weiteren Stelle für einen Medien-gestalter Fachrichtung Gestaltung und Technik, obgleich ein kw-Vermerk bestand. Zum Zeitpunkt der Erhebungen des Rechnungshofs hatte das Ministerium über den Antrag noch nicht entschieden.

Das Landeskriminalamt und die Polizeiakademie beschäftigten zum Zeitpunkt der Erhebungen des Rechnungshofs neben den Leitern, die ebenfalls nur kleine Anteile ihrer Arbeitszeit für die Druckereien verwandten, jeweils zwei Mitarbeiter in ihren Druckereien (2,0 Vollzeitäquivalente).

9.2.3 Geräteausstattung

Das Polizeipräsidium setzte in seiner Druckerei zwei Geräte ein. Vor Beschaffung der Geräte wurden keine Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchgeführt. Die Auslastung der Geräte bezifferte es auf 90 bis 100 Prozent. Nach den Erhebungen des Rechnungshofs bewegte sich die durchschnittliche Auslastung der Geräte zwischen 2005 und 2012 zwischen 1,8 und 11,8 Prozent, wobei der Rechnungshof nicht verkennt, dass eine Vollauslastung nur theoretisch erreichbar ist.²⁶⁵ Neben den beiden Druckereigeräten erhielt das Polizeipräsidium im Jahr 2012 außerhalb seiner Druckerei zusätzlich 36 Arbeitsplatz- sowie Multifunktionsdrucker (Scannen, Faxen, Drucken).

Das Landeskriminalamt setzte in seiner Druckerei drei Geräte ein. Mangels Zähler der Offsetmaschine konnte der Rechnungshof nur die durchschnittliche Auslastung von zwei der drei Geräte ermitteln. Ausgehend von den dem Rechnungshof vorgelegten Daten betrug sie zwischen 2006 und 2012 zwischen 0,9 und 7,9 Prozent.

Die Polizeiakademie setzte in ihrer Druckerei zwei Geräte ein. Deren durchschnittliche Auslastung bewegte sich in den Jahren 2010 und 2011 zwischen 9,0 und 9,74 Prozent. Die Polizeiakademie vertritt die Ansicht, des

²⁶⁵ Bezogen auf die vierjährige Mietvertragslaufzeit beträgt der Mietzins für beide Geräte 97 997,93 Euro. Hinzu kommen die Volumenabrechnungen für zusätzliche Drucke und Kopien. Allein für das erste Halbjahr 2012 wandte das Polizeipräsidium hierfür rund 20 966 Euro auf: 12 249,74 Euro (Miete; $\frac{1}{8}$ von 97 997,93 Euro) + 8 716,69 Euro (Volumenabrechnungen).



Fortbestands der Druckerei bedürfe es schon deshalb, weil druck- und softwaretechnisch aufwändige Druckerzeugnisse gefertigt werden müssten, die zudem häufiger der Aktualisierung bedürften. Die Erledigung solcher Arbeiten sei an den außerhalb der Druckerei vorhandenen Kopierern, Arbeitsplatzdruckern oder Multifunktionsdruckern nicht möglich.

9.3 Bewertung / Würdigung / Empfehlung

Soweit Dokumentationen zur Anzahl und zum Gegenstand der Druckaufträge vorliegen, belegen sie eine geringe Personal- und Geräteauslastung. Wenngleich eine Vollauslastung der eingesetzten Geräte – gemessen an deren Leistungsfähigkeit – nur theoretischer Natur ist, zeigen die vom Rechnungshof ermittelten Auslastungsgrade, dass die Geräte deutlich überdimensioniert sind.

Die Einrichtung einer Hausdruckerei setzt voraus, dass sie wirtschaftlich betrieben werden kann. Dies ist auf Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu beurteilen. Hierzu ist eine vollständige Erfassung aller Druckaufträge erforderlich. Bei der Beurteilung der Notwendigkeit einer eigenen Hausdruckerei sollte zudem die Zahl der im Hause zur Verfügung stehenden Arbeitsplatz- und Multifunktionsdrucker berücksichtigt werden. Seltene Spezial- oder Großaufträge könnten zentral – beispielsweise über das Hessische Competence Center (HCC)²⁶⁶ – vergeben werden. Auch sollte geprüft werden, ob Druckerzeugnisse drucktechnisch einfacher gestaltet werden können, zumal dann, wenn sie häufiger der Aktualisierung bedürfen.

Der Rechnungshof hält deshalb Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor Beschaffung in den Druckereien für unverzichtbar. Sie sollten nachgeholt werden. Wenn die Hausdruckereien nicht wirtschaftlich betrieben werden können, sollten sie geschlossen werden.

9.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium weist darauf hin, dass eine Arbeitsgruppe „Fotolabore, Druckereien und Kurierwesen“ eingerichtet worden sei. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe solle sowohl über Schließung oder Fortbestand der Druckereien als auch über die Genehmigung einer

²⁶⁶ Im Rahmen der Modernisierung der Landesverwaltung ist die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens und der Kosten- und Leistungsrechnung ein grundlegendes Element. Für operative Aufgaben wurde das Hessische Competence Center für Neue Verwaltungssteuerung (HCC) eingerichtet. Der Bereich Beschaffung im HCC ist zentraler Ansprechpartner für alle hessischen Landesdienststellen, wenn es um die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen geht.

weiteren Stelle für die Druckerei des Polizeipräsidiums entschieden werden. Eine „einheitliche“ Erfassung aller Druckaufträge sei eingeführt worden. Die Geräteausstattung im Polizeipräsidium betreffend merkt es an, dass die Drucksysteme innerhalb der vom Hersteller empfohlenen Auslastungsbereiche genutzt würden. Sofern die empfohlenen Auslastungszahlen überschritten würden, stiegen der Verschleiß, die Wartungskosten und die Ausfallzeiten. Zur Abrechnung von Privatkopien der Bediensteten des Landeskriminalamts sei „ein Geschäftsprozess für die Vereinnahmung kostendeckender Beiträge entwickelt“ worden. Druckaufträge privater Unternehmen würden nicht mehr angenommen. Das Ministerium bestätigt, dass die Druckerzeugnisse der Polizeiakademie einem dynamischen Prozess unterlägen und oft nur wenige Tage oder Wochen aktuell seien. Dies verbiete größere Auflagen. Die Qualitätsstandards der Polizeiakademie könnten bei der vom Rechnungshof vorgeschlagenen Nutzung an den außerhalb der Druckerei vorhandenen Geräten nicht erreicht werden. Darüber hinaus seien die Fachlehrer für die Bedienung von Druckern und Layout-Arbeiten überqualifiziert.

9.5 Schlussbemerkung

Soweit das Ministerium darauf hinweist, dass bei Überschreitung der empfohlenen Auslastungszahlen Verschleiß und Wartungskosten stiegen, greift dies nicht durch. Die Druckmaschinen des Polizeipräsidiums sind gemietet. Wie auch deren Innenrevision in ihrem Prüfbericht zutreffend ausgeführt hat, ist der Aufwand für Verschleiß und Wartung mit der auslastungsunabhängigen monatlichen Miete abgegolten.

Zudem bleibt der Dissens zwischen Rechnungshof und Ministerium hinsichtlich des technischen Aufwands für die Erstellung der Druckerzeugnisse der Polizeiakademie bestehen. Der Rechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, die Druckerzeugnisse möglichst einfach zu gestalten, gerade weil sie unstreitig häufiger der Aktualisierung bedürfen. Würde der Empfehlung des Rechnungshofs gefolgt, bedürfte es der Druckerei der Polizeiakademie nicht, weil dann die Druckaufträge an den außerhalb der Druckerei vorhandenen Geräten erledigt werden könnten. Seltene Spezialaufträge könnten beispielsweise zentral über das HCC vergeben werden.

10 Verkehrserziehung

Kapitel 03 81

In der Verkehrserziehung werden überwiegend Polizeivollzugsbeamte eingesetzt. Würde sie bei gleichbleibender Stellenzahl vollständig auf Wachpolizisten übertragen, ermöglichte dies eine Absenkung der Personalkosten um rund 1,8 Mio. Euro jährlich.

Angesichts rückläufiger Schülerzahlen ließen sich in Stadt und Landkreis Kassel sowie im Lahn-Dill-Kreis insgesamt vier den Jugendverkehrsschulen zugeordnete Vollzeitäquivalente einsparen, ohne die ordnungsgemäße Verkehrserziehung zu gefährden.

10.1 Ausgangslage / Prüfungsgegenstand

Die Verkehrserziehung ist in fast allen Bundesländern von der ersten Klasse an in den Lehrplänen verankert. Die Kultusministerkonferenz der Länder bezeichnet die Verkehrserziehung als übergreifende Bildungs- und Erziehungsaufgabe der Schule.²⁶⁷ Sie wird im fächerübergreifenden Unterricht oder in Projektform durchgeführt. Die für Kinder bedeutsamen Verhaltensweisen im Straßenverkehr werden im theoretisch-praktischen Verbund vermittelt, oft unter Mitwirkung der örtlichen Polizei.

Auch in Hessen ist die Verkehrserziehung eine gemeinsame Aufgabe von Schule und Polizei. Dabei ist die theoretische Verkehrserziehung Sache der Schule. Die praktische Verkehrserziehung hingegen obliegt den Jugendverkehrsschulen der Polizeipräsidien. Insgesamt bestehen in Hessen 61 Jugendverkehrsschulen, davon 42 mobile und 19 stationäre. Gegenstand der Prüfung des Rechnungshofs waren die Personalzuweisungen an die Jugendverkehrsschulen.

10.2 Prüfungsergebnisse

10.2.1 Einsatz von Wachpolizisten

Nach dem Gemeinsamen Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport und des Kultusministeriums²⁶⁸ sind für die Verkehrserziehung vor allem erfahrene Polizeibeamte mit Lehrgeschick und Einfühlungsver-

²⁶⁷ Empfehlung zur Mobilitäts- und Verkehrserziehung in der Schule; Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 7. Juli 1972 i. d. F. vom 10. Mai 2012, S. 2.

²⁶⁸ Gemeinsamer Erlass von HMdIS und HKM vom 22. Dezember 2009, StAnz. 2010, S. 8.



mögen einzusetzen. Sofern sie den physischen Anforderungen der Unter-
richtung im öffentlichen Verkehrsraum genügen und geeignet erscheinen,
sind bevorzugt tätigkeitsbezogen eingeschränkt dienstfähige Polizeibe-
amte zu verwenden. Bei erstmaliger Aufnahme dieser Tätigkeit sollen sie
das 50. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Der Einsatz geeigneter An-
gehöriger der Wachpolizei (Wachpolizisten) ist nach dem Gemeinsamen
Erlass den Polizeipräsidiien freigestellt. Offene Stellen für die Verkehrser-
ziehung wurden in den Polizeipräsidiien Mittelhessen, Südosthessen und
Süd Hessen auch für Wachpolizisten ausgeschrieben.

Im Haushaltsjahr 2011 standen für Wachpolizisten in der Verkehrserziehung
12,15 Stellen zur Verfügung. Für Polizeivollzugsbeamte waren 109,54 Plan-
stellen ausgewiesen. Ausweislich der Personalkostentabelle des Landes
für das Jahr 2011 betragen die durchschnittlichen Personalkosten für ein-
nen Wachpolizisten 54 722 Euro je Jahr (ohne Arbeitsplatzkosten).²⁶⁹ Im
Vergleich dazu belaufen sich die durchschnittlichen Personalkosten für ein-
nen Polizeivollzugsbeamten auf 71 116 Euro je Jahr (ohne Arbeitsplatzkos-
ten).²⁷⁰ Der Einsatz eines Wachpolizisten verursacht somit im Vergleich
zum Einsatz eines Polizeivollzugsbeamten geringere Kosten in Höhe von
durchschnittlich 16 394 Euro je Jahr und Stelle. Bei den bereits geschaf-
fenen 12,15 Stellen folgt daraus eine Absenkung der Personalkosten um
199 187 Euro je Jahr. Bei einem vollständigen Ersatz von Polizeivollzugs-
beamten in der Verkehrserziehung durch Wachpolizisten ergäbe sich bei
109,54 Planstellen eine weitere Absenkung der Personalkosten um rund
1,8 Mio. Euro je Jahr.

10.2.2 Flexible statt feste Personalzuweisung

Das Land Hessen trägt den Personalaufwand der Jugendverkehrsschu-
len, während die Kreise und kreisfreien Städte den Sachaufwand tragen.
Nach geltender Erlasslage sind in jeder Jugendverkehrsschule mindestens
zwei Bedienstete der Polizei als Verkehrserzieher einzusetzen. In der Re-
gel wird diese Vorgabe so umgesetzt, dass jeder Jugendverkehrsschule
zwei Verkehrserzieher fest zugewiesen sind.

Demgegenüber ist die Personalzuweisung im Zuständigkeitsbereich des
Polizeipräsidiiums Osthessen – dort im Landkreis Hersfeld-Rotenburg – fle-
xibel ausgestaltet. Hier wird neben der stationären Jugendverkehrsschule
Hersfeld-Rotenburg („Verkehrsgarten Bebra“) eine mobile Jugendverkehrs-
schule vorgehalten. Vor dem Hintergrund rückläufiger Schüler- und Klas-
senzahlen wird die Verkehrserziehung in beiden Jugendverkehrsschulen
seit dem 1. Februar 2013 mit 2,15 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) erlassgemäß

²⁶⁹ Bei erlassgemäßer Vergütung nach Entgeltgruppe 8 TV-H.

²⁷⁰ Bei einer Besoldung nach A 10 HBesG; die in der Verkehrserziehung tätigen Po-
lizeivollzugsbeamten werden in der Regel nach A 10 HBesG besoldet.

gewährleistet, weil die Verkehrserzieher nicht mehr fest einer der beiden Jugendverkehrsschulen zugewiesen sind.

10.2.3 Auslastung der Jugendverkehrsschulen

Die Polizeipräsidien berichten dem Landespolizeipräsidium jährlich über die Auslastung der Jugendverkehrsschulen.²⁷¹ Auffällig war:

In Stadt und Landkreis Kassel wurden im Schuljahr 2011 / 2012 fünf Jugendverkehrsschulen vorgehalten. Sie wurden von durchschnittlich 748 Schülern in 39 Klassen besucht. Unter Zugrundelegung der im Land angewandten Kriterien²⁷² wären vier statt fünf Jugendverkehrsschulen und damit acht statt zehn VZÄ ausreichend. Gleichzeitig stiege die Auslastung der Jugendverkehrsschulen auf durchschnittlich 935 (statt 748) Schüler in 49 (statt 39) Klassen.

Im Lahn-Dill-Kreis wurden im Schuljahr 2011 / 2012 vier Jugendverkehrsschulen vorgehalten. Sie wurden von durchschnittlich 607 Schülern in 35 Klassen besucht. Unter Zugrundelegung der einschlägigen Kriterien wären drei statt vier Jugendverkehrsschulen und damit sechs statt acht VZÄ ausreichend. Die Auslastung der Jugendverkehrsschulen stiege auf durchschnittlich 809 (statt 607) Schüler in 47 (statt 35) Klassen.

10.2.4 Auswirkungen des demografischen Wandels

Auch an den Jugendverkehrsschulen geht der demografische Wandel nicht spurlos vorüber. So wären gemäß der durch den Rechnungshof angestellten Prognose ab dem Schuljahr 2018 / 2019 im Zuständigkeitsbereich des Polizeipräsidiums Nordhessen sieben gegenüber bislang zehn Jugendverkehrsschulen ausreichend, um eine erlassgemäße Verkehrserziehung zu gewährleisten. Dies entspräche einer Personalbemessung von 14 (statt 20) VZÄ. Im Zuständigkeitsbereich des Polizeipräsidiums Mittelhessen wären neun statt zwölf Jugendverkehrsschulen mit 18 (statt 24) VZÄ ausreichend. Durch beide Maßnahmen ließen sich in der Verkehrserziehung Personalkosten in Höhe von rund 850 000 Euro jährlich²⁷³ einsparen.

²⁷¹ Die Berichte lagen dem Rechnungshof bis einschließlich des Schuljahres 2011 / 2012 vor.

²⁷² Diese gehen auf einen Erlass vom 5. Juni 2000 zurück (Az.: III A 22 – 66 k 28.17), der durch Zeitablauf außer Kraft getreten ist. Die in ihm enthaltenen Kriterien finden in der Praxis gleichwohl weiterhin Anwendung. Der Rechnungshof hat empfohlen, den Erlass überarbeitet neu in Kraft zu setzen.

²⁷³ Dies entspricht zwölf Planstellen für Polizeivollzugsbeamte; Berechnungsgrundlage ist die Personalkostentabelle des Landes Hessen 2011.



10.3 Bewertung / Würdigung / Empfehlung

Der Rechnungshof empfiehlt dem Ministerium zu untersuchen, ob mittel- bis langfristig die bislang in der Verkehrserziehung eingesetzten Polizeivollzugsbeamten durch Wachpolizisten ersetzt werden können. Damit könnte – ausgehend von der bisherigen Stellenzahl – ein jährliches Sparpotenzial von rund 1,8 Mio. Euro gehoben werden.

Die Auslastung der Jugendverkehrsschulen sollte weiterhin jährlich geprüft und die Personalbemessung ggf. angepasst werden. Dabei ist nicht zu verkennen, dass über Errichtung und Schließung einer Jugendverkehrsschule der zuständige kommunale Sachaufwandsträger entscheidet. Das Land kann und sollte jedoch mit einer Anpassung der Personalbemessung auf eine ggf. geringere Auslastung der bestehenden Jugendverkehrsschulen reagieren.

Das bisherige System fester Personalzuweisungen an die einzelnen Jugendverkehrsschulen sollte durch ein System flexibler Personalzuweisungen im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Polizeipräsidiums ersetzt werden. So kann der Personalbedarf bei gleichbleibender Qualität der Verkehrserziehung gesenkt werden.

Schon heute sieht der Rechnungshof unter Anwendung der einschlägigen landesweiten Kriterien in der Verkehrserziehung ein Sparpotenzial in Höhe von jährlich 284 464 Euro.²⁷⁴ Ohne die ordnungsgemäße Verkehrserziehung zu gefährden, könnten angesichts rückläufiger Schülerzahlen in Stadt und Landkreis Kassel sowie im Lahn-Dill-Kreis jeweils zwei VZÄ eingespart werden.

Mittelfristig sollten zudem die weiteren sich aus dem demografischen Wandel ergebenden Sparpotenziale genutzt werden, insbesondere im Zuständigkeitsbereich der Polizeipräsidien Nord- und Mittelhessen.

10.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium stimmt dem Rechnungshof zu, dass die demografische Entwicklung einen Rückgang der Schülerzahlen erwarten lässt. Es sieht jedoch wegen der steigenden Zahl von Senioren mittelfristig eine Verlagerung der Aufgaben der Verkehrserziehung. Daher werde sich „die Gesamtauslastung der in der Verkehrserziehung eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (...) voraussichtlich nicht wesentlich reduzieren“. Davon unabhängig sichert das Ministerium zu, den Vorschlag des Rechnungshofs, „die Jugendverkehrsschulen ausschließlich mit Bediensteten der Wachpoli-

²⁷⁴ Dies entspricht den durchschnittlichen jährlichen Personalkosten von vier Polizeivollzugsbeamten (ohne Arbeitsplatzkosten).

zei zu besetzen“, in seine derzeitigen Überlegungen zur „Optimierung des Einsatzes der Wachpolizei bei den Polizeipräsidien“ einzubeziehen. Den vom Rechnungshof empfohlenen flexiblen Einsatz der Verkehrserzieher hält das Ministerium für „grundsätzlich zielführend“. Bezüglich der vom Rechnungshof ermittelten Absenkung der Personalkosten bei vollständiger Übertragung der Verkehrserziehung in den Jugendverkehrsschulen auf Wachpolizisten in Höhe von rund 1,8 Mio. Euro jährlich gibt das Ministerium zu bedenken, dass für die Veranschlagung im Haushalt die „Personalkostentabelle / Veranschlagungstabelle 2013 / 2014“ zugrunde zu legen sei. In diesem Fall ergäbe sich ein Haushaltsmehrbedarf von 685 000 Euro. Erst bei Realisierung der Versorgungsbezüge seien die Kosten für Wachpolizisten niedriger als für Polizeivollzugsbeamte.

10.5 Schlussbemerkung

Inwieweit künftig Senioren in größerem Umfang in die Verkehrserziehung einbezogen werden, ist eine politische Entscheidung. Sollte diese Entscheidung getroffen werden, wird ihre Umsetzung am Maßstab der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu messen sein (§ 7 LHO).

Bezüglich des Einsparpotenzials in Höhe von rund 1,8 Mio. Euro bei vollständigem Ersatz der Polizeivollzugsbeamten durch Wachpolizisten hält der Rechnungshof daran fest, dass die Personalkostentabelle des Landes (StAnz. 2013, S. 655 ff.) zugrunde zu legen ist. Diese bezieht die Versorgungsbezüge mit ein. Hingegen berücksichtigt die vom Ministerium bei der Berechnung des Haushaltsmehrbedarfs zugrunde gelegte „Personalkostentabelle / Veranschlagungstabelle 2013 / 2014“ diese nicht. Ihre Berücksichtigung ist jedoch unter kaufmännischer Kostenbetrachtung unverzichtbar. Das vom Rechnungshof ermittelte Einsparpotenzial ist deshalb realisierbar.

11 Begleitung von Großraum- und Schwertransporten durch die Polizei

Kapitel 03 81

Bei der Festsetzung der Gebühren für die Begleitung von Großraum- und Schwertransporten durch die Polizei erlaubt das geltende Recht keine Einbeziehung zeit- und personalintensiver Abfahrts- und Übernahmekontrollen. Dadurch gehen dem Land mögliche Kostenerstattungen verloren.

Eine teilweise Aufgabenübertragung an private Unternehmen würde die Polizei entlasten und Freiräume zur Erfüllung solcher Aufgaben schaffen, die zwingend hoheitliches Handeln erfordern.

11.1 Ausgangslage / Prüfungsgegenstand

In Hessen rollen mehr als 70 Prozent des Frachtverkehrs auf der Straße. Darunter finden sich jährlich rund 45 000 erlaubnispflichtige Großraum- und Schwertransporte, die wegen ihrer Bauart oder Ladung die zulässigen Abmessungen oder das erlaubte Gesamtgewicht von 40 Tonnen überschreiten. Solche Transporte sind mit besonderen Risiken verbunden. Sie können andere Verkehrsteilnehmer beeinträchtigen. Zudem verursachen sie eine intensive Straßenbenutzung. Sie bedürfen deshalb einer Erlaubnis.²⁷⁵ Abhängig von den Abmessungen des Fahrzeugs und seiner Ladung sind Begleitfahrzeuge und / oder die Begleitung durch die Polizei vorgeschrieben. Gegenstand der Prüfung des Rechnungshofs waren neben der polizeilichen Begleitung die durchzuführenden Kontrollen.

11.2 Prüfungsergebnisse

11.2.1 Gebühren

Im Zuge der Prüfung brachte das Ministerium eine Änderung der Verwaltungskostenordnung für seinen Geschäftsbereich auf den Weg. Nach der Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern und für Sport vom 25. November 2009 war für die Gebührenbe-

²⁷⁵ Nach § 29 Abs. 3 Satz 1 der Straßenverkehrsordnung (StVO) bedarf der Verkehr mit Fahrzeugen und Zügen, deren Abmessungen, Achslasten oder Gesamtmassen die gesetzlich allgemein zugelassenen Grenzen tatsächlich überschreiten, einer Erlaubnis.



rechnung auf die Zahl der polizeilich begleiteten Kilometer abzustellen.²⁷⁶ Demgegenüber ist nunmehr – nach der neu gefassten Verwaltungskostenordnung vom 7. Juni 2013 – für die Gebührenberechnung der Zeitaufwand maßgeblich. Auf dieser Grundlage wird für jede Minute, die ein Polizeibeamter mit der Begleitung von Großraum- und Schwertransporten befasst ist, ein Euro berechnet. Diese Gebührenbemessung beruht auf einer Umfrage des Ministeriums bei den Polizeipräsidiën. Vor- und Nachbereitungszeiten wurden berücksichtigt. Mit der Neufassung seiner Verwaltungskostenordnung folgte Hessen dem Beispiel anderer Bundesländer, die seit jeher die Gebühren nach Zeitaufwand berechnen. Eine dem Ministerium vorliegende Länderumfrage hatte gezeigt, dass die Gebühren für die polizeiliche Transportbegleitung in Hessen im Vergleich zu den meisten anderen Bundesländern deutlich niedriger waren.

Unberücksichtigt bei der Gebührenbemessung bleibt nach wie vor der Aufwand, der durch Abfahrtskontrollen entsteht. Nach Auffassung des Ministeriums fehlt hierfür die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage. So verweist § 1 der Verwaltungskostenordnung auf das Verwaltungskostenverzeichnis. Unter Nummer 52 werden hier die „Transportbegleitung und andere mit Transporten zusammenhängende polizeiliche Verkehrsmaßnahmen“ genannt. Die Gebühr „nach Zeitaufwand“ wird in Nummer 521 ausdrücklich an die „Begleitung mit einem Kraftfahrzeug“ geknüpft.

11.2.2 Kontrollen

Um die Sicherheit von Großraum- und Schwertransporten zu gewährleisten, sind Abfahrts- und Übernahmekontrollen unverzichtbar. Abfahrtskontrollen sind vor Fahrtantritt durchzuführen, Übernahmekontrollen, wenn ein entsprechender Transport aus einem anderen Bundesland Hessen erreicht. Wie die Prüfung zeigte, fehlen landeseinheitliche Regelungen für die Begleitung von Großraum- und Schwertransporten. Insbesondere fehlen bislang einheitliche Vorgaben zur Ausführung der Kontrollen. Deshalb wurde im September 2012 eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des Ministeriums und unter Beteiligung aller Polizeipräsidiën sowie der Polizeiakademie Hessen eingerichtet. Diese Arbeitsgruppe befasst sich mit der Entwicklung einheitlicher Standards. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe sollen als Grundlage eines entsprechenden Erlasses dienen.

Die Abfahrtskontrollen sind zeit- und personalintensiv. Im Regelfall binden sie zwei Polizeibeamte für etwa zwei Stunden. Zudem benötigen diese Polizeibeamten Spezialkenntnisse, um die Abfahrtskontrollen effektiv durchführen zu können.

²⁷⁶ Nach Nummer 521 der Anlage zu § 1 waren je Fahrzeug und Begleitkilometer 5,30 Euro, mindestens aber 56 Euro je Einsatz zu erheben.

11.2.3 Privatisierung

Die Innenministerkonferenz sprach sich bereits mehrfach dafür aus, die Begleitung von Großraum- und Schwertransporten teilweise auf private Unternehmen zu übertragen. Dies diene der Entlastung der Polizei. Eine vollständige Aufgabenübertragung an private Unternehmen ist nach Auffassung der Innenministerkonferenz jedoch ausgeschlossen, da nicht planbare und nicht standardisierte Konstellationen hoheitliche Entscheidungen vor Ort erforderten. Zu zivilen Begleitkonzepten liegen auf Bundes- und Landesebene noch keine konkreten Ergebnisse vor. Unter Federführung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung werden derzeit entsprechende Regelpläne entwickelt und die Anpassung der Richtlinie zum Antrags- und Genehmigungsverfahren für die Durchführung von Großraum- und Schwertransporten vorbereitet.

11.3 Bewertung / Würdigung / Empfehlung

Die Neufassung der Verwaltungskostenordnung mit ihrer Gebührenberechnung nach Zeitaufwand ist zu begrüßen. Der Rechnungshof erkennt an, dass gegenwärtig keine Rechtsgrundlage gegeben ist, um den Aufwand für Abfahrtskontrollen in die Gebühr einbeziehen zu können. Er empfiehlt deshalb, eine entsprechende gesetzliche Ermächtigung zu schaffen. Hierzu teilte das Ministerium nach Abschluss der örtlichen Erhebungen mit, dass die Schaffung der entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen geprüft werde.

Zudem ist zu begrüßen, dass eine landeseinheitliche Regelung für die polizeiliche Begleitung von Großraum- und Schwertransporten erarbeitet wird. Hier sollten insbesondere die Anforderungen an Abfahrts- und Übernahmekontrollen geregelt werden. Der Rechnungshof unterstützt die bisherige Praxis, Polizeibeamte, die mit Abfahrts- und Übernahmekontrollen befasst sind, regelmäßig zu schulen. Geschultes Personal kann Gefahren und Risiken rechtzeitig erkennen und die gebotenen Maßnahmen einleiten.

Der Rechnungshof ist offen für Überlegungen, die Polizei in geeigneten Fällen von Aufgaben der Transportbegleitung zu entlasten. Denn die polizeiliche Begleitung bindet Personalressourcen und kann die Erfüllung anderer polizeilicher Aufgaben verhindern, die zwingend hoheitliches Handeln erfordern. Sofern die Transportbegleitung auf private Unternehmen verlagert werden sollte, ist zu gewährleisten, dass alle Sicherheitsstandards eingehalten werden und die Unternehmen ausreichende Versicherungen zur Deckung eventueller Schäden nachweisen.



11.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium weist darauf hin, dass eine landeseinheitliche Regelung für die polizeiliche Begleitung von Großraum- und Schwertransporten inzwischen mit dem Erlass „Großraum- und Schwertransporte auf Straßen in Hessen“ vom 9. Dezember 2013 (StAnz. S. 1586 ff) veröffentlicht wurde. Es betont, dass nunmehr Streckenabschnitte, auf denen für Großraum- und Schwertransporte eine polizeiliche Begleitung erforderlich sei, dahingehend zu überprüfen seien, ob dort die Begleitung durch private Verwaltungshelfer ermöglicht werden könne. Geeignete Streckenabschnitte seien dem Ministerium zur weiteren Verfahrensabstimmung mitzuteilen (vgl. Ziffer 9 des Erlasses). Zudem wirke es im Rahmen der Gremienarbeit weiter daran mit, bundesweit eine Entlastung der Polizei von Maßnahmen im Zusammenhang mit Großraum- und Schwertransporten zu verwirklichen.

11.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die getroffenen Maßnahmen. Er wird das Thema weiterhin verfolgen.

Einzelplan 04:

Hessisches Kultusministerium

12 Vorbemerkung zum Einzelplan 04

12.1 Aufgaben und Geschäftsbereich

Das Kultusministerium befasst sich mit dem gesamten öffentlichen und privaten Schulwesen und übernimmt zentrale Planungs- und Steuerungsaufgaben in der Bildungspolitik. Gemeinsam mit den nachgeordneten Dienststellen entwickelt es die Bildungsplanung und die Kerncurricula (Lehrpläne), fördert die Schul- und Unterrichtsqualität, weist den Schulen Lehrerstellen zu und konzipiert die Lehreraus-, -fort- und -weiterbildung. Darüber hinaus ist das Ministerium zuständig für Fragen der Schulen in freier Trägerschaft, der Lehrkräftevermittlung an deutsche Schulen im Ausland, der Erwachsenenbildung und der Volkshochschulen. Des Weiteren regelt es die Kirchenangelegenheiten, darunter den Vollzug der Staatskirchenverträge.

Zum Geschäftsbereich zählten im Berichtsjahr 2012 die allgemeinbildenden Schulen²⁷⁷, die beruflichen Schulen²⁷⁸, die Staatlichen Schulämter, das Amt für Lehrerbildung einschließlich der Studienseminare und das Institut für Qualitätsentwicklung.²⁷⁹

12.2 Übersicht zu den Einnahmen und Ausgaben

Der Einzelplan 04 wies für die Jahre 2011 bis 2013 einen Rückgang veranschlagter Einnahmen von 196,4 Mio. Euro auf 188,6 Mio. Euro (- 4,0 Prozent) aus. Die Ist-Einnahmen des Jahres 2012 unterschritten mit 185,2 Mio. Euro die Soll-Einnahmen von 193,8 Mio. Euro um 8,6 Mio. Euro (- 4,4 Prozent).

Im Betrachtungszeitraum 2011 bis 2013 stiegen die veranschlagten Ausgaben von 4 412,0 Mio. Euro auf 4 599,1 Mio. Euro (4,2 Prozent). Die Ist-Ausgaben des Jahres 2012 betragen 4 489,2 Mio. Euro; sie blieben mit 14,7 Mio. Euro unter den erwarteten Ausgaben von 4 503,9 Mio. Euro (- 0,3 Prozent).

²⁷⁷ Allgemeinbildende Schulen: Grund-, Haupt-, Real-, Förder- und Gesamtschulen, Gymnasien sowie Schulen für Erwachsene.

²⁷⁸ Berufliche Schulen: Berufs-, Berufsfach-, Fach- und Fachoberschulen sowie berufliche Gymnasien.

²⁷⁹ Die Staatlichen Schulämter, das Amt für Lehrerbildung einschließlich der Studienseminare sowie das Institut für Qualitätsentwicklung sind seit dem 1. Januar 2013 im Landesschulamt aufgegangen.



Infolge geringerer Einnahmen und steigender Ausgaben wuchs von 2011 bis 2013 der veranschlagte Zuschuss von 4 215,7 Mio. Euro auf 4 410,5 Mio. Euro; dies entspricht einer Zunahme von 4,6 Prozent.

Übersicht Einzelplan 04	2011	2012		2013	Abweichung 2012		Veränderung Soll 2013 – 2011	
	Soll	Soll	Ist	Soll	Ist – Soll	%		
	Mio. Euro							%
Einnahmen	196,4	193,8	185,2	188,6	- 8,6	- 4,4	- 4,0	
<i>darunter</i>								
Vermögenswirksame und besondere Finan- zierungseinnahmen	182,6	172,8	167,9	174,8	- 4,9	- 2,8	- 4,3	
Sonstige Einnahmen*	13,7	21,0	17,3	13,8	- 3,7	- 17,6	0,7	
Ausgaben	4 412,0	4 503,9	4 489,2	4 599,1	- 14,7	- 0,3	4,2	
<i>darunter</i>								
Personalausgaben	2 912,1	2 986,3	2 936,4	3 064,8	- 49,9	- 1,7	5,2	
Sachausgaben	104,7	98,7	95,0	102,0	- 3,7	- 3,7	- 2,6	
Sonstige Ausgaben**	1 395,2	1 419,0	1 457,8	1 432,3	38,8	2,7	2,7	
Zuschuss (Unterdeckung)	- 4 215,7	- 4 310,1	- 4 304,0	- 4 410,5	6,1	- 0,1	4,6	

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

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

Tabelle 12-1: Übersicht Einzelplan 04

12.3 Personalentwicklung

Mit rund 45 Prozent aller im Landeshaushalt eingestellten Stellen umfasste der Einzelplan 04 den größten Personalhaushalt. Das Stellen-Soll verringerte sich im Dreijahreszeitraum von 63 518,5 auf 63 140,0 Stellen (- 0,6 Prozent).

Personal 2011 bis 2013	Planstellen / Stellen-Soll			Veränderung Soll 2013 – 2011 %
	2011	2012	2013	
Gesamt	63 518,5	63 025,5	63 140,0	- 0,6
Beamte	56 532,0	56 689,5	56 805,5	0,5
Beamte auf Widerruf	5 458,0	4 818,0	4 818,0	- 11,7
Tarifbeschäftigte einschließlich Auszubildende	1 528,5	1 518,0	1 516,5	- 0,8

Tabelle 12-2: Personal 2011 bis 2013

Im Jahr 2012 entfielen von 63 025,5 Planstellen/Stellen auf Beamte 56 689,5 Planstellen (89,9 Prozent), auf Beamte auf Widerruf 4 818,0 Stellen (7,6 Prozent) und auf Tarifbeschäftigte 1 518,0 Stellen (2,4 Prozent).

Entgegen dem Gesamttrend des Einzelplans wuchsen im Betrachtungszeitraum (2011 bis 2013) die für Beamte ausgewiesenen Planstellen um 273,5 (0,5 Prozent).

12.4 Geschäftsbereich des Hessischen Kultusministeriums

Ist-Einnahmen und -Ausgaben sowie das Personal-Soll des Jahres 2012 im Geschäftsbereich des Einzelplans 04 sind aus der nachstehenden Übersicht zu entnehmen:

Geschäftsbereich Einzelplan 04	2012		
	Einnahmen	Ausgaben	Personal
	Ist in Mio. Euro		Planstellen / Stellen
Hessisches Kultusministerium	2,1	56,0	287,5
Institut für Qualitätsentwicklung	12,5	12,4	101,5
Staatliche Schulaufsicht	72,4	71,9	761,5
Schulen	47,9	4 042,5	55 850,5
Lehrerbildung	49,0	239,5	6 024,5
Gesamt	183,8	4 422,2	63 025,5

Tabelle 12-3: Geschäftsbereich Einzelplan 04

Zu den Kernaufgaben des im Jahr 2005 gegründeten Instituts für Qualitätsentwicklung gehören die externe Evaluation durch Schulinspektionen, die Weiterentwicklung von Bildungsstandards und Wirkungsanalysen bildungspolitischer Programmmaßnahmen.

Staatliche Schulämter haben als Schulaufsichtsbehörden die Aufgabe, die Qualität schulischer Arbeit, insbesondere die Erfüllung der Standards, die Vergleichbarkeit der Abschlüsse und die Durchlässigkeit der Bildungsgänge zu gewährleisten. Hierzu beraten und unterstützen sie Schulen bei der selbstständigen Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Des Weiteren treffen sie mit ihnen Zielvereinbarungen, in denen auch die Ergebnisse von Schulinspektionen berücksichtigt werden.

Da sich das Land und die kommunalen Schulträger²⁸⁰ die Finanzierung der Schulen teilen, enthält das Kapitel „Schulen“ allein die Ausgaben der inneren Schulverwaltung. Neben den Personalkosten für die Lehrkräfte und das sonstige unterrichtende Personal fallen hierunter die Kosten für die

²⁸⁰ Schulträger sind die 21 Landkreise, die fünf kreisfreien Städte, die Städte Fulda, Gießen, Hanau, Kelsterbach, Marburg und Rüsselsheim sowie der Landeswohlfahrtsverband Hessen.



Lernmittel. Dagegen sind die Kosten der äußeren Schulverwaltung (Gebäudeinvestitionen und -bewirtschaftung sowie Verwaltungspersonal und Lehrmittel) von den kommunalen Schulträgern zu finanzieren.

12.5 Haushaltsstruktur

90,7 Prozent (167,9 Mio. Euro) der Ist-Einnahmen des Einzelplans (185,2 Mio. Euro) entfielen auf vermögenswirksame und besondere Finanzierungseinnahmen (Hauptgruppe 3). Innerhalb des Einzelplans verbuchte die Staatliche Schulaufsicht Einnahmen in diesem Bereich in Höhe von 69,6 Mio. Euro (41,5 Prozent); auf die Lehrerbildung entfielen 44,3 Mio. Euro (26,4 Prozent), auf Schulen 38,3 Mio. Euro (22,8 Prozent).

Der Schwerpunkt bei den Ist-Ausgaben lag im Personalbereich mit 2 936,4 Mio. Euro (65,4 Prozent). Danach folgten Besondere Finanzierungsausgaben mit 1 102,5 Mio. Euro (24,6 Prozent), Übertragungsausgaben mit 353,8 Mio. Euro (7,9 Prozent) und Sachausgaben mit 95,0 Mio. Euro (2,1 Prozent).

Auf das Kapitel „Schulen“ entfiel im Jahr 2012 mit 2 757,0 Mio. Euro (93,9 Prozent) der größte Teil der Personalausgaben. Im Zeitraum 2011 bis 2013 stiegen diese Ausgaben von 2 693,4 Mio. Euro auf 2 881,9 Mio. Euro (7,0 Prozent) und die veranschlagten Planstellen / Stellen von 55 127,5 auf 56 023,0 (1,6 Prozent).

Nachstehende Grafik zeigt die Entwicklung von Schülern und Lehrkräften an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen ab dem Schuljahr 2003/2004. Sie verdeutlicht, dass sich die Zahl der Schüler ausgehend von 895 154 um 6,5 Prozent auf 836 850 verminderte, hingegen die Anzahl der Lehrkräfte von 55 732 um 6,8 Prozent auf 59 515 anstieg.²⁸¹

²⁸¹ Quelle: www.statistik-hessen.de, zuletzt abgerufen am 9. April 2014.

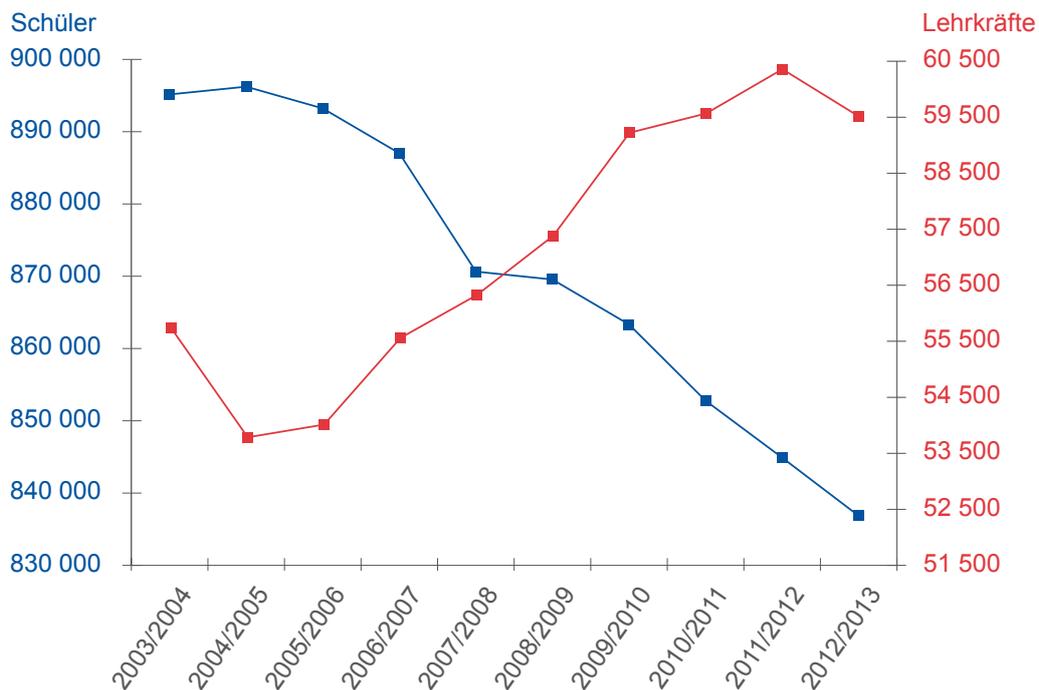


Abbildung 12-1: Entwicklung der Schüler und Lehrkräfte

12.6 Prüfungen

Der Rechnungshof führte verschiedene Prüfungen im Kultusbereich durch. Unter anderem unterzog er den Bereich der Schulsozialarbeit einer Kontrollprüfung (Beitrag Nr. 13) und untersuchte Ganztagsangebote an Schulen (Beitrag Nr. 14) sowie die Gewährung von Elternzeit bei beamteten Lehrkräften (Beitrag Nr. 15).

13 Kontrollprüfung zur Schulsozialarbeit

Kapitel 04 02

Die Vereinbarungen mit den Zuwendungsempfängern im Bereich der Schulsozialarbeit widersprechen teilweise den Regelungen in den Haushaltsplänen und Zuwendungsbescheiden. Der Rechnungshof erneuert seine Aufforderung, sie umgehend zu kündigen.

Künftig sollte sichergestellt werden, dass Zuwendungen höchstens in Höhe der voraussichtlichen Gesamtkosten gewährt werden. Das Ministerium hat darauf zu achten, dass nicht verbrauchte Mittel innerhalb der vorgeschriebenen Frist zurückgezahlt werden, und andernfalls Zinsen zu verlangen. Wenn die Gesamtfinanzierung eines Schulsozialarbeitsprojekts nicht gesichert ist, sollte das Ministerium weitere Zuwendungen verwehren.

13.1 Ausgangslage / Prüfungsgegenstand

Das Land unterstützt seit Mitte der 70er Jahre einige Schulsozialarbeitsprojekte. Unter dem Begriff der Schulsozialarbeit werden unterschiedliche sozialpädagogische Angebote innerhalb der Schule zusammengefasst, deren Ziel es unter anderem ist, bei Entwicklungsstörungen von Kindern und Jugendlichen sowie bei Konflikten und Krisen Hilfe und Unterstützung anzubieten. In Modellversuchen wurden damals entsprechende Projekte erprobt. Ein flächendeckendes Angebot hat sich hieraus nicht entwickelt. Nach Ablauf der Modellversuche schloss das Ministerium schriftliche Vereinbarungen mit fünf kommunalen und einem freien Träger der Jugendhilfe, um den Fortbestand der Projekte zu sichern. Die Vereinbarungen regeln beispielsweise den Umfang der Förderung und die Fristen für die Vorlage der Verwendungsnachweise.

Aufgrund der Feststellungen und Beanstandungen des Rechnungshofs aus dem Jahr 2006²⁸² wurde das Thema erneut untersucht. Für die Schulsozialarbeitsprojekte waren in den Jahren 2008 bis 2011 Landesmittel in Höhe von 400 000 Euro jährlich als Festbetrag im Rahmen einer Projektförderung veranschlagt.

²⁸² Vgl. Bemerkungen 2006, Nr. 17, S. 189 – 191.



Träger der Schulsozialarbeitsprojekte (Zuwendungsempfänger)	Jährliche Zuwendungen 2008 bis 2011
Landkreis Darmstadt-Dieburg	66 059 €
Freier Träger	85 604 €
Stadt Kassel	93 748 €
Landkreis Kassel	31 213 €
Stadt Offenbach am Main	52 650 €
Landeshauptstadt Wiesbaden	70 726 €
Summe	400 000 €

Tabelle 13-1: Zuwendungen für Schulsozialarbeitsprojekte

13.2 Prüfungsergebnisse

13.2.1 Vereinbarungen mit Trägern der Schulsozialarbeit

Wie im Jahr 2006 stellte der Rechnungshof fest, dass die zwischen dem Ministerium und den Trägern der Schulsozialarbeitsprojekte geschlossenen Vereinbarungen den Regelungen der Zuwendungsbescheide teilweise widersprechen. So waren die Fristen für die Vorlage der Verwendungsnachweise unterschiedlich festgelegt. Zudem stimmten die Vereinbarungen zum Teil nicht mit den Regelungen des Haushaltsplans überein oder waren veraltet. Während nach den Haushaltsplänen die Zuschüsse die Personalkosten teilweise abdecken sollen, ließen Vereinbarungen unter anderem eine Vollfinanzierung oder auch eine Finanzierung von Sachkosten zu. Die vom Ministerium mit der Stadt Offenbach am Main geschlossene Vereinbarung vom 1. August 1988 war nicht auffindbar.

13.2.2 Nicht benötigte Zuwendungsgelder

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg erhielt für die Jahre 2008 und 2009 seinem Antrag entsprechend jeweils Zuwendungen in Höhe von 66 059 Euro. Die Zuwendungsbeträge wurden nicht in vollem Umfang benötigt. Daraufhin veranschlagte der Landkreis die Kosten der Schulsozialarbeit in den dem Zuwendungsantrag beigefügten Finanzierungsplänen für das Jahr 2010 mit 56 465 Euro und für das Jahr 2011 mit 57 800 Euro. Das Ministerium gewährte auch in diesen Jahren jeweils eine Zuwendung in Höhe von 66 059 Euro. Der Zeitraum von der Auszahlung bis zur Rücküberweisung der in den Jahren 2008 bis 2011 nicht verbrauchten Mittel betrug jeweils rund fünf Monate.

13.2.3 Nicht gesicherte Projektfinanzierung

Der freie Träger legte seinen Zuwendungsanträgen Finanzierungspläne bei, wonach die Ausgaben für die Schulsozialarbeit durch verschiedene Einnahmen (Eigenmittel, diverse Zuschüsse, Erträge aus Freizeiten (Spenden)) gedeckt sein sollten. Nach den Verwendungsnachweisen des freien Trägers für die Jahre 2008 bis 2011 überstiegen die Ausgaben jedoch die Einnahmen, weil die Eigenmittel nicht erbracht wurden. Da die Einnahmen (insbesondere Zuschüsse) des laufenden Jahres zunächst dafür verwendet wurden, die nicht gedeckten Ausgaben des Vorjahres zu begleichen, reichte der Restbetrag nicht mehr aus, um die Ausgaben des laufenden Jahres zu decken. Die Finanzierungslücke wuchs mit jedem Jahr und belief sich auf rund 62 000 Euro am 31. Dezember 2011.

13.3 Bewertung / Würdigung / Empfehlung

Die Vereinbarungen mit den Zuwendungsempfängern sind nach Ansicht des Rechnungshofs entbehrlich. Er wiederholt seine Empfehlung aus dem Jahr 2006, die Zuwendungen allein nach haushaltsrechtlichen Regelungen auf der Grundlage von Zuwendungsbescheiden abzuwickeln. Die derzeitigen Vereinbarungen sollten umgehend gekündigt werden.

Der Rechnungshof empfiehlt, den Zuwendungsvorschriften entsprechend künftig höchstens Zuwendungen in Höhe der voraussichtlichen Gesamtkosten zu gewähren. Des Weiteren regt er an, darauf hinzuwirken, dass nicht verbrauchte Mittel innerhalb der vorgeschriebenen Zweimonatsfrist²⁸³ zurückgezahlt werden. Falls diese Frist auch künftig überschritten werden sollte, hat das Ministerium Zinsen zu verlangen.

Aus den Verwendungsnachweisen des freien Trägers für die Jahre 2008 bis 2011 geht hervor, dass die Gesamtfinanzierung des Projekts „Schulsozialarbeit“ – entgegen den Angaben in den Finanzierungsplänen – seit Jahren nicht gesichert war. Der Rechnungshof empfiehlt, den Zuwendungsempfänger auf seine Pflicht hinzuweisen, die Gesamtfinanzierung des vom Land geförderten Projekts zu gewährleisten und dies entsprechend in den Verwendungsnachweisen abzubilden. Sollte er dieser Pflicht nicht nachkommen, ist von der Gewährung weiterer Zuwendungen abzusehen.

13.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium erklärte zunächst zu der Empfehlung, die Vereinbarungen zu kündigen, dass gegenwärtig an einer Neuregelung für die Konzeption

²⁸³ Vgl. Nummern 8.2.3 und 8.5 ANBest-GK i. V. m. dem Zuwendungsbescheid, nach dem nicht verbrauchte Mittel zurückzuzahlen sind.



und Finanzierung von Schulsozialarbeit an allen hessischen Schulen gearbeitet werde. Die hierfür notwendige Änderung des hessischen Schulgesetzes werde eine Aufgabe für die im Januar 2014 beginnende Legislaturperiode sein. Nun weist es darauf hin, dass der bereits vorliegende Entwurf einer neuen Richtlinie zur unterrichtsunterstützenden sozialpädagogischen Förderung (USF) nach Zustimmung des Hauptpersonalrats der Lehrerinnen und Lehrer in Kraft gesetzt werde. Anschließend würden die bisherigen Verträge mit den Trägern fristgemäß gekündigt.

Zu der Empfehlung, höchstens Zuwendungen in Höhe der voraussichtlichen Gesamtkosten zu gewähren, hat das Ministerium nicht Stellung genommen.

Den freien Träger habe es im September 2012 darüber in Kenntnis gesetzt, „dass kein regulärer Bestand aus dem Vorjahr übertragen werden“ dürfe. Dem Hinweis des Rechnungshofs auf Angleichung der Zahlen bei Beantragung und Verwendungsnachweis sei damit bereits vorab Folge geleistet worden. Die festgestellten Abweichungen zwischen den Angaben in den Finanzierungsplänen und den Ist-Werten seien tatsächlich gegeben und Ausfluss der kaufmännischen Buchführung des freien Trägers, nicht aber die Folge wiederholter Rechenfehler.

13.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Ministeriums, die Vereinbarungen zu kündigen. Ein Abwarten bis zur Änderung des hessischen Schulgesetzes oder bis zum Inkrafttreten einer neuen Richtlinie hält er allerdings nicht für angezeigt. Aufgrund der erneut festgestellten Widersprüche zu den Bestimmungen der Zuwendungsbescheide und des Haushaltsplans sollten die Vereinbarungen umgehend gekündigt werden. Die Förderung der Schulsozialarbeitsprojekte findet weiterhin ihre Grundlage im Haushaltsplan. In den Zuwendungsbescheiden können die Einzelheiten abschließend geregelt werden.

Der Hinweis des Ministeriums an den freien Träger, dass kein regulärer Bestand aus dem Vorjahr übertragen werden dürfe, ist ein erster Schritt. Die Erläuterung, dass die festgestellten Differenzen Ausfluss der kaufmännischen Buchführung seien, überzeugt jedoch nicht. Zuwendungsempfänger haben die Verwendung der Mittel in Einnahmen und Ausgaben nachzuweisen und somit ggf. Überleitungsrechnungen aus der kaufmännischen Buchführung zu erstellen. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die vorgelegten Verwendungsnachweise Einnahmelücken ausweisen und damit auf eine fehlende Gesamtfinanzierung der Schulsozialarbeit hindeuten. Der Rechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, Zuwendungen nur bei gesicherter Gesamtfinanzierung des Projekts zu gewähren.

14 Ganztagsangebote an Schulen

Kapitel 04 59

Das Land fördert Ganztagsangebote an Schulen. Ein Teil der Landesmittel wurde für Sachausgaben verwendet, die nach dem Hessischen Schulgesetz allein aus Mitteln des kommunalen Schulträgers zu finanzieren sind. Bei den geprüften Schulen fand die Mehrzahl der Kurse und Arbeitsgemeinschaften mit einer die Mindestgruppenstärke unterschreitenden Teilnehmerzahl statt.

Die Förderbestimmungen des Landes sollten die gesetzlich gebotene klare Trennung zwischen den Finanzierungszuständigkeiten des Landes und des Schulträgers nicht verwischen. Zudem sollte verstärkt auf die Wirtschaftlichkeit der Ganztagsangebote geachtet werden.

14.1 Ausgangslage / Prüfungsgegenstand

Seit dem Schuljahr 2002 / 2003 fördert das Land verstärkt den Ausbau von Ganztagsangeboten an Schulen. Nachdem das Landesprogramm zur Förderung ganztätig arbeitender Schulen („Ganztagsprogramm nach Maß“) bis zum Schuljahr 2008 / 2009 umgesetzt worden war, beschloss das Ministerium im Jahr 2010 ein Mehrjahresprogramm zum weiteren Ausbau der Ganztagsangebote bis zum Jahr 2013. Die Ganztagsangebote werden vom Land durch die Gewährung zusätzlicher Lehrerstellen gefördert, die teilweise in finanzielle Mittel für Ganztagsangebote umgewandelt werden können.

Die drei Formen ganztätig arbeitender Schulen waren Schulen mit pädagogischer Mittagsbetreuung und Ganztagschulen mit offener oder gebundener Konzeption.²⁸⁴ Ganztagsangebote sollen in erster Linie Raum für eine gezielte individuelle Förderung von Schülerinnen und Schülern zur quantitativen und qualitativen Verbesserung von Qualifizierungen und Bildungsabschlüssen schaffen. Neben der Vermittlung von Unterrichtsstoff zielen sie darauf ab, soziales Lernen über verschiedene Altersgruppen hinweg zu fördern. Wichtiges familienpolitisches Ziel ist, Eltern durch die sichergestellte Betreuung ihrer Kinder die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erleichtern.

²⁸⁴ Die Teilnahme an den Ganztagsangeboten war bei der pädagogischen Mittagsbetreuung und den offenen Ganztagschulen freiwillig, bei den gebundenen Ganztagschulen ganz oder teilweise verpflichtend. Diese drei Formen ganztätig arbeitender Schulen werden seit Einführung der Ganztagsrichtlinie vom 1. November 2011 (Amtsblatt 2011, S. 776) als Schulen mit den Profilen 1, 2 oder 3 bezeichnet.



14.2 Prüfungsergebnisse

14.2.1 Wiederkehrende Überprüfung der Ganztagsangebote

Das Ministerium entscheidet über die Anträge auf Anerkennung einer Schule als ganztägig arbeitende Schule nach den Bestimmungen des Hessischen Schulgesetzes (HSchG), den Vorgaben des Haushaltsgesetzgebers sowie nach der Ganztagsrichtlinie.²⁸⁵ Grundlage der Antragsprüfung ist in erster Linie das jeweilige pädagogische Konzept, das die Schulen grundsätzlich eigenständig entwickeln. Mit der Aufnahme einer Schule in das Ganztagsprogramm ist die Förderung auch in den Folgejahren verbunden. Eine erneute Prüfung durch das Ministerium findet in der Regel nur dann statt, wenn die Schulen beantragen, die Form des Ganztagsangebots zu wechseln.

14.2.2 Kriterien für die Zuweisung zusätzlicher Lehrerstellen

Der Zuweisung zusätzlicher Lehrerstellen an Schulen mit pädagogischer Mittagsbetreuung legte das Ministerium im Schuljahr 2009/2010 nach seinen Angaben folgenden Verteilungsschlüssel zugrunde: Schulen mit weniger als 800 Schülern erhielten eine Lehrerstelle, Schulen mit bis zu 1 200 Schülern 1,5 Lehrerstellen und Schulen mit mehr als 1 200 Schülern zwei Lehrerstellen.²⁸⁶

14.2.3 Finanzierung von Sachausgaben aus Landesmitteln

Das HSchG trennt grundsätzlich zwischen den Finanzierungszuständigkeiten für die Kosten der inneren und der äußeren Schulverwaltung. Das Land trägt die Kosten der inneren Schulverwaltung, insbesondere Personalkosten für Unterricht und Erziehung sowie Kosten für Lernmittel.²⁸⁷ Der kommunale Schulträger kommt für die Kosten der äußeren Schulverwaltung auf. Dazu zählen insbesondere Sachkosten, z. B. für die Unterhaltung von Schulgebäuden und Schulanlagen, sowie Personalkosten, die

²⁸⁵ Im Prüfungszeitraum galt die „Richtlinie für ganztätig arbeitende Schulen in Hessen nach § 15 Hessisches Schulgesetz“ vom 1. August 2004 (Amtsblatt 2004, S. 630) bzw. die am 1. August 2009 gleichlautend neu in Kraft gesetzte Richtlinie (Amtsblatt 2009, S. 814). Sie wurde durch Erlass vom 1. November 2011 ersetzt.

²⁸⁶ Schüler der Sekundarstufe II waren dabei nicht zu berücksichtigen, weil sie vom Ganztagsangebot nicht umfasst wurden.

²⁸⁷ Vgl. §§ 151 – 154 HSchG.

nicht für Lehrer oder sozialpädagogische Mitarbeiter entstehen.²⁸⁸ Somit hat der Schulträger die Schulen mit den notwendigen Lehrmitteln, mit Einrichtungen und technischen Hilfsmitteln einschließlich der audiovisuellen Hilfsmittel auszustatten, diese zu unterhalten sowie Sport- und Spielanlagen bereitzustellen.²⁸⁹

Ein Teil der Landesmittel für Ganztagsangebote wurde zur Finanzierung von Sachausgaben verwendet. Angeschafft wurden u. a. Lehrmittel, Musikinstrumente und optische Geräte, Sportgeräte, Schulmobiliar, Küchenmöbel und -ausstattungsgegenstände, IT-Ausstattung sowie Licht- und Tontechnik für Schulaulen. Schulen und Schulträger begründeten die Finanzierung damit, dass die beschafften Gegenstände überwiegend oder ausschließlich dem Ganztagsangebot zugutekämen. Sie verwiesen zudem auf die den Zuwendungsbescheiden zugrunde liegenden Besonderen Nebenbestimmungen für Ganztagsangebote, wonach höchstens 30 Prozent des Zuwendungsbetrags für „notwendige“ Sachausgaben verausgabt werden dürfen.

14.2.4 Teilnahme an Ganztagsangeboten

Für unterrichtliche Angebote und Arbeitsgemeinschaften im Rahmen der Ganztagsangebote gelten die Bestimmungen der „Verordnung über die Festlegung der Anzahl und der Größe der Klassen, Gruppen und Kurse in allen Schulformen“²⁹⁰. Die Schülermindestzahlen liegen für Grundschulen bei 13 und für die Sekundarstufe I je nach Schulform zwischen 13 und 16 Teilnehmern.²⁹¹ Die Vorgabe von Mindestgruppenstärken zielt u. a. darauf, einen möglichst wirtschaftlichen Umgang mit den Landesmitteln zu gewährleisten.

Der Rechnungshof hat beispielhaft an sechs Schulen die Teilnahme an Ganztagsangeboten untersucht. Dies hat zu verschiedenen Beanstandungen geführt. So war die Anzahl der Teilnehmer an den zusätzlichen Bildungs- und Betreuungsangeboten sehr unterschiedlich. Einige Angebote waren mit 25 bis 30 Teilnehmern stark nachgefragt. Andere Kurse fanden über Jahre hinweg häufig mit nur wenigen Teilnehmern statt. Bei insgesamt 123 Angeboten von Lehrkräften unterschritten 71 Angebote die Min-

²⁸⁸ Vgl. §§ 155 – 162 HSchG.

²⁸⁹ Vgl. §§ 155, 158 Abs. 1 HSchG.

²⁹⁰ Vgl. Nr. 4.1 Ganztagsrichtlinie vom 1. August 2009 / Nr. 5.1 Richtlinie vom 1. November 2011.

²⁹¹ Vgl. § 1 der Verordnung vom 3. Dezember 1992 (Amtsblatt 1993, S. 2), geändert durch Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung des Hessischen Schulgesetzes vom 5. Juni 2008 (GVBl. I S. 759, 760). Mit Ausnahme der ergänzten „Schule und Betrieb“ („SchuB“-) Klassen an Hauptschulen und der praxisorientierten Bildungsgänge in Mittelstufenschulen gelten diese Mindestzahlen unverändert weiter, vgl. Verordnung vom 21. Juni 2011 (Amtsblatt 2011, S. 232).



desteilnehmerzahl von 13 bis 16 Schülern teilweise deutlich. Dies bedeutet, dass rund 58 Prozent der Kurse und Arbeitsgemeinschaften an den geprüften Schulen mit einer die Mindestgruppenstärke unterschreitenden Teilnehmerzahl stattfanden.

Die geprüften weiterführenden Schulen richteten im Rahmen ihrer Ganztagsangebote vielfach jahrgangsstufenübergreifende Arbeitsgemeinschaften ein. Auch Schüler der Oberstufe konnten sich an den Arbeitsgemeinschaften beteiligen. Insgesamt waren 40 Prozent der teilnehmenden Schüler Oberstufenschüler. In einzelnen Fällen wurden Kurse des Ganztagsangebots ausschließlich von Oberstufenschülern besucht, obwohl Schüler der Sekundarstufe II nicht vom Ganztagsangebot umfasst werden. Von 27 untersuchten Kursen wären ohne Einbeziehung der Oberstufenschüler 21 unter die Mindestgruppenstärke gefallen.

Im Bereich der weiterführenden Schulen nahm die Zahl der Teilnehmer an den Ganztagsangeboten mit steigender Jahrgangsstufe deutlich ab. Die meisten Teilnehmer kamen aus den Jahrgangsstufen 5 und 6 sowie – mit deutlichem Abstand – aus der Jahrgangsstufe 7.

14.3 Bewertung / Würdigung / Empfehlung

Die Vorgabe fachlicher oder rechtlicher Rahmenbedingungen reicht nicht aus, um die Qualität schulischer Angebote zu sichern. Ganztagsangebote sollten systematisch und wiederkehrend geprüft werden, um Abweichungen von den Rahmenbedingungen oder vom genehmigten Konzept zu erkennen und steuernd eingreifen zu können.

Der für die Zuweisung zusätzlicher Lehrerstellen gewählte Verteilungsschlüssel ist nicht geeignet, die zusätzlichen Stellen dem Bedarf entsprechend auf die Schulen zu verteilen. Zum einen ist das Auswahlkriterium „Schulgröße“ in der ersten Kategorie (Schulen mit weniger als 800 Schülern) zu undifferenziert, weil danach Schulen mit 799 Schülern ebenso mit einer zusätzlichen Lehrerstelle für das Ganztagsangebot auskommen müssen wie Schulen mit 52 Schülern. Zum anderen stellt sich die Frage, ob die Schulgröße überhaupt ein geeignetes Kriterium für die Zuweisung zusätzlicher Lehrerstellen ist, da die meisten Ganztagsangebote nur eine freiwillige, keine verpflichtende Teilnahme der Schüler vorsehen. Die Verteilung der zusätzlichen Lehrerstellen sollte stärker am Bedarf der Schulen ausgerichtet werden. So könnte z. B. ein an der Anzahl der angemeldeten Teilnehmer oder der zu bildenden Lerngruppen orientierter Ansatz einer adäquaten Verteilung der Ressourcen in höherem Maße gerecht werden.

Nach dem HSchG sind die oben genannten Sachausgaben, die für die Ganztagsangebote verwendet wurden, Kosten der äußeren Schulverwal-

tung; sie wurden allerdings aus Mitteln des Landes und nicht des Schulträgers finanziert. Die Trennung der Finanzierungszuständigkeiten des Landes und der Schulträger wird durch die Besonderen Nebenbestimmungen verwischt. Das Land sollte künftig keine Ausgaben, die in den Aufgabenbereich der Schulträger fallen, finanzieren. Dies sollte in den Besonderen Nebenbestimmungen klargestellt werden.

Hinsichtlich der Teilnahme an Ganztagsangeboten empfiehlt der Rechnungshof, den Schulen nahezu legen, Arbeitsgemeinschaften künftig nur bei ausreichender Nachfrage durchzuführen. Gegebenenfalls sollten wenig nachgefragte, inhaltlich aber themenverwandte Arbeitsgemeinschaften (z. B. Schulzeitung, Schulradio, Internetauftritt) zusammengelegt werden. Bei der Prüfung der Nachweise über die sachgerechte Verwendung der Landesmittel sollte künftig verstärkt auch die wirtschaftliche Verwendung überwacht und gegebenenfalls steuernd eingegriffen werden. Ganztägige Angebote können nach dem HSchG an Grundschulen, Schulen der Mittelstufe (Sekundarstufe I) und Förderschulen entwickelt werden.²⁹² Ein Ganztagsangebot für Oberstufenschüler ist demnach nicht vorgesehen. Die Schulen sollten deshalb angehalten werden, die zusätzlichen Bildungs- und Betreuungsangebote des Ganztagsangebotes auf ihren Teilnehmerzuschnitt zu überprüfen und die Mindestgruppenstärke ohne Oberstufenschüler zu erreichen. Kurse für Oberstufenschüler sollten nicht aus Mitteln der Ganztagsangebote bestritten werden. Aufgrund der niedrigeren Teilnehmerzahlen in den höheren Jahrgangsstufen empfiehlt der Rechnungshof zu prüfen, ob die Jahrgangsstufen 8, 9 und 10 weiterhin in den Ganztagsunterricht einbezogen werden sollten. Ersparnisse aus einer Eingrenzung des Angebots könnten an anderer Stelle, z. B. für den wohnortnahen Ausbau ganztägig arbeitender Grundschulen, eingesetzt werden.

14.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium sagt zu, „von jedem Schultyp mindestens eine Schule pro Aufsichtsbereich einmal im Schuljahr“ als Stichprobe zu überprüfen. Des Weiteren sollen die Staatlichen Schulämter die Einhaltung der Kriterien des Qualitätsrahmens für ganztätig arbeitende Schulen zum Stichtag 31. Dezember 2013 prüfen.

Zunächst hat das Ministerium auch mitgeteilt, ein Verfahren zur Umstellung auf eine schülerzahlbezogene Zuweisung von Lehrerstellen entwickeln zu wollen mit dem Ziel, dieses im Schuljahr 2013/2014 erstmals anzuwenden. Nun will es die Entscheidung über die Umstellung auf das schülerzahlbezogene Berechnungsverfahren erst nach Anhörung der kommunalen Spitzenverbände treffen. Für das Schuljahr 2013/2014 werde das gewohnte Verfahren angewandt.

²⁹² Vgl. § 15 HSchG.



Das Ministerium erklärt, dass die Besonderen Nebenbestimmungen überarbeitet worden seien. Die Schulträger sowie die Staatlichen Schulämter habe es durch einen Erlass ausdrücklich auf die Trennung der Finanzierungszuständigkeiten des Landes und der Schulträger hingewiesen.

Darüber hinaus sei sowohl den Schulträgern als auch den Staatlichen Schulämtern erneut mitgeteilt worden, dass die Mindestgruppenstärken zu beachten seien und Angebote nur bei ausreichender Nachfrage stattfinden sollten. Nur in begründeten Ausnahmefällen sei eine Unterschreitung der Mindestgruppengröße zulässig. Die Ganztagsrichtlinie vom 1. November 2011 weise ausdrücklich darauf hin, dass die Schulen in ihren pädagogischen Konzepten das Ganztagsangebot auf bestimmte Jahrgangsstufen beschränken könnten. Ein Erlass stelle klar, dass gymnasiale Oberstufen nicht in das Ganztagsangebot des Landes eingeschlossen seien. Eine Teilnahme von Oberstufenschülern an einzelnen Angeboten sei in begründeten Ausnahmefällen möglich. Angebote, die nur oder überwiegend von Schülern der Oberstufen besucht werden, dürften nicht aus Mitteln der Ganztagsangebote gefördert werden. Schließlich hat das Ministerium für das Schuljahr 2013/2014 ein neues Muster für Einzelsachberichte zu den Verwendungsnachweisen der Schulen vorgelegt. Darin wird ihnen u. a. vorgegeben, detaillierte Angaben zu den Angeboten zu machen, aus denen neben Zeitrahmen und Inhalten auch die Zahl der Teilnehmer, deren Jahrgangsstufen und der Anteil der Oberstufenschüler hervorgehen.

14.5 Schlussbemerkung

Eine Überprüfung der Einhaltung der Kriterien des Qualitätsrahmens der neuen Ganztagsrichtlinie durch die Staatlichen Schulämter zum 31. Dezember 2013 ist zu begrüßen. Die Ergebnisse der vom Ministerium vorgesehenen jährlichen stichprobenartigen Überprüfung werden zeigen, ob auf eine regelmäßig wiederkehrende Prüfung durch die Staatlichen Schulämter verzichtet werden kann.

Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass die zusätzlichen Lehrerstellen für Ganztagsangebote stärker am Bedarf der Schulen ausgerichtet werden sollten. Ob das schülerzahlbezogene Berechnungsverfahren dies gewährleistet, lässt sich ohne nähere Kenntnis dieses Verfahrens nicht beurteilen.

Die Besonderen Nebenbestimmungen für das Schuljahr 2013/2014 lassen unverändert zu, dass bis zu 30 Prozent des Zuwendungsbetrags für „notwendige Sachkosten im Rahmen des Ganztagsangebots“ aufgewendet werden. Dies verwischt weiterhin die nach dem HSchG grundsätzlich klare Trennung der Finanzierungszuständigkeiten des Landes und des Schulträgers. Der Rechnungshof erwartet vom Ministerium, dass es bei

der Verwendungsnachweisprüfung kontrolliert, ob die Trennung der Finanzierungszuständigkeiten eingehalten wurde. Bei Verstößen sind Rückforderungen geltend zu machen.

Anzuerkennen ist, dass das Ministerium durch Erlass zu erreichen versucht, dass bei den Ganztagsangeboten die Mindestgruppenstärken beachtet werden und Kurse in der Regel nur bei ausreichender Nachfrage stattfinden. Auch sein Hinweis, ein Angebot überwiegend oder nur für Oberstufenschüler könne nicht aus Mitteln der Ganztagsangebote gefördert werden, zielt in die richtige Richtung. Durch die neuen Einzelsachberichte zu den Verwendungsnachweisen der Schulen wird das Ministerium im Rahmen der jährlichen Verwendungsnachweisprüfung Gelegenheit haben zu überprüfen, ob diese Maßnahmen für eine verbesserte Wirtschaftlichkeit des Ganztagsangebots ausreichend sind.

15 Gewährung von Elternzeit bei beamteten Lehrkräften unter besonderer Berücksichtigung der Schulferien

Kapitel 04 59

Der Rechnungshof hat die Gewährung von Elternzeit bei beamteten Lehrkräften untersucht. In den Jahren 2008 bis 2012 war in 696 Fällen genehmigt worden, dass Elternzeit unmittelbar vor Ferien endete oder unmittelbar nach Ferien begann. Nach der Rechtsprechung kann das Aussparen von Zeiten in den Ferien bei Festlegung des Zeitraums für die Elternzeit rechtswidrig sein.

Die Verfahrensweise bei der Genehmigung von Elternzeit für beamtete Lehrkräfte sollte überdacht werden. Anträge auf Elternzeit sind unter Beachtung der Rechtsprechung nach einheitlichen Maßstäben zu prüfen. Der Rechnungshof regt unter Hinweis auf entsprechende Verordnungen anderer Länder an, auch in Hessen besondere Regelungen zu schaffen. Ziel muss es sein, rechtsmissbräuchliche Inanspruchnahmen künftig wirksam zu vermeiden.

15.1 Ausgangslage / Prüfungsgegenstand

In Hessen haben Beamtinnen und Beamte gem. § 7 Hessische Verordnung über den Mutterschutz für Beamtinnen und die Elternzeit für Beamtinnen und Beamte (Hessische Mutterschutz- und Elternzeitverordnung – HMuSchEltZVO) vom 8. Dezember 2011²⁹³ Anspruch auf Elternzeit ohne Dienstbezüge. Innerhalb der vorgegebenen Grenzen liegt der Zeitpunkt des Anfangs und des Endes im freien Ermessen des Antragstellers.²⁹⁴

Der Rechnungshof hat untersucht, inwieweit von beamteten Lehrkräften in Hessen bezügelnd Unterbrechungen der Elternzeit beansprucht wurden, die überwiegend auf die Schulferien oder die unterrichtsfreie Zeit entfielen, und ob bei der Wahl von Beginn und Ende der Elternzeit Schulferien oder die unterrichtsfreie Zeit ausgespart wurden.

15.2 Prüfungsergebnisse

In vielen Fällen beginnt oder endet die Elternzeit mit dem Schuljahres- oder Schulhalbjahreswechsel. Wie die nachstehenden Schaubilder zeigen, erreicht aber auch die Zahl der Fälle, in denen die Elternzeit am ersten Tag

²⁹³ GVBl. I 2011, 758.

²⁹⁴ Siehe § 7 HMuSchEltZVO mit Verweisen auf §§ 15, 16 Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz vom 5. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2748).

nach den Ferien begonnen oder am letzten Tag vor den Ferien beendet wird, weit überdurchschnittliche Werte.

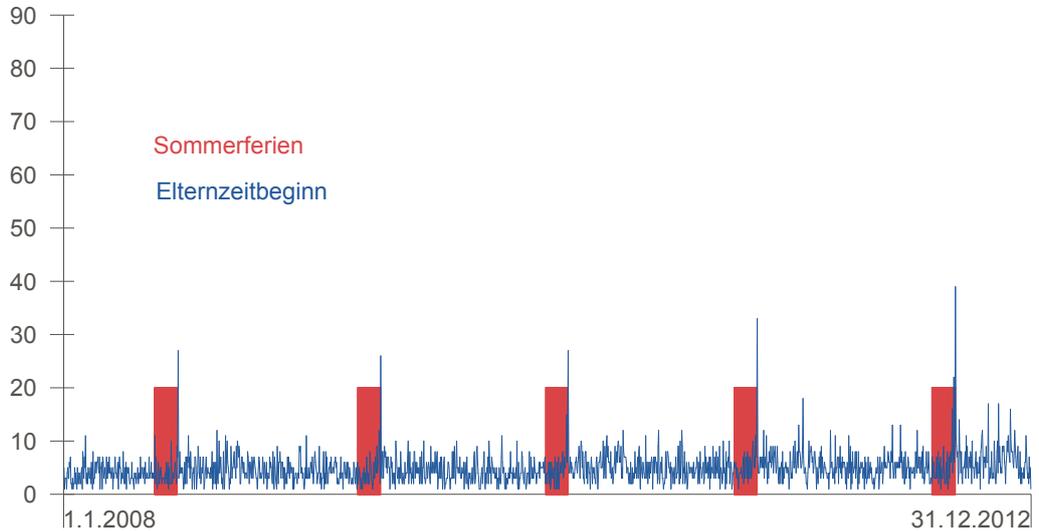


Abbildung 15-1: Häufigkeit aller Elternzeiten nach Beginndatum (ohne Tage des Schuljahres- und Schulhalbjahreswechsels) und Sommerferien 2008 bis 2012

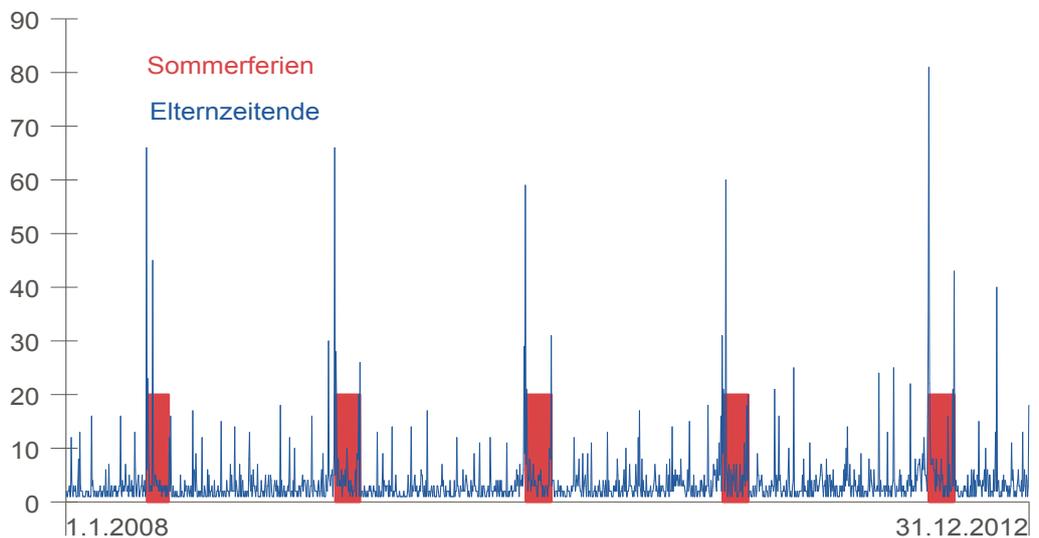


Abbildung 15-2: Häufigkeit aller Elternzeiten nach Enddatum (ohne Tage des Schuljahres- und Schulhalbjahreswechsels) und Sommerferien 2008 bis 2012

Bei der Beantragung von Elternzeit wird offensichtlich von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Zeiten in den Ferien – insbesondere in den Sommerferien – auszusparen. Im Untersuchungszeitraum 2008 bis 2012 war dies

beamteten Lehrkräften in 696 Fällen genehmigt worden. Dies entspricht ungefähr sechs Prozent der insgesamt im Untersuchungszeitraum vollständig oder teilweise in Anspruch genommenen Elternzeiten (11 127 Fälle).

Die Staatlichen Schulämter wenden bei der Elternzeitgewährung kein einheitliches Verfahren an.

In Hessen fehlen besondere Regelungen für die Inanspruchnahme der Elternzeit durch Beamte mit Lehrtätigkeit im Schul- oder Hochschuldienst. Hingegen bestimmt beispielsweise in Bayern die Verordnung über den Urlaub der Beamten und Richter:

„Bei Beamten im Schul- und Hochschuldienst sind Unterbrechungen der Elternzeit, die überwiegend auf die Schulferien oder die unterrichtsfreie Zeit entfallen, nicht zulässig. Bei der Wahl von Beginn und Ende der Elternzeit dürfen Schulferien oder die unterrichtsfreie Zeit nicht ausgespart werden. ...“

Für die Zeit der unmittelbar vor oder unmittelbar nach der Elternzeit liegenden Ferien wurden in den festgestellten 696 Fällen nach überschlägigen Berechnungen Dienstbezüge von insgesamt rund 5,9 Mio. Euro ausgezahlt. Dies entspricht einem jährlichen Betrag von rund 1,2 Mio. Euro.

15.3 Bewertung / Würdigung / Empfehlung

Das Aussparen von Zeiten in den Ferien bei der Festlegung des Zeitraums für die Elternzeit kann nach der Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und von Gerichten in anderen Bundesländern gegen Treu und Glauben (§ 242 BGB analog) verstoßen.²⁹⁵

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, die einschlägige Rechtsprechung zu beachten und derartige Anträge nur dann zu genehmigen, wenn triftige Gründe für die Beendigung oder den Beginn der Elternzeit vor oder nach den Schulferien dargelegt werden.

Er empfiehlt, vorhandene landesrechtliche Bestimmungen mit dem Ziel zu ergänzen, sowohl eine Unterbrechung der Elternzeit, die überwiegend auf die Schulferien oder die unterrichtsfreie Zeit entfällt, als auch eine Aussparung der Schulferien oder der unterrichtsfreien Zeit bei Inanspruchnahme von Elternzeit grundsätzlich zu untersagen. Insoweit wird auf Regelungen anderer Länder (z. B. Bayern) verwiesen.

²⁹⁵ Beschluss vom 12. Februar 2008 (Az. 1 UZ 1303/07) mit weiteren Nachweisen (vgl. Bay. VGH, Urteil vom 18. Oktober 2005 – 3 BV 02.1403 – juris: OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 15. November 2006 – 6 A 1127/05 – ZBR 2007, 318 f.; Plog/Wiedow/Lemhöfer, Stand: Dezember 2007, § 80 BBG, Rdnr. 11a).



15.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium hat zugesichert, der Empfehlung des Rechnungshofs nachzukommen, die bisherige Praxis der Gewährung von Elternzeit bei Lehrkräften im Schuldienst zu überprüfen. Insbesondere sollen eine einheitliche Handlungsanweisung geschaffen und die Antragsformulare für die Lehrkräfte entsprechend überarbeitet werden. Dadurch werde sich die Praxis vereinheitlichen und Rechtsmissbrauch vermieden.

Dem Vorschlag, darüber hinaus eine Regelung innerhalb der Mutterschutz- und Elternzeitverordnung zu schaffen, könne das Ministerium „derzeit noch nicht zweifelsfrei zustimmen“. Die Umsetzung zu einem späteren Zeitpunkt wird aber nicht ausgeschlossen.

Nach Einschätzung des Ministeriums werden sich Einsparungen deshalb nicht in nennenswertem Umfang einstellen, weil bei einer späteren Rückkehr der Lehrkräfte aus der Elternzeit (zum Ende der Schulferien) die befristet angestellten Vertretungslehrkräfte während der Ferien weiterbeschäftigt werden müssen²⁹⁶ und dadurch Kosten entstehen.

15.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Ministeriums, seine Empfehlungen aufzugreifen. Er erwartet, dass sie zeitnah umgesetzt und rechtsmissbräuchliche Inanspruchnahmen künftig wirksam vermieden werden.

²⁹⁶ Das Ministerium verweist auf den Erlass zur „Weiterbeschäftigung befristet angestellter BAT-Lehrkräfte während der Sommerferien“ vom 5. März 2009, der mit allen Fraktionen des Landtags abgestimmt worden sei.

Einzelplan 05:

Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und Europa

16 Vorbemerkung zum Einzelplan 05

16.1 Aufgaben und Geschäftsbereich

Das Ministerium führt die Fachaufsicht über die in Hessen ansässigen Gerichte und Justizbehörden. In seinen Aufgabenbereich fallen Personal-, Haushalts- und Bauangelegenheiten sowie Aus- und Fortbildung von Mitarbeitern, Grundsatzfragen der Organisation und Modernisierung des Justizwesens. Daneben war es bis Ende des Jahres 2013 zuständig für integrationspolitische Maßnahmen²⁹⁷ sowie den Ausbau und die Verbesserung der Europafähigkeit des Landes²⁹⁸.

Der Geschäftsbereich des Ministeriums umfasst verschiedene Behörden und Einrichtungen der Gerichtsbarkeit und des Strafvollzugs.

16.2 Übersicht zu den Einnahmen und Ausgaben

Im Zeitraum 2011 bis 2013 stiegen die veranschlagten Einnahmen von 438,2 Mio. Euro um 4,5 Prozent auf 458,0 Mio. Euro an. Der Ist/Soll-Vergleich des Jahres 2012 zeigt, dass die erwarteten Einnahmen in Höhe von 470,1 Mio. Euro um 7,7 Mio. Euro (1,6 Prozent) unterschritten wurden.

Die Ausgaben (Soll) stiegen im Betrachtungszeitraum von 1 123,0 Mio. Euro auf 1 221,4 Mio. Euro an; dies entspricht einer Steigerung um 98,4 Mio. Euro (8,8 Prozent). Die Ist-Ausgaben des Jahres 2012 in Höhe von 1 198,8 Mio. Euro lagen mit 10,4 Mio. Euro über den veranschlagten Ausgaben (1 188,4 Mio. Euro).

Neben Personalausgaben mit 565,0 Mio. Euro (47,1 Prozent) bildeten die Sachausgaben mit 401,7 Mio. Euro (33,5 Prozent) den zweithöchsten Ausgabenblock im Einzelplan 05.

²⁹⁷ Ab dem Jahr 2014 wird der Aufgabenbereich vom Hessischen Ministerium für Soziales und Integration wahrgenommen.

²⁹⁸ Die Aufgaben wurden der Hessischen Staatskanzlei übertragen.



Übersicht Einzelplan 05	2011	2012		2013	Abweichung 2012		Veränderung Soll 2013 – 2011
	Soll	Soll	Ist	Soll	Ist – Soll	Soll – Ist	
	Mio. Euro						%
Einnahmen	438,2	470,1	462,4	458,0	- 7,7	- 1,6	4,5
<i>darunter</i>							
Eigene Einnahmen	392,5	393,9	382,3	376,8	- 11,6	- 2,9	- 4,0
Sonstige Einnahmen*	45,6	76,2	80,1	81,2	3,9	5,1	78,1
Ausgaben	1 123,0	1 188,4	1 198,8	1 221,4	10,4	0,9	8,8
<i>darunter</i>							
Personalausgaben	550,9	556,0	565,0	566,3	9,0	1,6	2,8
Sachausgaben	370,3	402,7	401,7	414,3	- 1,0	- 0,2	11,9
Sonstige Ausgaben**	201,8	229,7	232,1	240,8	2,4	1,0	19,3
Zuschuss (Unterdeckung)	- 684,9	- 718,3	- 736,4	- 763,4	18,1	2,5	11,5

* Sonstige Einnahmen setzen sich zusammen aus Übertragungseinnahmen sowie vermögenswirksamen und besonderen Finanzierungseinnahmen.

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

Tabelle 16-1: Übersicht Einzelplan 05

Trotz der positiven Entwicklung auf der Einnahmenseite stieg der Zuschuss von 684,9 Mio. Euro um 78,5 Mio. Euro (11,5 Prozent) auf 763,4 Mio. Euro an.

16.3 Personalentwicklung

Der Einzelplan 05 umfasste mit insgesamt 15 508,5 Planstellen / Stellen im Jahr 2012 den viertgrößten Personalhaushalt. Das Stellen-Soll verminderte sich in den Jahren 2011 bis 2013 um insgesamt 173,5 Planstellen / Stellen (1,1 Prozent).

Personal 2011 bis 2013	Planstellen / Stellen-Soll			Veränderung 2013 – 2011
	2011	2012	2013	%
Gesamt	15 563,5	15 508,5	15 390,0	- 1,1
Beamte	8 362,5	8 424,5	8 499,5	1,6
Beamte auf Widerruf	712,5	746,5	633,5	- 11,1
Tarifbeschäftigte einschließlich Auszubildende	6 488,5	6 337,5	6 257,0	- 3,6

Tabelle 16-2: Personal 2011 bis 2013

Der Personalhaushalt des Jahres 2012 wies 8 424,5 Planstellen für Beamte und Richter (54,3 Prozent), 746,5 Stellen für Beamte auf Widerruf (4,8 Prozent) und 6 337,5 Stellen (40,9 Prozent) für Tarifbeschäftigte aus.

Im Bereich der Beamten und Richter stiegen die Planstellen einschließlich Leerstellen von 8 362,5 auf 8 499,5 (Zunahme: 137 Planstellen) an, zugleich verminderten sich die Stellen für Beamte auf Widerruf von 712,5 auf 633,5 (Abnahme: 79 Stellen). Die für Tarifbeschäftigte ausgewiesenen Stellen einschließlich Leerstellen verminderten sich ausgehend von 6 488,5 auf 6 257,0 (Abnahme: 231,5 Stellen).

16.4 Behörden im Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums der Justiz, für Integration und Europaanliegenheiten

Zur ordentlichen Gerichtsbarkeit zählen neben dem Oberlandesgericht in Frankfurt am Main neun Landgerichte und 41 Amtsgerichte. Sie sind für Strafverfahren, bürgerliche Rechtsstreitigkeiten, Familiensachen und Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit zuständig.

In allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art entscheiden der Hessische Verwaltungsgerichtshof in Kassel und die fünf Verwaltungsgerichte Darmstadt, Frankfurt am Main, Gießen, Kassel und Wiesbaden.

Die Arbeitsgerichtsbarkeit besteht aus sieben Arbeitsgerichten und dem Hessischen Landesarbeitsgericht als Berufungsinstanz. Ihre Zuständigkeit erstreckt sich im Wesentlichen auf Streitigkeiten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie zwischen Tarifvertragsparteien. Des Weiteren sind die Arbeitsgerichte für Fragen der Mitbestimmung nach dem Betriebsverfassungsgesetz und dem Mitbestimmungsgesetz zuständig.

In der hessischen Sozialgerichtsbarkeit bestehen neben dem Landessozialgericht als Berufungs- und Beschwerdeinstanz mit Sitz in Darmstadt sieben Sozialgerichte an den Standorten Darmstadt, Frankfurt am Main, Fulda, Gießen, Kassel, Marburg und Wiesbaden. Sie entscheiden über Rechtsstreite öffentlich-rechtlicher nichtverfassungsrechtlicher Art, die die soziale Sicherheit betreffen. Dazu zählen beispielsweise Angelegenheiten der gesetzlichen Renten-, Unfall- und Krankenversicherung, der Pflegeversicherung oder der Arbeitsförderung.

Der Rechtsweg zur Finanzgerichtsbarkeit ist für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten über Abgaben eröffnet, soweit diese von Bundes- oder Landesbehörden verwaltet werden. Hierzu gehören insbesondere Steuern, für die Finanzämter und Bundesfinanzbehörden zuständig sind. Das Hessische Finanzgericht hat seinen Sitz in Kassel.



Die Staatsanwaltschaft ist ein Organ der Rechts-, insbesondere der Strafrechtspflege. Ihre Hauptaufgaben liegen in den Bereichen Ermittlung und Verfolgung von Straftaten sowie Strafvollstreckung. Diese Aufgaben werden in Hessen von der Generalstaatsanwaltschaft und neun Staatsanwaltschaften wahrgenommen.

Den Vollzug der Untersuchungshaft, der Freiheitsstrafe, der Sicherungsverwahrung, der Jugendstrafe und des Jugendarrestes nehmen 16 selbstständige Justizvollzugsanstalten wahr. Im Jahr 2012 lag die Belegungsfähigkeit bei 5 573 Haftplätzen im Erwachsenenvollzug und 627 Haftplätzen im Jugendvollzug.

Als weitere Landesoberbehörde wurde zum 1. Januar 2012 die IT-Stelle der hessischen Justiz errichtet. Sie ist als zentraler Dienstleister für die Vorhaltung und Sicherstellung der Informations- und Kommunikationstechnik im Justizbereich zuständig.

Behörden im Einzelplan 05	2012		
	Einnahmen	Ausgaben	Personal
	Ist in Mio. Euro		Planstellen / Stellen
Hessisches Ministerium der Justiz, für Integration und Europaangelegenheiten	2,1	61,9	325,5
Staatsanwaltschaften und Amtsanwaltschaft	61,0	117,5	1 424,0
Ordentliche Gerichte	335,3	663,6	9 326,0
Vollzugsanstalten	14,7	218,3	3 181,0
Hessisches Finanzgericht	2,1	7,0	82,0
Verwaltungsgerichtsbarkeit	4,9	27,2	360,0
Gerichte für Arbeitssachen	6,0	31,1	349,0
Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit	3,6	32,0	365,5
IT-Stelle der hessischen Justiz	31,4	32,7	95,5
Gesamt	461,0	1 191,4	15 508,5

Tabelle 16-3: Behörden im Einzelplan

16.5 Haushaltsstruktur

Im Einzelplan 05 lag der Schwerpunkt mit 55,7 Prozent der Ausgaben und mit 60,1 Prozent der Personalstellen bei den Ordentlichen Gerichten. Neben Personalausgaben bildeten die Sachausgaben mit 64,8 Prozent (260,2 Mio. Euro) bei Ordentlichen Gerichten einen weiteren Ausgaben-schwerpunkt. Insgesamt reichten die Einnahmen (335,3 Mio. Euro) aus, um rund die Hälfte der Ausgaben (663,6 Mio. Euro) zu decken.

Mit 96,0 Prozent erreichte die neu errichtete IT-Stelle der hessischen Justiz den höchsten Deckungsgrad der Ausgaben.

16.6 Prüfungen

Der Rechnungshof untersuchte die Struktur der Sozial- und der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Seine Feststellungen und Empfehlungen können aus dem Beitrag Nr. 17 entnommen werden.

17 Struktur der Sozial- und der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Kapitel 05 50 und 05 09

In der Sozial- und der Verwaltungsgerichtsbarkeit hat es Zuständigkeitsveränderungen gegeben. Der demografische Wandel mit dem durch das Statistische Landesamt prognostizierten Bevölkerungsrückgang wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit ebenfalls auf die Eingangszahlen und damit auf die Arbeitsbelastungen der Sozial- und Verwaltungsgerichte auswirken. In beiden Gerichtsbarkeiten wurden erste Schritte unternommen, um diesen Entwicklungen zu begegnen.

Das Ministerium sollte die Strukturen der Sozialgerichtsbarkeit und der Verwaltungsgerichtsbarkeit bis zum 31. Dezember 2015 unter den Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit, des demografischen Wandels und der Entwicklung der Fallzahlen evaluieren.

17.1 Ausgangslage / Prüfungsgegenstand

Nachdem der Rechnungshof in den Jahren 2004 und 2010 die Strukturen der Arbeitsgerichtsbarkeit sowie der Amtsgerichte in Hessen geprüft hatte, untersuchte er im Jahr 2013 die der hessischen Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Die Struktur beider Fachgerichtsbarkeiten ist wenig homogen, der Schwerpunkt der Gerichtsstandorte erster Instanz (Sozial- und Verwaltungsgerichte) liegt jeweils im Ballungsraum Rhein-Main.

Im Jahr 2005 gab die Verwaltungsgerichtsbarkeit einen Teil ihrer fachlichen Zuständigkeiten ab, als die Angelegenheiten der Sozialhilfe, des Asylbewerberleistungsrechts und der Grundsicherung für Arbeitssuchende auf die Sozialgerichtsbarkeit übertragen wurden. Mit der Aufgabenübertragung ging zum Teil der Wechsel von richterlichem und nichtrichterlichem Personal in die Sozialgerichtsbarkeit einher.

17.2 Prüfungsergebnisse

17.2.1 Sozialgerichtsbarkeit

In der Sozialgerichtsbarkeit bestehen sieben Sozialgerichte und das Landessozialgericht als Berufungs- und Beschwerdeinstanz mit Sitz in



Darmstadt. Fast die Hälfte der Einwohner von Hessen lebt in den Bezirken der beiden größten Sozialgerichte Darmstadt und Frankfurt am Main (mehr als 1,5 bzw. 1,3 Millionen Einwohner), während in den Bezirken der beiden kleinsten Sozialgerichte Fulda und Marburg jeweils weniger als 500 000 Menschen wohnen. Daneben bestehen drei Sozialgerichte mittlerer Größe in Gießen, Kassel und Wiesbaden. Die größte Flächenzuständigkeit weisen die Sozialgerichte Kassel und Fulda auf.

Die Sozialgerichtsbarkeit hat seit dem Jahr 2003 mit zwei Reformen selbst Versuche unternommen, die unterschiedlichen Strukturen anzugleichen, eine gleichmäßige Richterauslastung zu erzielen und insbesondere das kleine Sozialgericht Marburg zu stärken. U. a. wurden folgende Änderungen realisiert:

- Durch die Verlagerung der örtlichen Zuständigkeiten für den Landkreis Offenbach und die Stadt Offenbach am Main vom Sozialgericht Frankfurt am Main auf das Sozialgericht Darmstadt wurden zwei etwa gleich große Einheiten geschaffen.
- Die bisher bei dem Sozialgericht Frankfurt am Main angesiedelte Zuständigkeit für das Vertragsarztrecht in Hessen wurde an das Sozialgericht Marburg abgegeben. Dadurch wurde zwar der Standort des Sozialgerichts Marburg gestärkt, dies bedingte aber eine Belastung der Parteien durch längere Anfahrtswege.

Die Sozialgerichtsbarkeit verzeichnete seit dem Inkrafttreten der Hartz-IV-Reformen im Jahr 2005 einen Anstieg der Klageeingänge. In den Jahren 2009 und 2012 waren die Klageeingänge gegenüber dem jeweiligen Vorjahr rückläufig.

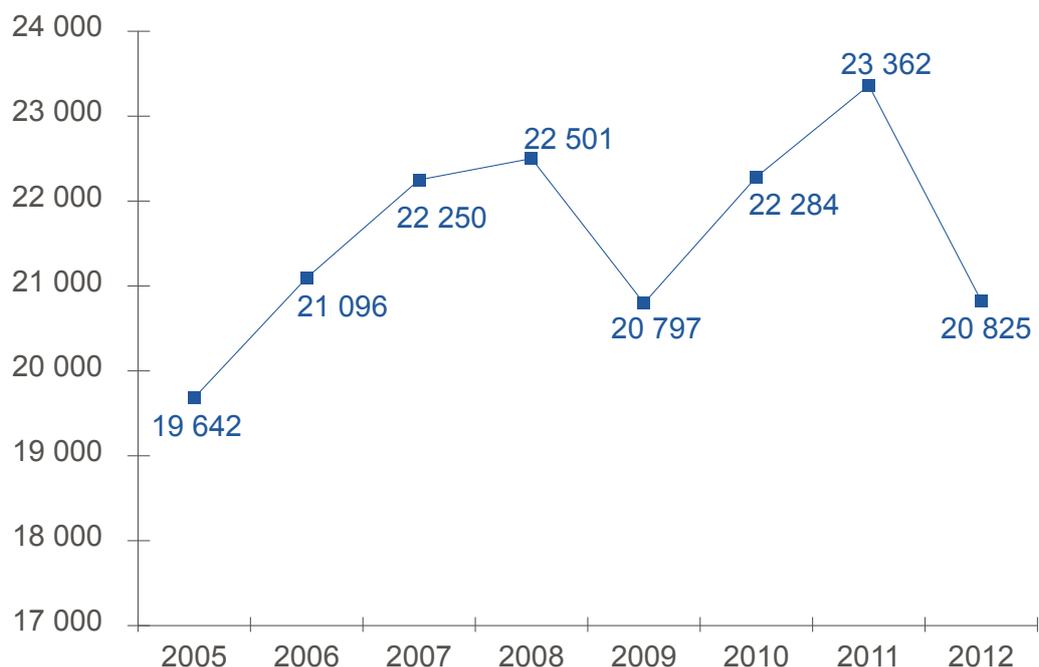


Abbildung 17-1: Entwicklung der Klageeinträge in der hessischen Sozialgerichtsbarkeit 2005 bis 2012

Der demografische Wandel mit dem durch das Statistische Landesamt prognostizierten Bevölkerungsrückgang wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auf die Eingangszahlen und damit auf die Arbeitsbelastungen der Sozialgerichte auswirken. Im Bezirk des Sozialgerichts Kassel wird der stärkste Rückgang an Einwohnern erwartet (Tabelle 17-1).²⁹⁹

Sozialgerichte	Klageeinträge im Jahr 2011	Bevölkerung im Jahr 2011	Bevölkerung im Jahr 2030 (Prognose)	Bevölkerungsveränderung 2011 – 2030 (Prognose)
Darmstadt	4 426	1 518 644	1 457 141	- 4 %
Frankfurt am Main	4 440	1 327 950	1 308 851	- 1 %
Fulda	2 335	447 336	406 749	- 9 %
Gießen	3 739	808 293	768 467	- 5 %
Kassel	3 475	717 545	637 202	- 11 %
Marburg	2 233	411 432	379 252	- 8 %
Wiesbaden	2 714	860 926	838 960	- 3 %

Tabelle 17-1: Klageeinträge 2011 und Bevölkerungsveränderung 2011 bis 2030 nach Bezirken der Sozialgerichte

²⁹⁹ Quellen für Bevölkerungszahlen und -vorausberechnung: Hessisches Statistisches Landesamt, Statistische Berichte, Kennziffer A I 6 – j/11 (Juli 2012 – Die Bevölkerung der kreisfreien Städte und Landkreise Hessens am 31. Dezember 2011 nach Alter und Geschlecht: Fortschreibungsergebnisse auf Basis der Volkszählung 1987) sowie Kennziffer A I 8 – Basis 31. Dezember 2008 (August 2010 – Bevölkerung in Hessen 2060: Ergebnisse der regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung bis 2030 auf der Basis 31. Dezember 2008), im Internet abrufbar unter www.statistik-hessen.de, zuletzt abgerufen am 9. April 2014.

Teil II



17.2.2 Verwaltungsgerichtsbarkeit

In Hessen gibt es seit dem Jahr 1980 fünf Verwaltungsgerichte in Darmstadt, Frankfurt am Main, Gießen, Kassel und Wiesbaden sowie den Hessischen Verwaltungsgerichtshof in Kassel als Berufungs- und Beschwerdeinstanz. Im Zuständigkeitsbereich des kleinsten Verwaltungsgerichts Wiesbaden leben rund 600 000 Menschen, die übrigen vier Gerichte sind jeweils für mindestens 1,1 Millionen Menschen zuständig. Die beiden größten Verwaltungsgerichte Darmstadt und Frankfurt am Main sind jeweils für mehr als 1,5 Millionen Menschen und damit zusammen für mehr als die Hälfte der Einwohner Hessens zuständig. Das Verwaltungsgericht Kassel hat den größten räumlichen Zuständigkeitsbereich.

Das Ministerium untersuchte im Jahr 2010 Einsparungsmöglichkeiten bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit und stellte Potenzial zur Verschlankung der Struktur der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit fest.

Das Ministerium hatte im Jahr 2010 Überkapazitäten im richterlichen Dienst der Verwaltungsgerichtsbarkeit festgestellt und deshalb die Schließung eines Gerichtsstandortes und die Versetzung der dort beschäftigten Richterinnen und Richter in andere Gerichtsbarkeiten in Betracht gezogen.³⁰⁰ Um dies zu vermeiden und das Einsparziel einvernehmlich zu erreichen, haben das Ministerium und die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Jahr 2010 eine bis zum 31. Dezember 2014 befristete Zielvereinbarung zur Reduzierung des richterlichen Personals der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit bei gleichzeitiger Beibehaltung aller Standorte getroffen. Sie enthält ein Abordnungs- und Versetzungsmodell. Das Ministerium hat in der Zielvereinbarung erklärt, in der laufenden Legislaturperiode werde „keine Entscheidung über die Schließung eines Verwaltungsgerichts getroffen oder vorbereitet, solange das Abordnungsmodell nach Maßgabe dieser Vereinbarung umgesetzt wird“.³⁰¹

Durch das Abordnungs- und Versetzungsmodell sollte der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit Arbeitskraft in Höhe von 40 Richtervollzeitäquivalenten entzogen und Personalkosten im gleichen Umfang dauerhaft erspart werden. Dies sollte durch einvernehmliche Personalmaßnahmen (Abordnung / Versetzung) erreicht werden. Die Abordnungen sollten in der Regel mindestens zwei Jahre und die jeweilige volle Arbeitskraft umfassen.³⁰² Denn Richter können – anders als das Personal im nichtrichterlichen Dienst – ohne ihr Einverständnis weder versetzt noch abgeordnet

³⁰⁰ Vgl. die Präambel der Zielvereinbarung zur Reduzierung des richterlichen Personals der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit bei gleichzeitiger Beibehaltung aller Standorte der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit.

³⁰¹ Zielvereinbarung a. a. O., Ziffer 2.

³⁰² Vgl. Zielvereinbarung a. a. O., Ziffern 11 und 13.

werden. Durch das „Abordnungsmodell Verwaltungsgerichtsbarkeit“ sollten rund 2,7 Millionen Euro eingespart werden.³⁰³

Bei der Umsetzung der Zielvereinbarung wurde der vorgegebene Abordnungszeitraum von zwei Jahren nicht immer eingehalten und es fanden Teilzeitabordnungen statt. Vier Richter ließen sich bis Oktober 2013 versetzen. Die Mehrzahl der abgeordneten Richter kehrte nach dem Ende der Abordnungszeit in die Verwaltungsgerichtsbarkeit zurück.

Ein Vergleich der Jahre 2005 und 2012 zeigt, dass die Arbeitsbelastung der Verwaltungsgerichte gesunken ist: Eingangs-, Erledigungs- und Bestandszahlen sind rückläufig.

Der demografische Wandel mit dem durch das Statistische Landesamt prognostizierten Bevölkerungsrückgang wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auf die Eingangszahlen und die Arbeitsbelastung der Verwaltungsgerichte auswirken. Am stärksten werden die Verwaltungsgerichte Gießen und Kassel betroffen sein (Tabelle 17-2).³⁰⁴

Verwaltungsgerichte	Klageeingänge im Jahr 2011	Bevölkerung im Jahr 2011	Bevölkerung im Jahr 2030 (Prognose)	Bevölkerungsveränderung 2011 – 2030 (Prognose)
Darmstadt	1 839	1 518 644	1 457 141	- 4 %
Frankfurt am Main	4 857	1 556 421	1 536 401	- 1 %
Gießen	4 689	1 167 692	1 099 203	- 6 %
Kassel	1 601	1 216 914	1 092 467	- 10 %
Wiesbaden	1 419	632 455	611 410	- 3 %

Tabelle 17-2: Klageeingänge 2011 und Bevölkerungsveränderung 2011 bis 2030 nach Bezirken der Verwaltungsgerichte

17.3 Bewertung / Würdigung / Empfehlung

In Anbetracht der Prüfungsergebnisse empfiehlt der Rechnungshof, die Strukturen der Sozialgerichtsbarkeit und der Verwaltungsgerichtsbarkeit bis zum 31. Dezember 2015 unter den Gesichtspunkten der Wirtschaft-

³⁰³ Vgl. Abschlussbericht Projekt „Konsolidierung und Kompensation“, Stand 1. Juli 2010, Seite 100.

³⁰⁴ Quellen für Bevölkerungszahlen und -vorausberechnung: Hessisches Statistisches Landesamt, Statistische Berichte, Kennziffer A I 6 – j / 11 (Juli 2012 – Die Bevölkerung der kreisfreien Städte und Landkreise Hessens am 31. Dezember 2011 nach Alter und Geschlecht: Fortschreibungsergebnisse auf Basis der Volkszählung 1987) sowie Kennziffer A I 8 – Basis 31. Dezember 2008 (August 2010 – Bevölkerung in Hessen 2060: Ergebnisse der regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung bis 2030 auf der Basis 31. Dezember 2008), im Internet abrufbar unter www.statistik-hessen.de, zuletzt abgerufen am 9. April 2014.



lichkeit, des demografischen Wandels und der zu erwartenden Entwicklung der Fallzahlen zu evaluieren.

Das Versetzungs- und Abordnungskonzept in der Verwaltungsgerichtsbarkeit hält er für ein bedingt geeignetes Instrument, um richterliche Überkapazitäten dauerhaft abzubauen.

17.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium hat die Empfehlung des Rechnungshofs, die Strukturen der Sozialgerichtsbarkeit und der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu evaluieren, ausdrücklich begrüßt.

17.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof behält sich vor, die Ergebnisse einer Evaluation in eine Kontrollprüfung einzubeziehen.

Einzelplan 06:

Hessisches Ministerium der Finanzen

18 Vorbemerkung zum Einzelplan 06

18.1 Aufgaben und Geschäftsbereich

Das Ministerium der Finanzen ist für die Haushalts-, Finanz- und Steuerpolitik einschließlich des Kommunalen Finanzausgleichs und des Länderfinanzausgleichs sowie die Bund-Länder-Finanzbeziehungen zuständig. Zu den weiteren Aufgabenfeldern zählen die Staatsbürgschaften, das Beteiligungs- und Immobilienmanagement und der staatliche Hochbau einschließlich der Leitung des Hessischen PPP-Kompetenzzentrums³⁰⁵. Des Weiteren nimmt es Aufgaben im Bereich der Neuen Verwaltungssteuerung und der zentralen Beschaffung sowie Bereitstellung der IT-Dienstleistungen für die Landesverwaltung wahr.

Der Geschäftsbereich des Ministeriums umfasst die Steuerverwaltung bestehend aus der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main, 35 Finanzämtern und dem Studienzentrum der Finanzverwaltung und Justiz in Rotenburg a. d. Fulda. Daneben unterstützen die Landesbetriebe Hessische Zentrale für Datenverarbeitung, Hessisches Immobilienmanagement und Hessisches Baumanagement die Aufgabenwahrnehmung des Ministeriums.

18.2 Übersicht zu den Einnahmen und Ausgaben

Im Zeitraum 2011 bis 2013 sanken die veranschlagten Einnahmen von 168,6 Mio. Euro um 6,7 Prozent auf 157,3 Mio. Euro. Der Ist/Soll-Vergleich des Jahres 2012 zeigt, dass die erwarteten Einnahmen in Höhe von 152,7 Mio. Euro um 6,3 Mio. Euro (4,1 Prozent) unterschritten wurden.

Die Ausgaben (Soll) stiegen im Betrachtungszeitraum von 761,0 Mio. Euro auf 806,2 Mio. Euro an; dies entspricht einer Steigerung von 45,2 Mio. Euro (5,9 Prozent). Die Ist-Ausgaben des Jahres 2012 in Höhe von 759,5 Mio. Euro lagen mit 11,0 Mio. Euro unter den veranschlagten Ausgaben (770,6 Mio. Euro).

Aufgrund der veranschlagten Einnahmen und Ausgaben erhöhte sich der Zuschussbedarf um 9,5 Prozent.

³⁰⁵ PPP: Public Private Partnership (öffentlich-private Partnerschaft).



Übersicht Einzelplan 06	2011	2012		2013	Abweichung 2012		Veränderung Soll 2013 – 2011
	Soll	Soll	Ist	Soll	Ist – Soll	Soll	
	Mio. Euro						%
Einnahmen	168,6	152,7	146,4	157,3	- 6,3	- 4,1	- 6,7
<i>darunter</i>							
Vermögenswirksame und besondere Finan- zierungseinnahmen	85,5	65,2	61,0	76,7	- 4,2	- 6,4	- 10,3
Sonstige Einnahmen*	83,1	87,5	85,5	80,5	- 2,0	- 2,3	- 3,1
Ausgaben	761,0	770,6	759,5	806,2	- 11,1	- 1,4	5,9
<i>darunter</i>							
Personalausgaben	422,8	422,9	420,8	428,0	- 2,1	- 0,5	1,2
Sachausgaben	158,6	161,8	160,1	170,7	- 1,7	- 1,1	7,6
Sonstige Ausgaben**	179,6	185,9	178,6	207,5	- 7,3	- 3,9	15,5
Zuschuss (Unterdeckung)	- 592,4	- 617,9	- 613,1	- 648,9	4,8	- 0,8	9,5

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

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

Tabelle 18-1: Übersicht Einzelplan 06

18.3 Personalentwicklung

Mit 12 168,5 Planstellen / Stellen stellte der Einzelplan 06 den fünftgrößten Personalhaushalt im Jahr 2012 dar. Das Stellen-Soll verminderte sich in den Jahren 2011 bis 2013 um insgesamt 416,0 Planstellen / Stellen (3,3 Prozent).

Personal 2011 bis 2013	Planstellen / Stellen-Soll			Veränderung 2013 – 2011
	2011	2012	2013	%
Gesamt	12 548,0	12 168,5	12 132,0	- 3,3
Beamte	8 756,5	8 777,0	8 876,5	1,4
Beamte auf Widerruf	999,0	999,0	999,0	—
Tarifbeschäftigte einschließlich Auszubildende	2 792,5	2 392,5	2 256,5	- 19,2

Tabelle 18-2: Personal 2011 bis 2013

Im Jahr 2012 wies der Personalhaushalt 8 777,0 Planstellen für Beamte (72,1 Prozent), 999,0 Stellen für Beamte auf Widerruf (8,2 Prozent) und 2 392,5 Stellen (19,7 Prozent) für Tarifbeschäftigte aus.

Im Bereich der Beamten stiegen die Planstellen einschließlich Leerstellen von 8 756,5 auf 8 876,5 (Zunahme: 120 Planstellen) an. Die Stellen für Beamte auf Widerruf unterlagen mit 999,0 Stellen keinen Veränderungen. Eine deutliche Stellenverminderung hingegen trat bei Tarifbeschäftigten

ein. Ausgehend von 2 792,5 Stellen im Jahr 2011 reduzierte sich der Stellenumfang um 536 Stellen (19,2 Prozent) auf 2 256,5 Stellen.

18.4 Behörden im Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums der Finanzen

Die Hauptaufgabe der Steuerverwaltung liegt in der Festsetzung und Erhebung von Gemeinschaft- und Landessteuern sowie in der Feststellung von Besteuerungsgrundlagen für die Grund- und Gewerbesteuer. 85,5 Prozent (649,6 Mio. Euro) der Ausgaben und knapp 90 Prozent der Stellen entfielen auf die Steuerverwaltung (Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main mit 35 Finanzämtern). Die Einnahmen betragen 31,4 Mio. Euro; sie deckten die Ausgaben zu 4,8 Prozent ab. Die von der Steuerverwaltung festgesetzten Steuern werden nicht im Einzelplan 06, sondern im Einzelplan 17 – Allgemeine Finanzverwaltung – ausgewiesen.

Behörden im Einzelplan 06	2012		Personal Planstellen / Stellen
	Einnahmen	Ausgaben	
	Ist in Mio. Euro		
Hessisches Ministerium der Finanzen	0,9	34,6	334,5
Steuerverwaltung	31,4	649,6	10931,0
Studienzentrum der Finanzverwaltung und Justiz Rotenburg a. d. Fulda	15,1	14,8	85,5
Hessisches Baumanagement	2,9	0,8	162,5
Hessische Lotterieverwaltung	0,0	0,0	—
Hessisches Immobilienmanagement	55,4	16,5	79,0
Hessische Zentrale für Datenverarbeitung	0,0	1,5	160,0
Hessisches Competence Center für Neue Verwaltungssteuerung	40,7	41,7	416,0
Gesamt	146,4	759,5	12 168,5

Tabelle 18-3: Behörden im Einzelplan 06

Das Studienzentrum der Finanzverwaltung und Justiz Rotenburg a. d. Fulda dient der Aus- und Fortbildung der Steuerverwaltung und Justiz. Es ist durch Eingliederung der Hessischen Hochschule für Finanzen und Rechtspflege, der Landesfinanzschule und der Ausbildungsstätte für den mittleren Justizdienst entstanden. Im Jahr 2012 konnten die Ausgaben vollständig durch Einnahmen des Kapitels gedeckt werden.

Beim Hessischen Baumanagement handelt es sich um einen kaufmännisch eingerichteten Landesbetrieb. Neben der Zentrale mit Sitz in Frankfurt am Main verfügt der Betrieb über fünf Regionalniederlassungen. Zu



seinem Aufgabenbereich gehören die Vorbereitung und Umsetzung baulicher Maßnahmen in technischer, finanzieller und verwaltungsmäßiger Hinsicht. Hochbaumaßnahmen des Bundes werden im Wege der Organelihe erledigt. Der Landesbetrieb erzielte einen Überschuss in Höhe von 2,1 Mio. Euro, geplant waren 1,9 Mio. Euro.

Die Hessische Lotterieverwaltung hat die Aufgabe, Staatslotterien zu veranstalten und zu betreiben. Zur technischen Durchführung bedient sie sich der Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH.

Als weiterer Landesbetrieb obliegt dem Hessischen Immobilienmanagement das Portfolio- und Facility-Management für landeseigene und angemietete Immobilien. Nach dem Haushaltsplan sollten Einnahmen von 64,8 Mio. Euro erzielt und 24,8 Mio. Euro verausgabt werden. Der erzielte Überschuss unterschritt mit 38,9 Mio. Euro den geplanten Überschuss um 1,1 Mio. Euro.

Die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung unterstützt die Landesverwaltung bei der Erledigung von Verwaltungsarbeiten und weiteren Aufgaben durch Einsatz der Informationstechnik. Mit Ausnahme spezieller Kommunikationstechnik ist sie seit dem Jahr 2005 als zentrale Einkaufsorganisation für Anlagen, Geräte und Kommunikationsanlagen sowie Liefer- und Dienstleistungen der Informationstechnik zuständig. Die Einrichtung belastete den Landeshaushalt mit 1,5 Mio. Euro.

Das Hessische Competence Center für Neue Verwaltungssteuerung ist als Abteilung Landesdienste der Oberfinanzdirektion angegliedert. Zum Aufgabenbereich zählen der Betrieb des SAP-Competence Centers, die zentrale Buchführung für die Landesverwaltung und die zentrale Durchführung von Beschaffungsmaßnahmen für das Land. Den Einnahmen von 40,7 Mio. Euro standen Ausgaben von 41,7 Mio. Euro gegenüber, so dass sich eine Unterdeckung von 2,5 Prozent ergab.

Bis zum 31. Dezember 2011 umfasste der Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums der Finanzen auch die Hessische Bezügestelle mit insgesamt 421,5 Planstellen/ Stellen. Zum 1. Januar 2012 wurde die Behörde dem Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport unterstellt.

18.5 Haushaltsstruktur

76,5 Prozent der Ist-Ausgaben des Einzelplans entfielen im Jahr 2012 auf Personal- (420,8 Mio. Euro) und Sachausgaben (160,1 Mio. Euro). Mit Ausgaben für Personal in Höhe von 379,8 Mio. Euro und Sachausgaben in

Höhe von 126,3 Mio. Euro lag der Schwerpunkt dieser beiden Hauptgruppen auf der Steuerverwaltung.

Infolge des Verzichts auf den kameralen Ausweis von Personal- und Sachausgaben bei Landesbetrieben können die vollständigen Ausgaben des Einzelplans 06 nicht mehr dargestellt werden.

18.6 Prüfungen

Im vergangenen Jahr setzte sich der Rechnungshof mit der Planung, Steuerung und Kontrolle der Bearbeitung von Steuererklärungen im Bereich der Arbeitnehmerveranlagung sowie mit der Aktenführung in der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung zu den zentralen IT-Systemen auseinander. Seine Feststellungen und Empfehlungen sind aus den Beiträgen Nr. 19 und Nr. 20 ersichtlich.

19 Fachcontrolling im Bereich der Arbeitnehmer-Veranlagung

(Kapitel 06 04)

Die Kennzahlen der Oberfinanzdirektion zur Messung der Aufgabenerledigung bei der Veranlagung von Arbeitnehmern umfassen nicht alle steuerungsrelevanten Kriterien. Eine detaillierte Aufgabenbeschreibung für das Fachcontrolling lag nicht vor.

Der Rechnungshof bewertet die Einführung der Kennzahlen insgesamt positiv und als Schritt hin zu einer effektiven und effizienten Fachsteuerung. Er empfiehlt, alle wesentlichen Faktoren mit Auswirkungen auf die Arbeitserledigung zu berücksichtigen und sie regelmäßig auf ihre Steuerungsrelevanz zu überprüfen.

19.1 Ausgangslage / Prüfungsgegenstand

Gegenstand der Prüfung war das Fachcontrolling im Bereich der Einkommensteuerveranlagung von Arbeitnehmern. Dazu gehören insbesondere die Planung, Steuerung und Kontrolle der Bearbeitung von Steuererklärungen sowie die organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen. Das Fachcontrolling und die entsprechende Steuerung sind von wesentlicher Bedeutung, weil sie zu einer quantitativ und qualitativ hochwertigen Bearbeitung der Steuerfälle beitragen und negative Auswirkungen auf die Steuereinnahmen reduzieren sollen.

Den Ausgangspunkt für die Prüfung bildete die Einführung von Kennzahlen im Jahr 2008 zur fachlichen Steuerung und Leistungsmessung bei der Leistungserbringung der Einkommensteuerveranlagung von Arbeitnehmern. Als Maßstab der Mengenerledigung stellt der sogenannte Aufgabenerledigungswert die Planzahl der zu bearbeitenden Veranlagungsfälle in einem Kalenderjahr dar.

Das Prüfungsamt des Hessischen Rechnungshofs prüfte im Jahr 2011 bei der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main und bei sechs Finanzämtern die Ausgestaltung und Nutzung der Steuerungs- und Controlling-Instrumente. Der Rechnungshof hat sich die Prüfungsergebnisse zu eigen gemacht.



19.2 Berücksichtigung des Risikomanagements

19.2.1 Prüfungsergebnisse

Die Einkommensteuerveranlagung von Arbeitnehmern wird mit Hilfe eines maschinellen Risikomanagementsystems durchgeführt. Dabei werden anhand einer Risikoeinschätzung prüfungsbedürftige Steuererklärungen mit Risikohinweisen zur personellen Bearbeitung programmgesteuert ausgewählt.

Das Fachcontrolling berücksichtigte die Zahl der Risikohinweise nicht und die Personalbedarfsberechnung berücksichtigte sie nicht ausreichend. Die Personalbedarfsberechnung setzt für jeden risikobehafteten Fall landesweit eine einheitliche Bearbeitungszeit unabhängig von der Zahl der Hinweise an.

19.2.2 Bewertung / Würdigung / Empfehlung

Die Zahl der Risikohinweise aus dem Risikomanagementsystem sollte bei der Personalberechnung oder im Fachcontrolling berücksichtigt werden, um dem erhöhten Arbeitsaufwand bei der Bearbeitung risikobehafteter Steuerfälle gerecht zu werden. Der Rechnungshof bittet die Verwaltung zu prüfen, wie der erhöhte Zeitbedarf erfasst werden kann.

19.2.3 Stellungnahme des Ministeriums

Auch das Ministerium geht davon aus, dass die Zahl der Risikohinweise den Zeitbedarf für die Bearbeitung eines Steuerfalls mit beeinflusst. Es hat zugesagt, die Oberfinanzdirektion zu bitten, das Problem in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe vorzutragen und eine Klärung herbeizuführen.

19.3 Qualitätsmessung und weitere Einflussfaktoren

19.3.1 Prüfungsergebnisse

Mit dem Aufgabenerledigungswert wird lediglich die jährliche Mengenerledigung gemessen. Auch die sonstigen Kennzahlen berücksichtigen die Unterschiede in der Qualität der Bearbeitung nicht ausreichend. Weitere Kriterien mit Auswirkungen auf die Arbeitserledigung, wie z. B. Alters- und Besoldungsstruktur oder Fluktuation, werden im Fachcontrolling nicht berücksichtigt.

19.3.2 Bewertung / Würdigung / Empfehlung

Die Bearbeitungsqualität sollte eine stärkere Berücksichtigung innerhalb des Fachcontrollings erhalten. Der Rechnungshof empfiehlt, die Kennzahlen in regelmäßigen Abständen auf Aussagekraft, Vollständigkeit und Steuerungswirkung zu überprüfen und, wenn nötig, anzupassen.

19.3.3 Stellungnahme des Ministeriums

Nach Auffassung des Ministeriums lässt sich die Messung der Bearbeitungsqualität nicht mit wenigen Kennzahlen darstellen. Die aktuellen Kennzahlen entsprächen den Anforderungen der Praxis, da sie die jeweilige Arbeitssituation eines Bereichs auf einen Blick darstellten. Die Maßnahmen zur Sicherstellung und Überprüfung der Bearbeitungsqualität bestünden dagegen im Erlass von Verwaltungsanweisungen und Hinweisen, der Durchführung von Ressortprüfungen, anlassbezogenen Einzelfallprüfungen, Risikomanagementsystem-Prüfungen und der Durchführung von Fortbildungsveranstaltungen.

19.3.4 Ergebnis

Der Rechnungshof kann nicht erkennen, wie das Ministerium die Bearbeitungsqualität der Veranlagungen berücksichtigen will. Er bleibt bei seiner Bewertung, dass eine nachvollziehbare Messung und Steuerung der Bearbeitungsqualität unabdingbar ist. Alle für die Arbeitserledigung wesentlichen Faktoren sollten als standardisierte Kennzahlen in die Controlling-Analysen einbezogen werden.

19.4 Berichtspflicht und amtsinterne Steuerung

19.4.1 Prüfungsergebnisse

Aufgrund der Einführung des Automationssystems KONSENS I entstand im Jahr 2011 ein vorhersehbarer Arbeitsausfall. Die Oberfinanzdirektion reagierte auf den Arbeitsausfall dahingehend, dass sie die quartalsmäßige Berichtspflicht der Finanzämter über Mengenabweichungen aussetzte.

Im Bereich der amtsinternen Steuerung war eine Aufteilung des Aufgabenerledigungswertes und der weiteren Kennzahlen auf die einzelnen Veranlagungsteilbezirke innerhalb der Finanzämter nicht vorgesehen. Diese Zahlen bilden lediglich den gesamten Bereich der Einkommensteueranlagung von Arbeitnehmern eines Finanzamts ab. Daneben wurde das



monatliche Arbeitssoll nach Arbeitsausfällen nicht angepasst. Die Oberfinanzdirektion verteilte das Arbeitssoll lediglich gleichmäßig auf die Monate, ohne es unter Berücksichtigung von Mehr- oder Minderleistungen monatlich neu zu berechnen. Die Finanzämter ermittelten die Daten zur internen Steuerung in unterschiedlicher Weise selbst.

19.4.2 Bewertung / Würdigung / Empfehlung

Vorhersehbare Ereignisse wie die Einführung von KONSENS I sollten bei der unterjährigen Verteilung der Planzahlen berücksichtigt werden. Ein Aussetzen der Berichtspflicht sollte künftig vermieden werden, um der Oberfinanzdirektion auch weitere Gründe für Mengenabweichungen erkennbar zu machen. Die Kennzahlen des Fachcontrollings sollten stärker auf die internen Steuerungsbedürfnisse der Finanzämter ausgerichtet und die Veranlagungsteilbezirke berücksichtigt werden. Die Oberfinanzdirektion sollte die entsprechenden Maßnahmen veranlassen.

19.4.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium vertritt die Meinung, dass vorhersehbare Ereignisse bei der Bemessung des Aufgabenerledigungswerts nicht berücksichtigt werden sollten, da das Arbeitspensum der Veranlagungsteilbezirke sich hierdurch nicht reduziere. Es teilt die Auffassung des Rechnungshofs hinsichtlich der zentralen Aufbereitung der Kennzahlen für amtsinterne Steuerungszwecke und will entsprechende Schritte einleiten. Es weist jedoch darauf hin, dass im Sinne der dezentralen Verantwortung die interne Steuerung in der Zuständigkeit der Amtsleitungen liege.

19.4.4 Ergebnis

Der Rechnungshof hält weiterhin eine fortlaufende Berichtspflicht für notwendig. Sie ist unabdingbar für eine effektive Fachaufsicht. Auch andere Gründe für Mengenabweichungen würden dadurch bekannt werden. Die Verteilung des Arbeitspensums ist von großer Bedeutung für die Fachsteuerung innerhalb der Finanzämter. Hier gilt es, Rückstände durch den Eintritt von Arbeitsausfällen im laufenden Kalenderjahr aufzuholen und die Arbeitslast in den Ämtern möglichst gleichmäßig zu verteilen. Die monatliche Arbeitslast sollte daher unterjährig laufend neu berechnet werden können.

19.5 Fachsteuerung der Oberfinanzdirektion

19.5.1 Prüfungsergebnisse

Die Steuerabteilung der Oberfinanzdirektion ist zuständig für die fachliche Steuerung der Finanzämter im Bereich der Arbeitnehmerveranlagung. So sind z. B. bei Mengenabweichungen entsprechende Gegenmaßnahmen einzuleiten. Eine detaillierte Aufgabenbeschreibung lag hierfür nicht vor. Über die internen Budgetbesprechungen hinausgehend konnte keine institutionalisierte und standardisierte Vorgehensweise der Oberfinanzdirektion zur Festlegung und Einleitung von fachlichen Steuerungsmaßnahmen erkannt werden.

In einem geprüften Finanzamt waren bereits seit dem Jahre 2007 Arbeitsrückstände anhand der vorliegenden Statistiken und Kennzahlen bekannt. Eine Unterstützungsaktion auf Initiative anderer Finanzämter im Jahr 2010 half, die Arbeitsrückstände aufzuarbeiten.

19.5.2 Bewertung / Würdigung / Empfehlung

Der Rechnungshof empfiehlt, die Abstimmung und Kommunikation aller betroffenen Organisationseinheiten der Oberfinanzdirektion bei Belangen der Fachsteuerung zu standardisieren. Hierbei sollten insbesondere Anlässe, Einleitung und Auswahl von Steuerungsmaßnahmen im Rahmen des Fachcontrollings konkretisiert und die Aufgaben des Fachreferats für Einkommensteuer spezifiziert werden.

19.5.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium ist der Ansicht, dass eine noch weitergehende Beschreibung von Teilaufgaben nur sinnvoll sei, wenn Unklarheiten bestünden. Dies sei nach dem Eindruck des Ministeriums aber nicht der Fall. Das Fachcontrolling in der Oberfinanzdirektion sei inzwischen ein eingespielter Prozess. Es finde eine intensive Kommunikation zwischen den beteiligten Bereichen statt, um bereits frühzeitig Auffälligkeiten und deren Auswirkungen zu analysieren, und aus dem Fachcontrolling heraus die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Die genannte Unterstützungsaktion eines Finanzamtes sei gerade deswegen so erfolgreich gewesen, weil alle beteiligten Bereiche der Oberfinanzdirektion zielgerichtet zusammengewirkt hätten.



19.5.4 Ergebnis

Der vom Ministerium als „eingespielt“ bezeichnete Prozess ist noch nicht ausreichend beschrieben. Die dargestellten Fälle zeigen, dass die steuernden Abläufe und Abstimmungsprozesse noch nicht optimal funktionieren. Die Unterstützungsmaßnahme auf Initiative anderer Finanzämter wäre ansonsten nicht notwendig gewesen.

19.6 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof bewertet die Einführung von Kennzahlen zur Messung der Aufgabenerledigung bei der Veranlagung von Arbeitnehmern insgesamt positiv und als Schritt hin zu einer effektiven und effizienten Fachsteuerung. Der Einführungsprozess sollte weiter vorangetrieben und dabei die aufgezeigten Schwächen behoben werden.

20 Aktenführung in der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung zu den zentralen IT-Systemen der Landesverwaltung

(Kapitel 06 14)

Das Hessen Corporate Network ist die zentrale IT-Infrastruktur der Landesverwaltung. Es wird durch den IT-Dienstleister Hessische Zentrale für Datenverarbeitung zur Verfügung gestellt.

Der Rechnungshof beabsichtigte, die technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen der Netzwerkstrukturen und Dienste des Hessen Corporate Network zu prüfen.

Im Verlauf der Prüfung gelangte der Rechnungshof zu der Auffassung, dass die von der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung zur Verfügung gestellten Akten nicht ausreichten, um eine Bewertung der für das Prüfungsthema relevanten Sachverhalte vornehmen zu können. Die örtlichen Erhebungen wurden daraufhin ohne Ergebnis abgebrochen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die bestehenden Vorschriften zur Aktenführung beachtet werden.

20.1 Ausgangslage / Prüfungsgegenstand

Die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) stellt für die Landesverwaltung das Hessen Corporate Network (HCN) zur Verfügung. Dieses besteht aus Netzwerken, über welche die Dienststellen des Landes miteinander kommunizieren, und aus gemeinsam genutzten Diensten wie einer zentralen E-Mail-Plattform.

Der zentrale IT-Dienstleister HZD ist ein Landesbetrieb und somit eine Dienststelle der Landesverwaltung, der zum Verantwortungsbereich des Ministeriums gehört. Die HZD unterliegt den Vorschriften des Landes zur Aktenführung.

Der Rechnungshof plante im Jahr 2011 eine umfassende Prüfung des HCN. Im Rahmen der Prüfung sollten die technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen untersucht werden. Weiter sollten die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns der HZD sowie die IT-Sicherheit betrachtet werden.



20.2 Prüfungsergebnis

Der Stand und die Entwicklung des Verwaltungshandelns der HZD in den geprüften Bereichen war nicht nachvollziehbar, da die vorgelegten papiergebundenen und elektronischen Akten unvollständig waren und für Teilbereiche keine Akten vorlagen.

20.3 Bewertung / Würdigung / Empfehlung

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass er seine Prüfung aufgrund der nicht ordnungsgemäßen Aktenführung der HZD nicht durchführen konnte.

Er erwartet, dass die HZD die bestehenden Vorschriften zur Aktenführung beachtet. Es sind konsistente, nachvollziehbare und revisions sichere Vorgänge zu führen.

Er geht davon aus, dass aktenrelevante Dokumente in eines der zulässigen Aktenführungssysteme, wie die Papierakte oder das elektronische Dokumentenmanagementsystem des Landes, überführt werden.

20.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium bestätigt die Auffassung des Rechnungshofs, dass die HZD rechtlich verpflichtet ist, eine vollständige und revisions sichere Akte zu führen.

Die HZD habe die Feststellungen zum Anlass genommen, die elektronische Aktenführung auf Grundlage des Dokumentenmanagementsystems des Landes einzuführen. Dieses Vorhaben werde vom Ministerium dienstaufsichtlich begleitet. Die Frage der Aktenrelevanz von Dokumenten werde hierbei mit einbezogen.

20.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ministerium seine Auffassung zur Aktenführung teilt und die erforderlichen Maßnahmen bei der HZD aufsichtsrechtlich begleitet. Er behält sich eine Überprüfung der ergriffenen Maßnahmen vor.

Einzelplan 07:**Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung****21 Vorbemerkung zum Einzelplan 07****21.1 Aufgaben und Geschäftsbereich**

Das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung ist für zahlreiche Angelegenheiten aus den Bereichen

- Wirtschaft und Verkehr,
- Regionalentwicklung, Raumordnung, Landes- und Regionalplanung sowie
- Bauwesen, Städtebau und Wohnungswirtschaft

zuständig.³⁰⁶ Im Abschnitt Wirtschaft genießen Angelegenheiten der Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsförderung sowie des Sparkassen-, Versicherungs- und Börsenwesens eine besondere Bedeutung. Innerhalb des Abschnitts Verkehr sind das Eisenbahnwesen, der Luftverkehr, der Öffentliche Personennahverkehr, der Straßen- und Brückenbau sowie der Straßenverkehr bedeutsam.

Der Staatsaufsicht des Ressorts unterstehen u. a. die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern und Landesinnungsverbände, die Frankfurter Wertpapierbörse, Eurex-Deutschland und andere Handelsplattformen, die Landesbank Hessen-Thüringen – Girozentrale, der Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen, Genossenschaftliche Prüfungsverbände, die Ingenieurkammer Hessen sowie weitere Einrichtungen.

Das Ministerium nimmt die Fachaufsicht wahr bei der Sterbekasse für den öffentlichen Dienst des Regierungsbezirks Kassel, der Kirchlichen Zusatzversorgungskasse Darmstadt, der Gemeinnützigen Haftpflichtversicherungsanstalt Darmstadt sowie den Kommunalen Zusatzversorgungskassen.

Die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen untersteht der Rechtsaufsicht des Ministeriums.

³⁰⁶ Das Ministerium trägt seit Januar 2014 die Bezeichnung „Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung“. Für die Bereiche Städtebau und Wohnungswirtschaft ist ab diesem Zeitpunkt das Hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zuständig.



21.2 Übersicht zu den Einnahmen und Ausgaben

Innerhalb der Jahre 2011 bis 2013 stiegen die veranschlagten Einnahmen von 873,9 Mio. Euro um 10,9 Prozent auf 969,0 Mio. Euro an. Der Sollansatz des Jahres 2012 (887,4 Mio. Euro) wurde mit Ist-Einnahmen in Höhe von 899,6 Mio. Euro um 12,2 Mio. Euro (1,4 Prozent) übertroffen.

Im Bereich der Ausgaben betrug die Steigerungsrate ausgehend von 1 436,9 Mio. Euro (2011) auf 1 557,4 Mio. Euro (2013) 8,4 Prozent. Mit Ausgaben in Höhe von 1 472,8 Mio. Euro konnte der Ausgabenansatz (1 513,7 Mio. Euro) im Jahr 2012 um 40,9 Mio. Euro (2,7 Prozent) unterschritten werden.

Übersicht Einzelplan 07	2011	2012		2013	Abweichung 2012		Veränderung Soll 2013 – 2011
	Soll	Soll	Ist	Soll	Ist – Soll		
	Mio. Euro						%
Einnahmen	873,9	887,4	899,6	969,0	12,2	1,4	10,9
<i>darunter</i>							
Eigene Einnahmen	646,7	650,4	641,2	683,5	-9,2	-1,4	5,7
Sonstige Einnahmen*	227,2	237,0	258,4	285,5	21,4	9,0	25,7
Ausgaben	1.436,9	1.513,7	1.472,8	1.557,4	-40,9	-2,7	8,4
<i>darunter</i>							
Personalausgaben	205,5	210,7	209,5	212,2	-1,2	-0,6	3,3
Sachausgaben	105,5	107,8	105,4	132,5	-2,4	-2,2	25,6
Übertragungsausgaben	682,8	671,8	650,9	675,3	-20,9	-3,1	-1,1
Sonstige Ausgaben**	443,2	523,3	507,0	537,4	-16,3	-3,1	21,3
Zuschuss (Unterdeckung)	-563,0	-626,3	-573,2	-588,4	53,1	-8,5	4,5

* Sonstige Einnahmen setzen sich zusammen aus eigenen Einnahmen sowie vermögenswirksamen und besonderen Finanzierungseinnahmen.

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

Tabelle 21-1: Übersicht Einzelplan 07

Die Steigerung der Einnahmen (Soll) konnte die der Ausgaben (Soll) nicht auffangen, so dass die Unterdeckung (Zuschuss) von 563,0 Mio. Euro auf 588,4 Mio. Euro (4,5 Prozent) anwuchs.

21.3 Personalentwicklung

Der Einzelplan 07 umfasste im Jahr 2012 insgesamt 5 824,0 Planstellen/ Stellen. Der Geschäftsbereich gehört damit zu den weniger personalintensiven Ressorts.

Auf Beamte entfielen mit 1 548,5 Planstellen 26,6 Prozent. Der Anteil von Beamten auf Widerruf lag bei 1,5 Prozent (86,0 Stellen). Der meisten Stellen wurden für Tarifbeschäftigte (4 189,5 Stellen / 71,9 Prozent) vorgehalten.

Im Zeitraum 2011 bis 2013 verminderten sich die Planstellen / Stellen von 5 969,0 auf 5 748,0 (– 3,7 Prozent); die für Beamte vorgesehenen Planstellen stiegen entgegen dem Trend von 1 530,5 auf 1 586,0 (+ 55,5 Planstellen / 3,6 Prozent) an.

Personal 2011 bis 2013	Planstellen / Stellen-Soll			Veränderung 2013 – 2011
	2011	2012	2013	%
Gesamt	5 969,0	5 824,0	5 748,0	– 3,7
Beamte	1 530,5	1 548,5	1 586,0	3,6
Beamte auf Widerruf	86,0	86,0	86,0	—
Tarifbeschäftigte einschließlich Auszubildende	4 352,5	4 189,5	4 076,0	– 6,4

Tabelle 21-2: Personal 2011 bis 2013

Die veranschlagten Personalausgaben stiegen ausgehend von 205,5 Mio. Euro im Jahr 2011 auf 212,2 Mio. Euro (3,3 Prozent) im Jahr 2013 an.

Den höchsten Anteil am Personal im Ressort hatten die Hessische Straßen- und Verkehrsverwaltung (57,7 Prozent) und die Hessische Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation (33,1 Prozent).³⁰⁷

21.4 Behörden im Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft , Verkehr und Landesentwicklung

Träger der Straßenbaulast für Landesstraßen ist das Land. Sowohl die mit der Planung und dem Bau als auch mit der Unterhaltung dieser Straßen zusammenhängenden Aufgaben nimmt die Hessische Straßen- und Verkehrsverwaltung (HSVV) wahr. Im Auftrag des Bundes verwaltet sie auch die Bundesfernstraßen. Zur HSVV zählten bis Ende des Jahres 2011 das Hessische Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen (Mittelbehörde), zwölf Ämter für Straßen- und Verkehrswesen (untere Straßenbaubehörden) und das Hessische Amt für Baustoff- und Bodenprüfung. Zum 1. Januar 2012 wurde die HSVV nach einer Änderung der Organisationsstruktur in Hessen Mobil – Straßen- und Verkehrsmanagement umbenannt. Diese ist obere Straßenbaubehörde mit Dienstsitz in Wiesbaden. Das Hessische Amt für Baustoff- und Bodenprüfung sowie elf der zwölf hessischen Äm-

³⁰⁷ Bezugsjahr: 2012.



ter für Straßen- und Verkehrswesen wurden in Außenstellen der oberen Straßenbaubehörde umgewandelt.

Behörden im Einzelplan 07	2012		Personal Planstellen / Stellen
	Einnahmen	Ausgaben	
	Ist in Mio. Euro		
Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung	4,4	70,7	408,5
Hessische Straßen- und Verkehrsverwaltung	172,9	412,0	3 362,0
Hessische Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation	22,5	116,6	1 927,5
Eichverwaltung	5,4	7,8	110,0
TÜH Staatliche Technische Überwachung Hessen	—	—	16,0
Gesamt	205,2	607,2	5 824,0

Tabelle 21-3: Behörden im Einzelplan 07

Teil der staatlichen Infrastruktur zur räumlichen Entwicklung des Landes und zur Sicherung des Eigentums am Grund und Boden ist die Hessische Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation. Die von ihr zur Verfügung gestellten Daten und Dienstleistungen bilden die Grundlage für die ökonomische, ökologische, soziale und kulturelle Gestaltung des Landes. Die Verwaltung umfasst das Hessische Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation (Mittelbehörde) sowie sieben weitere Ämter.

Der Hessischen Eichverwaltung (Eichdirektion mit Sitz in Darmstadt und fünf weiteren Standorten) obliegen Aufgaben nach dem Eichgesetz, dem Einheiten- und Zeitgesetz, dem Energiebetriebene-Produkte-Gesetz sowie dem Gesetz über den Feingehalt der Gold- und Silberwaren. Die Aufgaben sind vorwiegend dem Verbraucherschutz, dem Umweltschutz (Energieeinsparung) und der Förderung der hessischen Wirtschaft zuzuordnen.

21.5 Haushaltsstruktur

Das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung wendete die Mittel überwiegend (58,8 Prozent) für Fördermaßnahmen auf. Ausgabenseitig entfielen im Jahr 2012 insgesamt 865,6 Mio. Euro (Ist) auf diese Maßnahmen; die Mittel verteilten sich auf Allgemeine Bewilligungen im Bereich

- Wirtschaft und Technologie i. H. v. 66,8 Mio. Euro
- Berufliche Bildung i. H. v. 31,5 Mio. Euro
- Verkehr i. H. v. 615,6 Mio. Euro
- Wohnraumförderung und Städtebau i. H. v. 151,7 Mio. Euro.

Unter den Bereich Allgemeine Bewilligungen Wirtschaft und Technologie (Kapitel 07 05) fallen die allgemeine Wirtschaftsförderung, die Förderung von Technologie und Energie sowie die Regionalentwicklung. Zu den Produkten mit den höchsten Ist-Gesamtkosten im Jahr 2012 zählten das EU-Programm Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (EFRE) 2007 bis 2013 (Nr. 31), die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (Nr. 18) und das EU-Programm Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) 2007 – 2013 einschließlich LEADER (Nr. 96).

Schwerpunkt der Allgemeinen Bewilligungen Berufliche Bildung (Kapitel 07 10) bildeten das EU-Programm Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (ESF) 2007 – 2013 (Nr. 46) und die Programme zur Erstausbildung (Nr. 49).

Die größte Bedeutung innerhalb der Allgemeinen Bewilligungen Verkehr (Kapitel 07 15) hatten die Produkte „Förderung des ÖPNV-Angebotes“ (Nr. 69) und „Verkehrsinfrastruktur“ (Nr. 64). Das Produkt Förderung des ÖPNV-Angebotes sowie dessen weitere Entwicklung in Qualität und Quantität wurden mit Bundesmitteln gefördert. Gegenstand der Fördermaßnahme Verkehrsinfrastruktur war insbesondere der Ausbau des Verkehrslandeplatzes Kassel-Calden zu einem Regionalflughafen.

Bei den Allgemeinen Bewilligungen Wohnraumförderung und Städtebau lag der Schwerpunkt auf den Programmen zur Städtebauförderung (Nr. 98).

21.6 Prüfungen

Der Rechnungshof prüfte im Jahr 2012 verschiedene Straßenbau- und Fördermaßnahmen des Einzelplans 07. Aus dem Bereich der Allgemeinen Bewilligungen Wirtschaft und Technologie untersuchte er u. a. die Förderung der ländlichen Regionalentwicklung. Nähere Einzelheiten hierzu können dem Beitrag Nr. 22 entnommen werden.

22 Förderung der ländlichen Regionalentwicklung

Kapitel 07 05

Bei der Förderung von Maßnahmen zur ländlichen Regionalentwicklung stellte der Rechnungshof bei rund 50 Prozent der 150 geprüften Förderverfahren Mängel fest. Bei ordnungsgemäßer Abwicklung der Förderverfahren hätten allein in den geprüften Fällen rund 500 000 Euro eingespart werden können.

Die beanstandeten Förderverfahren sollen von der Fachaufsicht weiter verfolgt und gegebenenfalls Rückforderungen eingeleitet werden.

22.1 Ausgangslage / Prüfungsgegenstand

Das Land gewährt nach Maßgabe der Richtlinie zur Förderung der regionalen Entwicklung³⁰⁸ Gemeinden, landwirtschaftlichen Unternehmen sowie Unternehmen und Privaten Zuwendungen.

Ziel der Förderung ist es, den ländlichen Raum als attraktiven Lebensraum zu erhalten, seine Zukunftschancen durch Entwicklung seiner sozialen, wirtschaftlichen und natürlichen Potenziale zu wahren. Die Projekte werden von sogenannten Lokalen Aktionsgruppen – einem Zusammenschluss öffentlicher und privater Partner – genehmigt. Die Bewilligung und die Verwaltungskontrolle obliegen den Landräten. Die Steuerung und Koordination der Bewilligungsstellen sowie die Fachaufsicht werden von der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) wahrgenommen.

Gemeinsam mit dem Prüfungsamt Kassel untersuchte der Rechnungshof neben der ordnungsgemäßen Verfahrensabwicklung die Zielerreichung des Förderprogramms. Im Prüfungszeitraum (Jahre 2007 bis 2011) wurden für 427 Vorhaben Zuwendungen in Höhe von rund 9 Mio. Euro bewilligt.

22.2 Prüfungsergebnisse

22.2.1 Mängel im Förderverfahren

In rund 50 Prozent der 150 geprüften Förderverfahren waren Mängel festzustellen. So enthielten die Verwendungsnachweise nicht zuwendungsfähige Kosten und Zweckbindungsfristen waren nicht korrekt festgesetzt.

³⁰⁸ Richtlinie des Landes Hessen zur Förderung der regionalen Entwicklung vom 27. Februar 2010 (StAnz. S. 886); Änderungs-Richtlinie vom 10. September 2010 (StAnz. S. 2214).



Auch wurden das Refinanzierungsverbot sowie Einschränkungen beim Landkauf nicht beachtet. Vielfach wurden die Notwendigkeit und Angemessenheit der Kosten nicht geprüft.

Bei ordnungsgemäßer Abwicklung der Förderverfahren hätten in den geprüften Fällen rund 500 000 Euro eingespart werden können.

22.2.2 Errichtung eines Baumkronenwegs

Allein bei der Förderung eines Zweckverbandes können 150 000 Euro eingespart werden. Dieser erhielt für die Errichtung eines Erlebnis-Baumkronenwegs den für öffentliche Träger zulässigen Förderhöchstbetrag in Höhe von 150 000 Euro. Die veranschlagten Investitionskosten betragen 342 920 Euro.

Satzungsgemäß unterhält der Zweckverband keinen Betrieb gewerblicher Art und verfolgt keine wirtschaftlichen Zwecke. Es war beabsichtigt, den Baumkronenweg von einem privaten Unternehmen betreiben zu lassen. Ausreichende Eigenmittel zur Finanzierung des Projekts standen dem Zweckverband nicht zur Verfügung.

Der vertraglichen Vereinbarung zwischen dem Zweckverband und dem Unternehmen zufolge wurde der Baumkronenweg als Erweiterung eines bereits vorhandenen „Waldseilgartens“ errichtet. Für diesen Waldseilgarten hatte das Unternehmen eine Zuwendung entsprechend der für private Träger maßgebenden Förderquote von 30 Prozent der förderungsfähigen Kosten erhalten.

Mit der Zuwendung in Höhe von 150 000 Euro errichtete der Zweckverband den Baumkronenweg. Den weiteren zur Finanzierung des Projekts erforderlichen Betrag stellte das Unternehmen dem Zweckverband als Baukostenzuschuss zur Verfügung. Ebenso zahlte es für die verwaltungsmäßige Abwicklung des Förderverfahrens an den Zweckverband einen Betrag von 3 000 Euro.

22.3 Bewertung / Würdigung / Empfehlung

Aus Sicht des Rechnungshofs sind seine Beanstandungen nicht nur auf mangelnde Sorgfalt in der Sachbearbeitung der Bewilligungsstellen zurückzuführen. Teilweise fehlten eindeutige Vorgaben. Außerdem zeigten sich Schwächen in der Effektivität der internen Kontrollorgane der WIBank.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Fachaufsicht zu intensivieren und in diesem Zusammenhang die Aufarbeitung der Beanstandungen weiter zu verfolgen. Parallel hierzu soll der Umfang der Vor-Ort-Kontrollen erhöht werden.

Bei der Förderung des Baumkronenwegs sieht der Rechnungshof eine unzulässige Bevorzugung eines Unternehmens. Seiner Auffassung nach war der Zweckverband lediglich zwischengeschaltet, um die für öffentliche Träger maximal mögliche Zuwendung zu generieren. Er regte an, die Rückforderung der Zuwendung zu prüfen.

22.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium hat die Fachaufsicht mit Erlass vom 11. Juni 2013 aufgefordert, die Bewilligungsstellen bei der Aufarbeitung der Beanstandungen zu überwachen. Des Weiteren sind Qualifizierungsmaßnahmen für die Bediensteten der Bewilligungsstellen beabsichtigt. Im Interesse einer einheitlichen Verfahrensweise in der Sachbearbeitung ist das Förderhandbuch überarbeitet worden.

Das Ministerium teilt im Verfahren „Baumkronenweg“ die Auffassung des Rechnungshofs. Die Rückforderung der Zuwendung wurde eingeleitet.

22.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die eingeleiteten Schritte.

Einzelplan 08:**Hessisches Sozialministerium****23 Vorbemerkung zum Einzelplan 08****23.1 Aufgaben und Geschäftsbereich**

Das Hessische Sozialministerium nimmt vielfältige Aufgaben auf den Gebieten

- Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik,
- Arbeitsmarkt-, Arbeits- und Sozialpolitik,
- Familien- und Frauenpolitik,
- Gesundheitsaufsicht, -vorsorge und öffentlicher Gesundheitsdienst,
- Gesundheitsrecht, nichtärztliche Heil- und Fachberufe, Arzneimittelwesen,
- Kinder- und Jugendhilfe einschließlich Kinderbetreuung,
- Maßregelvollzug,
- Lastenausgleich und Wiedergutmachung,
- Kriegsgeschädigte, Spätaussiedler, Vertriebene und Flüchtlinge,
- Krankenversorgung, Psychiatrie und Suchtbekämpfung sowie
- Sozialhilfe, Freie Wohlfahrtspflege und Sozialversicherung

wahr.

Zum Geschäftsbereich zählt das Landesjugendamt Hessen, das in das Ministerium integriert ist. Als weitere, dem Ressort unmittelbar nachgeordnete Einrichtung besteht das Hessische Landesprüfungs- und Untersuchungsamt im Gesundheitswesen.

Neben dem Ministerium werden die Aufgaben von verschiedenen Fachdezernaten der Regierungspräsidien Darmstadt, Gießen und Kassel sowie den Dienststellen für Versorgung und Soziales wahrgenommen. Ebenso tätig werden die Hessische Erstaufnahmeeinrichtung für Flüchtlinge in Gießen mit Außenstelle am Flughafen Frankfurt am Main, die Koordinierungsstelle für die Unterstützung und Betreuung der Flüchtlinge in Hessen, die Hessische Fördereinrichtung für jugendliche Spätaussiedler in Hasselroth und die Außenstellen des Landesausgleichsamtes mit Beschwerdeausschüssen bei den Regierungspräsidien Darmstadt und Kassel.



23.2 Übersicht zu den Einnahmen und Ausgaben

Die veranschlagten Einnahmen stiegen von 156,6 Mio. Euro im Jahr 2011 auf 218,4 Mio. Euro im Jahr 2013 an; dies entspricht einem Zuwachs von 39,5 Prozent. Die Ist-Einnahmen des Jahres 2012 in Höhe von 153,1 Mio. Euro überstiegen die veranschlagten Einnahmen (146,9 Mio. Euro) um 6,2 Mio. Euro (4,2 Prozent).

Ein deutlicher Anstieg ist auch auf der Ausgabenseite zu verzeichnen. Der Ansatz des Jahres 2013 in Höhe von 855,8 Mio. Euro lag um 35,2 Prozent über den angesetzten Ausgaben des Jahres 2011 (633,0 Mio. Euro). Die für das Jahr 2012 veranschlagten Ausgaben (652,8 Mio. Euro) konnten um 27,0 Mio. Euro (4,1 Prozent) unterschritten werden.

Im Jahr 2012 ergab sich ein Zuschuss von 472,7 Mio. Euro; er lag um 6,6 Prozent (33,2 Mio. Euro) unter dem veranschlagten Bedarf (505,9 Mio. Euro). Hingegen erhöhte sich der veranschlagte Zuschuss von 476,4 Mio. Euro im Jahr 2011 um 33,8 Prozent auf 637,4 Mio. Euro im Jahr 2013.

Übersicht Einzelplan 08	2011	2012		2013	Abweichung 2012		Veränderung Soll 2013 – 2011	
	Soll	Soll	Ist	Soll	Ist – Soll	%		
	Mio. Euro							%
Einnahmen	156,6	146,9	153,1	218,4	6,2	4,2	39,5	
<i>darunter</i>								
Vermögenswirksame und besondere Finan- zierungseinnahmen	88,4	78,9	79,0	146,6	0,1	0,1	65,8	
Sonstige Einnahmen*	68,1	68,0	74,1	71,8	6,1	9,0	5,4	
Ausgaben	633,0	652,8	625,8	855,8	-27,0	-4,1	35,2	
<i>darunter</i>								
Personalausgaben	21,5	21,8	20,7	22,1	-1,1	-5,0	2,8	
Sachausgaben	14,0	15,4	14,4	15,6	-1,0	-6,5	11,4	
Übertragungsausgaben	431,8	434,2	407,2	552,8	-27,0	-6,2	28,0	
Sonstige Ausgaben**	165,6	181,5	183,5	265,4	2,0	1,1	60,3	
Zuschuss (Unterdeckung)	-476,4	-505,9	-472,7	-637,4	33,2	-6,6	33,8	

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

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

Tabelle 23-1: Übersicht Einzelplan 08

23.3 Personalentwicklung

Der Einzelplan 08 wies im Jahr 2012 insgesamt 405,5 Planstellen / Stellen aus. Hiervon entfielen auf Beamte 239,5 Planstellen und auf Tarifbeschäftigte 166,0 Stellen.

Personal 2011 bis 2013	Planstellen / Stellen-Soll			Veränderung 2013 – 2011
	2011	2012	2013	%
Gesamt	406,5	405,5	410,0	0,9
Beamte	240,0	239,5	241,0	0,4
Beamte auf Widerruf	—	—	—	
Tarifbeschäftigte einschließlich Auszubildende	166,5	166,0	169,0	1,5

Tabelle 23-2: Personal 2011 bis 2013

Im Zeitraum 2011 bis 2013 erhöhten sich die Planstellen / Stellen von 406,5 um 1,0 Planstelle für Beamte und 2,5 Stellen für Tarifbeschäftigte auf 410 Planstellen / Stellen. Die Personalausgaben stiegen von 21,5 Mio. Euro auf 22,1 Mio. Euro an.

23.4 Behörden im Geschäftsbereich des Hessischen Sozialministeriums

Das Hessische Sozialministerium verfügt über keinen ressortinternen Behördenunterbau. Seine Arbeit wird unterstützt durch Fachdezernate der Regierungspräsidien; deren Einnahmen und Ausgaben werden im Einzelplan 03 ausgewiesen.

Behörden im Einzelplan 08	2012		Personal Planstellen / Stellen
	Einnahmen IST in Mio. Euro	Ausgaben	
Hessisches Sozialministerium	0,7	122,1	405,5
Gesamt	0,7	122,1	405,5

Tabelle 23-3: Behörden im Einzelplan 08

23.5 Haushaltsstruktur

Der Haushalt des Einzelplans 08 ist geprägt von Einnahmen und Ausgaben für verpflichtende, freiwillige und besondere Transferleistungen.

Zu den verpflichtenden Transferleistungen (Kapitel 08 05) zählen insbesondere Einnahmen und Ausgaben, die in Ausführung bundes- oder landesgesetzlicher Regelungen, aufgrund von Bund- / Ländervereinbarungen, Staatsverträgen, Verwaltungsabkommen mit anderen Ländern, Rahmenvereinbarungen mit kommunalen Spitzenverbänden und sonstigen vertraglichen Vereinbarungen zu leisten sind. In diesem Bereich standen im



Jahr 2012 den Einnahmen in Höhe von 39,9 Mio. Euro (Soll: 38,9 Mio. Euro) Ausgaben in Höhe von 169,4 Mio. Euro (Soll: 180,0 Mio. Euro) gegenüber. Für das Jahr 2013 sind Einnahmen in Höhe von 39,7 Mio. Euro und Ausgaben in Höhe von 275,2 Mio. Euro veranschlagt. Gegenüber dem Vorjahresansatz wird sich eine Steigerung auf der Einnahmeseite von 2,1 Prozent und auf der Ausgabenseite von 52,9 Prozent ergeben.

Freiwillige Transferleistungen (Kapitel 08 06) bestehen insbesondere in den Bereichen Kinder, Jugend, Familie, Frauen, ältere Menschen, Behinderte, Gesundheit, Suchthilfe, Arbeitsmarkt, Vertriebene und ausländische Mitbürger. Veranschlagt werden hier zudem die Mittel für die Rahmenvereinbarung zur Neustrukturierung und Kommunalisierung der Förderung sozialer Hilfen. Für das Jahr 2012 ergaben sich Einnahmen von 84,7 Mio. Euro (Soll: 81,8 Mio. Euro) und Ausgaben von 164,1 Mio. Euro (Soll: 170,2 Mio. Euro). Für das Jahr 2013 sind Einnahmen von 151,2 Mio. Euro und Ausgaben von 247,8 Mio. Euro geplant. Gegenüber dem Vorjahresansatz ergibt sich eine Steigerung von 84,8 Prozent auf der Einnahmenseite und von 45,6 Prozent auf der Ausgabenseite.

Bei besonderen Transferleistungen (Kapitel 08 07) handelt es sich um Leistungen des Landes an die Unfallkasse Hessen, die Verwaltungskostenerstattungen an den Landeswohlfahrtsverband zur Durchführung des Maßregelvollzugs sowie zur Umsetzung des Therapieunterbringungsgesetzes und die Investitionszuschüsse zur Errichtung und Herrichtung von Einrichtungen des Maßregelvollzugs. Des Weiteren werden hier die Leistungen der Wiedergutmachung und die Kosten der Sicherung und Betreuung jüdischer Friedhöfe, Leistungen zur Verbesserung der Qualitätsstandards in Kindertageseinrichtungen sowie der Landesanteil an den Fonds „Heimerziehung in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1949 bis 1975“ veranschlagt. Im Jahr 2012 lagen die Einnahmen bei 27,8 Mio. Euro (Soll: 26,1 Mio. Euro) und die Ausgaben bei 170,1 Mio. Euro (Soll: 178,1 Mio. Euro). Für das Haushaltsjahr 2013 wurden an Einnahmen 27,4 Mio. Euro und an Ausgaben 202,9 Mio. Euro veranschlagt; dies entspricht einer Steigerung von 5,0 Prozent bzw. 13,9 Prozent gegenüber dem Vorjahresansatz.

23.6 Prüfungen

Der Rechnungshof untersuchte die aus Kapitel 08 05 geförderten Präventions- und Hilfemaßnahmen für Glückspielsüchtige. Seine Feststellungen und Empfehlungen zum Landesprogramm sind aus Beitrag 24 ersichtlich.

24 Prävention und Hilfen gegen Glücksspielsucht (Kapitel 08 05)

Das gewerbliche Geldautomatenspiel verursacht in Deutschland durch sein hohes Suchtpotential einen erheblichen volkswirtschaftlichen Schaden und sollte deshalb eingedämmt werden.

Die mit dem Landesprogramm „Prävention und Hilfen für Glücksspielsucht“ verfolgten Ziele sind zu begrüßen. Bei der Fortführung des Programms können Optimierungspotenziale genutzt werden. Die Vermeidung von Suchtgefahren durch eine Begrenzung des Angebotes an gewerblichen Geldautomatenspielgeräten sollte nach Auffassung des Rechnungshofs Priorität haben. Er empfiehlt, eine Evaluierung der durch die gewerblichen Geldautomatenspiele verursachten Suchtentwicklung durchzuführen und gegebenenfalls die rechtlichen Rahmenbedingungen anzupassen.

24.1 Ausgangslage / Prüfungsgegenstand

Das Land wendet seit dem Jahr 2009 jährlich rund eine Million Euro für das Landesprogramm „Prävention und Hilfen für Glücksspielsucht“ auf, mit dem ein flächendeckendes Netz von Fachberatungsstellen für Glücksspielsüchtige in Hessen sichergestellt werden soll.

Der Rechnungshof hat die vom Land geförderten Präventions- und Hilfemaßnahmen für Glücksspielsüchtige untersucht. Ein Prüfungsschwerpunkt war die Evaluierung der Entwicklung des Spielhallenmarktes und der Suchtgefahr, die vom gewerblichen Geldautomatenspiel ausgeht.

Er hat zudem eine Kosten-Nutzen-Analyse der direkten und indirekten Kosten des pathologischen Glücksspiels in Relation zum quantifizierbaren Nutzen für die Gesellschaft erstellt, um eine Aussage zu den finanziellen Auswirkungen des gewerblichen Geldautomatenspiels zu treffen.

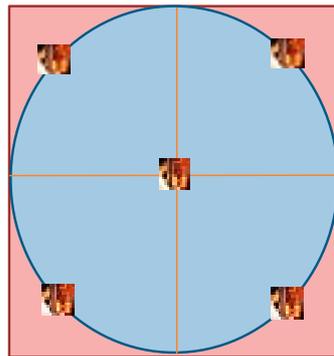
24.2 Prüfungsergebnisse

24.2.1 Hessisches Spielhallengesetz

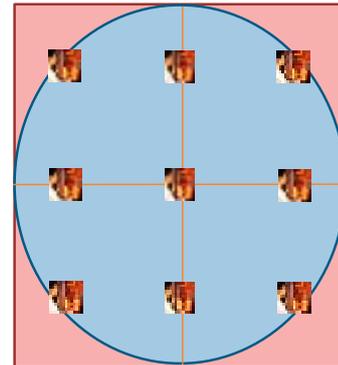
Im Juni 2012 wurde das Hessische Spielhallengesetz (SpielhG HE) beschlossen, das das gewerbliche Geldautomatenspiel regulieren soll.³⁰⁹

³⁰⁹ Regelungen zum Spielhallenrecht finden sich auch im Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag vom 15. Dezember 2011.

Der Gesetzesentwurf aus dem Jahr 2011 sah strengere Auflagen für die Ansiedlung und den Betrieb von Spielhallen vor. So war u. a. ein Abstandsgebot zwischen Spielhallen von 500 m vorgesehen. Im Gesetz wurde dieses auf 300 m verkürzt. In der Praxis ermöglicht dies nach Berechnungen der Hessischen Landesstelle für Suchtfragen e. V. (HLS)³¹⁰ eine fast doppelt so hohe Zahl von Spielhallen auf dem gleichen Gebiet.



Abstandsgebot zwischen Spielhallen Luftlinie **500 Meter**
Abmessungen rotes Quadrat = 1000 m × 1000 m = 1 km²
Radius des blauen Kreises = 500 m
Mögliche Anzahl von Spielhallen: 5



Abstandsgebot zwischen Spielhallen Luftlinie **300 Meter**
Abmessungen rotes Quadrat = 1000 m × 1000 m = 1 km²
Radius des blauen Kreises = 500 m
Mögliche Anzahl von Spielhallen: 9

Abbildung 24-1: Schaubild der Hessischen Landesstelle für Suchtfragen e. V.

Zudem wurden die Schließzeiten der Spielhallen von acht auf sechs Stunden verkürzt und den Erlaubnisbehörden die Möglichkeit eröffnet, in Einzelfällen Mehrfachkonzessionen zuzulassen und vom Abstandsgebot abzuweichen. Außerdem wurde der Besitzstand erweitert, indem zugelassen wurde, dass geltende Konzessionen von den Erlaubnisbehörden auf mehr als fünf Jahre ausgedehnt werden. Eine Verlängerung über eine Gesamtdauer von bis zu 15 Jahren und in Ausnahmefällen auch darüber hinaus wurde ermöglicht.

24.2.2 Suchtentwicklung im Bereich der gewerblichen Geldspielgeräte

Repräsentative Untersuchungen der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) ergaben, dass das gewerbliche Geldautomatenspiel unter den Glücksspielformen das höchste Suchtpotential hat. 80 Prozent

³¹⁰ Stellungnahme der HLS, Seite 18 – 30 der Ausschussvorlage INA / 18 / 79, Teil 1, zur Sitzung des Innenausschusses am 26. April 2012 zum Gesetzesentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN für ein Gesetz über die Erlaubnis und den Betrieb von Spielhallen in Hessen, Landtagsdrucksache 18 / 3965 vom 13. April 2011 und Gesetzesentwurf der Landesregierung für ein Hessisches Spielhallengesetz, Landtagsdrucksache 18 / 5186 vom 24. Januar 2011.

aller bei Suchthilfeeinrichtungen Hilfe suchenden Personen sehen das Spiel am Geldspielautomaten als Hauptursache für ihr Suchtproblem an.³¹¹

24.2.3 Soziale Kosten des gewerblichen Glücksspiels

Die Auswertung der aktuellen wissenschaftlichen Untersuchungen zu den sozialen Kosten (private und externe Kosten) des gewerblichen Geldautomatenspiels ergab für das Jahr 2009 eine negative Bilanz:

Soziale Kosten von rund 2,1 Mrd. Euro stehen einem quantifizierbaren Nutzen des gewerblichen Geldautomatenspiels von rund 1,37 Mrd. Euro gegenüber. Der berechenbare volkswirtschaftliche Schaden durch das gewerbliche Glücksspiel in Deutschland beträgt somit mehr als 700 Mio. Euro jährlich.³¹²

24.2.4 Feststellungen zum Landesprogramm

Die HLS organisiert seit dem Jahr 2009 im Auftrag des Ministeriums die Hilfen im Bereich der Prävention und Beratung für pathologisches Glücksspielen. Zu ihren Aufgaben zählen die inhaltliche Koordinierung, die Förderabwicklung mit den regionalen Fachberatungsstellen sowie die Steuerung der Fortbildung der Präventionsfachkräfte. Daneben berät sie das Land über geeignete Maßnahmen der Glücksspielprävention.

Sie hat in Abstimmung mit dem Ministerium in Hessen ein flächendeckendes Netz von Fachberatungsstellen zur Glücksspielsucht eingerichtet. An

³¹¹ Ergebnisbericht 2012 der BZgA – Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse aus drei repräsentativen Bevölkerungsbefragungen 2007, 2009 und 2011.

³¹² Eigene Berechnung auf Grundlage folgender Studien und Analysen:

- „Volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse des gewerblichen Geldgewinnspiels für die Bundesrepublik Deutschland“ des Forschungsinstituts für Glücksspiel und Wetten in Sankt-Augustin (August 2011).
- Studie zu den Sozialen Kosten des Glücksspiels in Deutschland aus dem Jahr 2011, Schriftenreihe zur Glücksspielforschung Band 7, herausgegeben von Prof. Dr. Tilman Becker, geschäftsführender Leiter der Forschungsstelle Glücksspiel an der Universität Hohenheim.
- „Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte (GSG) in Deutschland; Stichtag 1. Januar 2012“. Untersuchung des Arbeitskreises gegen Spielsucht e. V in Unna, Geschäftsführer Jürgen Trümper.
- Dr. Ingo Fiedler, Wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Prof. Dr. Michael Adams am Institut für Recht der Wirtschaft an der Universität Hamburg, Vortrag auf der 20. Jahrestagung des Fachverbandes Glücksspielsucht e. V. vom 28. November 2008 in Hamburg.
- Studie des Medien Consulting Unternehmens Goldmedia aus dem Jahr 2010 zum Bruttospielertrag aus dem gewerblichen Glücksspiel im Jahr 2009.



den insgesamt 13 ausgewählten Standorten wurden bei 15 Suchtberatungsstellen Fachberatungsangebote angesiedelt.

Bei zwei von fünf geprüften Trägern (Beratungsstellen) hat der Rechnungshof Mängel bei der Umsetzung des Programms festgestellt. So wurden bei beiden Beratungsstellen Stellenanteile des geförderten Personals außerhalb des Glücksspielsuchtprojektes eingesetzt.

24.3 Bewertung / Würdigung / Empfehlung

Nach Meinung von Suchthilfeexperten, der sich der Rechnungshof anschließt, bedarf es dringend einer Eindämmung des Angebotes an gewerblichen Geldspielautomaten, um den wachsenden Gefahren und Folgen der Glücksspielsucht zu begegnen.

Die Regelungen zur Glücksspielprävention im ersten Entwurf zum Spielhallengesetz (Eckpunktepapier) aus dem Jahr 2011 sind restriktiver als im verabschiedeten Gesetz. Der Rechnungshof regt an, die Entwicklung der Spielhallenlandschaft in Hessen und die durch Geldautomatenspiele verursachte Suchtentwicklung in bestimmten Abständen zu evaluieren. Zudem sollte eine unabhängige Studie zu den sozialen Kosten der Glücksspielsucht in Auftrag gegeben werden und die Ergebnisse in die Evaluation einfließen.

Die Ziele, die mit dem Programm „Prävention und Hilfen für Glücksspielsucht“ verfolgt werden – insbesondere ein flächendeckendes Netz von Fachberatungsstellen zur Glücksspielsucht in Hessen zu schaffen –, sind erreicht worden. Angesichts des in den letzten Jahren stark ausgeweiteten Angebotes an gewerblichen Geldspielautomaten und deren sozialen Folgekosten sollte das Programm in der derzeitigen Form fortgeführt werden.

Der Rechnungshof erkennt jedoch Optimierungspotenziale, die im weiteren Programmverlauf genutzt werden sollten. Bei einzelnen Trägern sollten Rückforderungen geprüft werden.

24.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium nimmt auf die Stellungnahmen des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung (HMWEVL) und des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport (HMdluS) Bezug. Das HMWEVL stimmt darin der Aussage des Rechnungshofs grundsätzlich zu, dass es aus Gründen der Suchtprävention und Suchtbekämpfung geboten sei, das gewerbliche Automatenspiel mit Gewinnmöglichkeit einzudämmen.

Das SpielhG HE werde seine „Effekte in der Vollzugspraxis“ nicht verfehlen. Nach Auffassung des Ministeriums entfalte insbesondere das Verbot der Mehrfachkonzessionen sowie das Mindestabstandsgebot in Bezug auf die Schaffung neuer Spielhallen sofortige Wirkung. Mittelfristig würden diese Maßnahmen zu einer Reduzierung der Spielhallen führen. Strengere Regelungen, die eine radikale Marktberreinigung nach sich gezogen hätten, hätten zu Entschädigungsleistungen führen können, da sie gegen Artikel 12 und 14 GG (Schutz vor enteignenden bzw. enteignungsgleichen staatlichen Eingriffen) verstoßen würden. Der Gesetzgeber habe sich deshalb entschieden, eine Übergangsfrist für bestehende Spielhallen von fünf Jahren einzuräumen. Die Anregung des Rechnungshofs, Evaluierungen des SpielhG HE bereits vor Ablauf dieser Frist durchzuführen, werde deshalb nicht unterstützt. Die regelmäßige Normprüfung des Gesetzes nach Ablauf von fünf Jahren werde für ausreichend erachtet.

Das HMdluS führt aus, dass es zu der Abweichung des Gesetzes von der ursprünglichen Entwurfsfassung aufgrund der Würdigung aller Stellungnahmen in der öffentlichen Anhörung gekommen sei. Der Landtag habe das SpielhG HE in der vorliegenden Fassung beschlossen. Eine Evaluierung der Auswirkungen des Staatsvertrages und der Vorschriften zu den Spielhallen sei nach § 32 des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags und durch die von der Landesregierung praktizierte Vorschriftenkontrolle bei neuen Gesetzen vorgesehen. Dabei würden die Anregungen und Bemerkungen des Hessischen Rechnungshofs einbezogen werden. Dies umfasse auch die Anregung des Rechnungshofs, eine unabhängige Studie zu den sozialen Kosten des gewerblichen Automatenspiels in Auftrag zu geben.

Die vom Rechnungshof angeregten Rückforderungen von Fördermitteln bei zwei Trägern will das Ministerium in weiten Teilen umsetzen.

24.5 Schlussbemerkung

Priorität staatlichen Handelns sollte die Vermeidung von Suchtgefahren haben. Das Landesprogramm bietet insbesondere auch den durch das gewerbliche Glücksspiel süchtig gewordenen Menschen qualifizierte Hilfen. Es sollte daher fortgeführt werden. Nach Überzeugung des Rechnungshofs ist der Suchtentwicklung im Bereich des gewerblichen Geldautomatenspiels vor allem durch eine Beschränkung des Angebotes entgegenzutreten. Er begrüßt deshalb die entsprechende Absicht der Landesregierung in der Koalitionsvereinbarung.

Einzelplan 18:**Staatliche Hochbaumaßnahmen****25 Vorbemerkung zum Einzelplan 18****25.1 Einzelplanstruktur**

Einnahmen und Ausgaben staatlicher Hochbaumaßnahmen werden zentral im Einzelplan 18 veranschlagt. Ausgenommen hiervon sind Ausgaben für die Unterhaltung von Grundstücken und baulichen Anlagen, die in den Ressorteinzelplänen ausgewiesen werden.

Der Einzelplan ist in vier Abschnitte gegliedert; in jeweils eigenen Abschnitten werden Baumaßnahmen der Ressorts (Kapitel 18 01 bis Kapitel 18 16) und der Hochschulen (Kapitel 18 17 bis Kapitel 18 26) dargestellt. Weitere Abschnitte bestehen für Maßnahmen innerhalb des Sonderinvestitionsprogramms (Kapitel 18 27) und für Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit der Durchführung staatlicher Hochbau- und Bauunterhaltungsmaßnahmen (Kapitel 18 39).

Seit dem Haushaltsjahr 2009 wird für den Einzelplan 18 ein Wirtschaftsplan erstellt. Die Baumaßnahmen werden bis zur Fertigstellung und Übergabe an die Nutzer im Wirtschaftsplan dieses Einzelplans veranschlagt.

Beiträge, Zuweisungen und Zuschüsse Dritter werden in den jeweiligen Kapiteln ausgewiesen; sie sind in den Ausgabeansätzen der einzelnen Baumaßnahmen enthalten. Die Zahlungen des Bundes an das Land für Hochschulbaumaßnahmen werden zentral bei Kapitel 18 22 vereinnahmt und bei Budgetübergabe für die Gerätebeschaffung an den Einzelplan 15 berücksichtigt.

Public Private Partnership-Projekte werden wie Landes- oder Hochschulbaumaßnahmen im Einzelplan 18 berücksichtigt, allerdings ohne Ansatz.

Aus einer dem Einzelplan 18 beigefügten Übersicht gehen u. a. Anzahl der Maßnahmen und Gesamtkosten der Bauten, untergliedert nach Bauunterhaltung, Investitionen, Geräteausstattung und Grunderwerb, hervor.

25.2 Übersicht zu den Einnahmen und Ausgaben

In den Jahren 2011 bis 2013 wiesen die veranschlagten Ausgaben einen Rückgang von insgesamt 18,3 Mio. Euro (4,3 Prozent) aus. Aufgrund der ebenfalls rückläufigen Einnahmen – sie verminderten sich um



109,6 Mio. Euro (– 62,6 Prozent) – stieg der Zuschuss von 250,0 Mio. Euro (2011) auf 341,3 Mio. Euro (2013) an.

Übersicht Einzelplan 18	2011	2012		2013	Abweichung 2012		Veränderung Soll 2013 – 2011
	Soll	Soll	Ist	Soll	Ist – Soll		
	Mio. Euro						%
Einnahmen	175,0	79,2	91,0	65,4	11,8	15,0	– 62,6
<i>darunter</i>							
Vermögenswirksame und besondere Finan- zierungseinnahmen	174,6	77,5	78,3	61,5	0,8	1,0	– 64,8
Sonstige Einnahmen*	0,4	1,7	12,8	3,9	11,1	652,9	875,0
Ausgaben	425,0	408,6	396,7	406,7	– 11,9	– 2,9	– 4,3
<i>darunter</i>							
Bausausgaben	396,2	377,0	354,9	367,2	– 22,1	– 5,9	– 7,3
Sonstige Ausgaben**	28,8	31,6	41,8	39,5	10,2	32,3	37,2
Zuschuss (Unterdeckung)	– 250,0	– 329,4	– 305,7	– 341,3	23,7	– 7,2	36,5

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

** Sonstige Ausgaben umfassen Übertragungsausgaben, Bausausgaben,
Sonstige Investitionsausgaben und besondere Finanzierungsausgaben

Tabelle 25-1: Übersicht Einzelplan 18

Im Haushaltsjahr 2012 beliefen sich die Einnahmen auf 91,0 Mio. Euro (Soll: 79,2 Mio. Euro); sie überstiegen den Planansatz um 15,0 Prozent. Die Ausgaben in Höhe von 396,7 Mio. Euro lagen um 2,9 Prozent (11,9 Mio. Euro) unter dem Ansatz von 408,6 Mio. Euro. Der vorgesehene Zuschuss (329,4 Mio. Euro) konnte daher um 7,2 Prozent (23,7 Mio. Euro) unterschritten werden.

25.3 Übersicht über die Haushaltsausgaben nach Abschnitten

Die folgende, nach Abschnitten der Hochbaumaßnahmen gegliederte Übersicht umfasst neben der Anzahl der Maßnahmen deren Gesamtkosten, die Bewilligungssummen bis zum Jahr 2011 und die Ansätze des Jahres 2012, jeweils unterteilt nach Bauunterhaltung, Investition, Gerät und Grunderwerb sowie das Ist des Jahres 2012.

	Maßnahmen	Gesamtkosten	Bewilligt bis 2011	Soll 2012	Ist 2012
	Anzahl	in Mio. Euro			
Abschnitt Ressort					
Gesamt	124	1817,7	1203,2	116,3	73,1
<i>davon</i>					
Bauunterhaltung	26	256,1	234,9	6,9	
Investition	98	1541,9	966,8	109,4	
Gerät		19,7	1,5	—	
Grunderwerb	—	—	—	—	
Abschnitt Hochschulen					
Gesamt	60	1788,4	1178,2	172,2	182,8
<i>davon</i>					
Bauunterhaltung	13	49,0	24,1	9,0	
Investition	47	1539,2	1030,6	153,2	
Gerät		118,3	51,6	—	
Grunderwerb		81,9	71,9	10,0	
Abschnitt Sonderinvestitionsprogramm					
Gesamt	16	857,8	148,7	98,5	125,1
<i>davon</i>					
Bauunterhaltung	—	—	—	—	
Investition	16	793,7	144,5	96,7	
Gerät		64,2	4,2	1,7	
Grunderwerb		—	—	—	
Abschnitt Sonstiges					
Gesamt	5	58,5	14,6	21,7	15,8
<i>davon</i>					
Bauunterhaltung	2	40,9	14,6	4,0	
Investition	3	17,6	—	17,7	
Gerät	—	—	—	—	
Grunderwerb	—	—	—	—	

Tabelle 25-2: Haushaltsausgaben nach Abschnitten

Die Unterschreitung der Ausgaben um 11,9 Mio. Euro (vgl. Tabelle 25-1) beruhte auf geringeren Ausgaben in den Abschnitten Ressort und Sonstiges (insgesamt: 49,1 Mio. Euro) sowie Mehrausgaben der Abschnitte Hochschulen und Sonderinvestitionsprogramm 37,2 Mio. Euro.



25.4 Prüfungen

Der Rechnungshof prüfte verschiedene Einzelbaumaßnahmen. Des Weiteren analysierte er in den Jahren 2011 bis 2012 verschiedene Hochbaumaßnahmen des Landes, die erhebliche Kostensteigerungen aufwiesen. Seine Ergebnisse und Empfehlungen, die zu einer Verbesserung der Kostensicherheit führen sollen, können aus Beitrag Nr. 26 entnommen werden.

26 Verbesserung der Kostensicherheit im Hochbau (Mehrere Kapitel des Einzelplans 18)

Der Rechnungshof hat die Kostenentwicklung von 32 Hochbaumaßnahmen des Landes mit einem ursprünglich veranschlagten Volumen von zusammen rund 734 Mio. Euro geprüft. Die tatsächlichen Kosten lagen mit insgesamt rund 942 Mio. Euro um rund 208 Mio. Euro darüber. Die Kostensteigerungen bei Planung und Durchführung der Maßnahmen betragen somit im Durchschnitt rund 28 Prozent und sind im Wesentlichen auf fünf Ursachen zurückzuführen, die teilweise in Wechselwirkung zueinander stehen: nachträgliche Nutzerforderungen, Planungsänderungen, nachträgliche behördliche Anforderungen, Preissteigerungen und Steigerungen der Baunebenkosten.

Zur Verbesserung der Kostensicherheit im Hochbau hat der Rechnungshof Empfehlungen gegeben, die das Ministerium weitgehend umsetzen will.

26.1 Ausgangslage / Prüfungsgegenstand

Bei Baumaßnahmen kommt es häufig zu Kostensteigerungen gegenüber den ursprünglichen Veranschlagungen.

In den Jahren 2011 bis 2012 hat der Rechnungshof die Kostenentwicklung von 32 Hochbaumaßnahmen mit einem veranschlagten Volumen von zusammen rund 734 Mio. Euro untersucht. Die tatsächlichen Kosten beliefen sich zum Zeitpunkt der Erhebungen in der Summe auf rund 942 Mio. Euro. Insgesamt ergaben sich somit Mehrkosten von rund 208 Mio. Euro. Im Durchschnitt entsprach dies einer Kostensteigerung von rund 28 Prozent. Von den Baumaßnahmen schlossen auch einige mit Minderkosten ab. Außerdem waren darin Maßnahmen oder Teilmaßnahmen enthalten, die zum Ausgleich von Mehrkosten nicht ausgeführt oder zurückgestellt wurden. Einige Maßnahmen waren zum Prüfungszeitpunkt noch nicht abgeschlossen. Der Rechnungshof hat die Kostensteigerungen im Wesentlichen auf fünf Ursachen zurückgeführt, die teilweise in Wechselwirkung zueinander standen.



26.2 Prüfungsergebnisse

26.2.1 Nachträgliche Nutzerforderungen

Die Nutzer änderten oder ergänzten ihre Bedarfsanforderungen oft nach der haushaltsrechtlichen Anerkennung der Entscheidungsunterlage-Bau (ES-Bau)³¹³:

- Beispielsweise stellten das Klinikum und der Fachbereich bei der Sanierung zweier Laborgebäude des Universitätsklinikums Frankfurt eine Vielzahl nachträglicher Forderungen. So sollten Laboreinbauten neu beschafft, mehrere Räume anders als geplant genutzt sowie Forderungen aufgrund der Berufung von Professoren realisiert werden. Bei im Jahr 2001 veranschlagten Baukosten von rund 19,3 Mio. Euro betragen die Kosten der nachträglichen Nutzerforderungen rund 3,4 Mio. Euro. Die beiden Laborgebäude wurden in den Jahren 2005 bis 2007 bzw. 2007 bis 2009 saniert.
- Beim Neubau eines Hörsaalgebäudes der Goethe-Universität Frankfurt wurden die Erweiterung der medien- und informationstechnischen Ausstattung sowie zusätzliche Netz- und Datenanschlüsse erst mit dem Aufstellen der Entscheidungsunterlage-Gerät (ES-Gerät) vorgesehen, etwa eineinhalb Jahre nach der haushaltsrechtlichen Anerkennung der ES-Bau. Dadurch entstanden zusätzliche Baukosten von rund 1,3 Mio. Euro.

26.2.2 Planungsänderungen

Zu Planungsänderungen kam es vor allem, wenn Entscheidungen über Umfang und Qualität der Ausführung erst zu einem späten Zeitpunkt getroffen wurden oder wenn sich die ursprüngliche Planung im Nachhinein als nicht ausgereift oder fehlerhaft erwies:

- Bei drei Neubauten der Goethe-Universität Frankfurt auf dem Campus Riedberg entstanden erhebliche Mehrkosten aufgrund von Planungsänderungen und -anpassungen. Sie betragen zum Zeitpunkt der Erhebungen des Rechnungshofs rund 4,6 Mio. Euro beim Hörsaalgebäude (veranschlagt mit rund 29 Mio. Euro), rund 4,7 Mio. Euro beim Biologikum (veranschlagt mit rund 64 Mio. Euro) und rund 4,8 Mio. Euro beim Exzellenzcluster Makromolekulare Komplexe (veranschlagt mit rund 26,7 Mio. Euro). Die Mehrkosten waren hauptsächlich zurückzuführen auf

³¹³ Die Entscheidungsunterlage-Bau ist die zur Veranschlagung einer Baumaßnahme im Haushaltsplan nach § 24 LHO erforderliche Unterlage.

- erhebliche Massenmehrungen im baulichen und technischen Bereich,
- Änderungen oder Ergänzungen der Planungen im baulichen und technischen Bereich sowie
- lückenhafte Ausschreibungen.

Die Mehrkosten beruhten im Wesentlichen darauf, dass an dem Fertigstellungstermin (Beginn des Wintersemesters 2010/2011) auch dann noch festgehalten wurde, als es bereits zu erheblichen Störungen im Terminablauf gekommen war. In deren Folge wurden Details nicht abschließend geplant und wesentliche Gewerke auf Grundlage der Vorplanung ausgeschrieben. Planungsfehler führten dann zu Umplanungen, Umbauten und Nachrüstungen.

- Bei der mit rund 8,9 Mio. Euro veranschlagten Sanierung der Fassade des Bettenhauses des Universitätsklinikums Frankfurt wurde im Zuge der Ausführungsplanung (d. h. in einer späten Phase des Planungsprozesses) entschieden, die Fenster auszutauschen, Fassadenversprünge zu egalisieren und die außenliegenden Treppenhäuser als Aufenthaltsräume auszubilden. Dadurch fielen Mehrkosten von rund 6,8 Mio. Euro an.
- Bei der bereits oben erwähnten Sanierung der beiden Laborgebäude des Universitätsklinikums Frankfurt entstanden außerdem aufgrund von Planungsänderungen Mehrkosten von rund 2,8 Mio. Euro. Sie waren durch Maßnahmen bedingt, die die ursprüngliche Planung nicht vorgesehen hatte, wie z. B. den Austausch der Fenster und die Sanierung der umlaufenden Fluchtbalkone.

26.2.3 Nachträgliche behördliche Anforderungen

Oft erhöhten sich die Anforderungen für die brandschutztechnische Ausstattung der Gebäude gegenüber den ursprünglichen Annahmen aufgrund nachträglicher Forderungen von Sachverständigen, der Bauaufsicht oder der Feuerwehr. Diese wurden von den Planern regelmäßig berücksichtigt und führten zu nachträglichen Änderungen und dadurch zu Mehrkosten. Ähnlich verhielt es sich mit behördlichen Anforderungen bezüglich Sicherheit und Arbeitsschutz. Mitunter führten auch nachträgliche Planungsänderungen, z. B. aufgrund von Nutzerwünschen, zu weiteren behördlichen Brandschutz- und Sicherheitsanforderungen. Die Mehrkosten aufgrund nachträglicher behördlicher Anforderungen betragen bei den diesbezüglich untersuchten Baumaßnahmen durchschnittlich rund 2,5 Prozent und im Einzelfall bis zu 10 Prozent der ursprünglich veranschlagten Baukosten.



26.2.4 Preissteigerungen

Zum Zeitpunkt der Veranschlagung der Baumaßnahmen wurden die aktuellen Preise zugrunde gelegt und keine bis zum Ausführungszeitraum zu erwartenden Preissteigerungen berücksichtigt. Dadurch entstanden bei den Baumaßnahmen regelmäßig Kostensteigerungen, die einerseits von der Marktentwicklung und andererseits vom Zeitraum zwischen der Veranschlagung und der Ausführung einer Maßnahme abhängig waren.

26.2.5 Steigerungen der Baunebenkosten

Nach der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) liegen die anrechenbaren Kosten einer Baumaßnahme der Honorarermittlung zugrunde. Deshalb führen höhere Baukosten unmittelbar zu höheren Baunebenkosten.

Können bereits erbrachte Planungsleistungen aufgrund nachträglicher Änderungen nicht mehr genutzt werden und kommt es dadurch zu Wiederholungs- oder Umplanungen, so haben die freiberuflich Tätigen Anspruch auf zusätzliche Honorare für ihre Mehrleistungen.

Die Mehrkosten aufgrund gestiegener Baunebenkosten betragen bei den diesbezüglich untersuchten Baumaßnahmen durchschnittlich rund 7,2 Prozent und im Einzelfall bis zu 32,7 Prozent der ursprünglich veranschlagten Baukosten.

26.3 Bewertung / Würdigung / Ergebnis

26.3.1 Nachträgliche Nutzerforderungen

Wenn der Nutzer nachträglich seine Bedarfsanforderung ändert, können je nach Umfang und Tiefe des Eingriffs in die Planung hohe Mehrkosten entstehen. Der Rechnungshof empfiehlt dem Ministerium, nachträgliche Nutzerforderungen nur zu akzeptieren, soweit sie für den Erfolg der Baumaßnahmen unverzichtbar sind. Dies kann der Fall sein, wenn – wie bei der Sanierung der Laborgebäude des Universitätsklinikums Frankfurt – durch Berufung von Professoren neue Bedarfe entstehen oder medizinische Weiterentwicklungen baulich umgesetzt werden müssen. Auch dann sollte der Umfang nachträglicher Nutzerforderungen so gering wie möglich gehalten werden. Um das Bewusstsein der Nutzer für die Mehrkosten gegenüber einer rechtzeitigen Planung des Bedarfs zu verbessern, sollte der Nutzer grundsätzlich die Mehrkosten tragen.

Im Beispiel der Sanierung der Laborgebäude trug nach Einschätzung des Rechnungshofs der lange Zeitraum zwischen der Veranschlagung und der Bauausführung zur Veränderung des Bedarfs bei. Er empfiehlt deshalb, auch auf eine zügige Umsetzung der haushaltsrechtlich anerkannten Baumaßnahmen hinzuwirken.

Beim Neubau des Hörsaalgebäudes entstanden zusätzliche Baukosten, weil die Geräteausstattung erst zu einem späten Zeitpunkt festgelegt wurde. Nach Auffassung des Rechnungshofs reicht das zeitnahe Aufstellen der ES-Gerät, wie es in der Geschäftsanweisung Bau (GABau)³¹⁴ gefordert wird, in manchen Fällen nicht aus, um die Einflüsse der vorgesehenen Geräte auf die bautechnischen Voraussetzungen rechtzeitig berücksichtigen zu können. Bei Gebäuden mit gehobenen technischen Anforderungen sollte die ES-Gerät zeitgleich mit der ES-Bau aufgestellt werden.

26.3.2 Planungsänderungen

Bei den drei Neubauten auf dem Campus Riedberg der Goethe-Universität Frankfurt führten insbesondere die engen Zeitvorgaben zu mangelhaften Planungen. Diese mussten dann baubegleitend weiterentwickelt werden, was zu erheblichen Mehrkosten führte. Einige Planungsänderungen deuten darauf hin, dass die Fachplaner nicht im erforderlichen Maße in die Gesamtplanung eingebunden wurden.

Die im Rahmen der Sanierung erzielten energetischen Verbesserungen an der Fassade des Bettenhauses sowie an der Gebäudehülle der beiden Laborgebäude des Universitätsklinikums Frankfurt hält der Rechnungshof für sinnvoll. Er vertritt aber die Auffassung, dass derart grundlegende Entscheidungen bereits bei der Planung und Veranschlagung hätten berücksichtigt werden müssen.

Da jedes zu errichtende Bauwerk aufgrund seiner Einmaligkeit eine hohe Anzahl von Entscheidungen im gesamten Planungsprozess erfordert, hält der Rechnungshof es für erforderlich, einen angemessenen Zeitbedarf in allen Phasen des Planungsprozesses vorzusehen, um eine sorgfältige Vorgehensweise gewährleisten zu können. Er empfiehlt, dafür Sorge zu tragen, dass die Qualität der Planungen unter Beachtung folgender Aspekte verbessert wird:

- Bereits im frühzeitigen Planungsstadium einer Baumaßnahme sollten die Festlegungen das beabsichtigte Vorhaben möglichst umfassend und genau abbilden, um spätere kostensteigernde Änderungen zu vermeiden.

³¹⁴ Die GABau vom 8. Juni 2009 (StAnz. S. 1831 ff.) ist eine interne Geschäftsanweisung für den Staatlichen Hochbau in Hessen.



- Die Entwurfsplanung muss eine solche Planungstiefe erreicht haben, dass die anschließende Ausführungsplanung ohne größere Änderungen erstellt werden kann.
- Eine vollständig abgeschlossene Ausführungsplanung ist Voraussetzung für das Erstellen korrekter und vollständiger Leistungsverzeichnisse, um nachträgliche Anpassungen bzw. Abweichungen von den ausgeschriebenen Leistungen weitgehend zu vermeiden und die haushaltsrechtlich anerkannten Kosten einzuhalten.
- Fachplaner sind wegen der immer komplexer werdenden technischen und energetischen Anforderungen an ein Gebäude frühzeitig an der Gesamtplanung zu beteiligen und sollen im gegenseitigen Austausch stehen.

26.3.3 Nachträgliche behördliche Anforderungen

Behördliche Anforderungen sind in den verschiedenen Planungsphasen rechtzeitig und umfassend zu berücksichtigen. Für die Ausführungsplanung müssen alle Einzelheiten festgelegt und alle Anforderungen bekannt sein, um kostensteigernde nachträgliche Änderungen zu vermeiden. Mit zunehmender Planungsdauer steigt das Risiko, nachträgliche Forderungen von Bauaufsicht und Feuerwehr infolge der Weiterentwicklung brandschutztechnischer Bestimmungen in die Planung einarbeiten zu müssen. Solche Forderungen werden oft als unabwendbar dargestellt und aus Gründen der Verantwortung und Haftung meist nicht abgelehnt.

Der Rechnungshof empfiehlt, sie gleichwohl kritisch zu prüfen. Des Weiteren regt er an, Behörden und Sachverständige frühzeitig einzubinden. Eine verbindliche Terminplanung erleichtert es, die fachlichen Forderungen der zu Beteiligten abschließend zu verlangen.

26.3.4 Preissteigerungen

Der Rechnungshof hält die Veranschlagung der Baumaßnahmen ohne Berücksichtigung möglicher Preissteigerungen für sinnvoll; andernfalls könnten sowohl durch eventuell großzügig veranschlagte Kosten als auch durch eine günstige Marktentwicklung unerwünschte Mittelreserven entstehen. Durch diese Vorgehensweise ist eine gewisse Kostensteigerung systembedingt regelmäßig zu erwarten. Ein möglichst kurzer Zeitraum zwischen der Veranschlagung und der Ausführung einer Maßnahme verringert die Einflüsse von Preissteigerungen und Marktveränderungen auf die tatsächlichen Baukosten.

Differenzen zwischen der Kostenveranschlagung und den Ausschreibungsergebnissen bilden nicht immer die tatsächliche Marktpreisänderung ab; eine ungenaue Veranschlagung kann dafür ebenfalls ursächlich sein.

Der Rechnungshof empfiehlt, auf eine sorgfältige Veranschlagung der Kosten hinzuwirken und eine möglichst zeitnahe Umsetzung der haushaltsrechtlich genehmigten Baumaßnahmen anzustreben.

26.3.5 Steigerungen der Baunebenkosten

Da die Baunebenkosten unmittelbar an die anrechenbaren Baukosten gekoppelt sind, können die dadurch entstandenen Mehrkosten nicht beeinflusst werden. Wiederholungs- und Umplanungen zeugen von einer unvollkommenen Planung und sollten künftig durch ausgereifte, rechtzeitige und verbindliche Entscheidungen im Planungsprozess vermieden werden. Bei der Ermittlung der Kosten aufgrund von Planungsänderungen sollten auch die Baunebenkosten berücksichtigt werden.

26.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium stimmt den Ausführungen des Rechnungshofs im Wesentlichen zu. Es weist darauf hin, dass die Berechnung zur durchschnittlichen Kostensteigerung überproportional durch eine Baumaßnahme geprägt sei. Wenn man diese Maßnahme aus der Berechnung ausklammere, betrage die prozentuale Kostensteigerung rund 20 Prozent.

Zu den nachträglichen Nutzerforderungen führt das Ministerium aus, dass es häufig eine Kostenbeteiligung oder Kostenübernahme durch den Nutzer verlange, bevor es einem Nachtragsbedarf zustimme. Damit wolle es das Kostenbewusstsein der Nutzer verstärken. Ferner habe es in sein Muster-schreiben zur Bedarfsanerkennung einen Passus aufgenommen, wonach eine ES-Gerät zeitgleich mit der ES-Bau vorzulegen ist.

Das Ministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass ein angemessener Zeitbedarf für eine sorgfältige Planung vorgesehen werden sollte. Gleichwohl werde es auch zukünftig Baumaßnahmen geben, bei denen die Notwendigkeit einer schnellen Realisierung bestehe, wie bei den drei Neubauten auf dem Campus Riedberg der Goethe-Universität Frankfurt. Bei terminkritischen Rahmenbedingungen solle das hbm künftig Kostenaufschläge für verkürzte Ausführungsfristen oder Beschleunigungsmaßnahmen frühzeitig (d. h. in der Regel mit der Aufstellung der ES-Bau) abbilden und dem wirtschaftlichen Nutzen gegenüberstellen. Damit werde dem Bauherrn eine Abwägung von Zielen und Kosten ermöglicht. Des Weiteren führt das Ministerium aus, dass nicht alle Planungsbeteiligten immer auf



dem aktuellen Informations- oder Planungsstand seien bzw. diesen nicht zur Kenntnis nehmen. Um dies zu verbessern und die erforderliche Planungsqualität sicherzustellen, habe die hbm-Zentrale bereits verschiedene Maßnahmen ergriffen. Dazu gehöre die Ausarbeitung von Empfehlungen für sogenannte Kick-Off-Meetings, in denen allen beteiligten Planern die Anforderungen des öffentlichen Bauherrn vermittelt würden.

Zur Berücksichtigung behördlicher Anforderungen teilt das Ministerium mit, dass es festlegen werde, ein Brandschutzkonzept grundsätzlich mit der ES-Bau zu erstellen; hieraus könnten sich maßgebliche kostenrelevante Aspekte ergeben. Selbst bei sorgfältiger Planung und eingehender Abstimmung mit den Behörden bleibe jedoch das Risiko bestehen, geänderte behördliche Anforderungen zu berücksichtigen, bis die abschließenden behördlichen Genehmigungen erteilt und die Abnahmen erfolgt seien. Um das Risiko von Kostensteigerungen durch Brandschutzmaßnahmen zu minimieren, führe das hbm Fortbildungsveranstaltungen zu diesem Thema durch. Darüber hinaus habe es ein Ingenieurvertragsmuster „Brandschutz“ erarbeitet, in dem die vom Fachplaner erwarteten Leistungen umfassend beschrieben seien.

Bezüglich des Einflusses von Preissteigerungen erklärt das Ministerium, eine zeitnahe Umsetzung der genehmigten Baumaßnahmen anzustreben und auf eine sorgfältige Veranschlagung der Kosten hinzuwirken. Es weist darauf hin, dass zur Verbesserung der Qualität der Kostenermittlung im Jahr 2009 Stabsstellen in den Regionalniederlassungen des hbm für die fachliche Prüfung der aufgestellten ES-Bau und die Plausibilisierung der Kostenermittlung eingerichtet worden seien. Damit sollte auch eine realistische Veranschlagung sichergestellt werden. Trotz sorgfältiger Planung und zeitnaher Ausschreibung könnten jedoch erhebliche marktspezifische Preissteigerungen auch unabhängig von der Entwicklung des allgemeinen Baupreisindex auftreten.

Das Ministerium teilt mit, dass bei Mehrkostenberichten und Nachtragsbedarfsmeldungen entsprechende Baunebenkostenanteile in der Regel auszuweisen seien. Das hbm habe angekündigt, ein Formblatt „Projektänderungen“ zu entwickeln, das die Berücksichtigung der Baunebenkosten bei der Ermittlung der Kosten behandle.

26.5 Schlussbemerkung

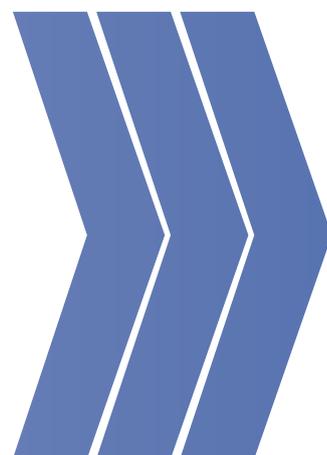
Zur Stellungnahme des Ministeriums, dass die Berechnung der durchschnittlichen Kostensteigerung überproportional durch eine Baumaßnahme geprägt sei, weist der Rechnungshof auf Folgendes hin: Die genannte Maßnahme umfasst neun einzelne Baumaßnahmen (Kostenabschnitte genannt), deren durchschnittliche Kostensteigerung rund 48 Prozent beträgt.

Der Rechnungshof hält es für sachgerecht, alle geprüften Maßnahmen in die Berechnung der durchschnittlichen Kostensteigerung einzubeziehen.

Er begrüßt die inzwischen veranlassten Maßnahmen zur Verbesserung der Kostensicherheit im Hochbau sowie die Absicht, weitere Verbesserungen umzusetzen.

Teil III





Teil III **Berichte und Stellungnahmen**

In diesem Teil der Bemerkungen informiert der Rechnungshof über ausgewählte Berichte und Stellungnahmen insbesondere an Landtag und Landesregierung. Einen Einblick in die Bandbreite seiner Tätigkeit vermitteln die nachfolgenden Beispiele.

1 Stellungnahme nach § 102 LHO zum Entwurf einer Verordnung über den Umfang der Lehrverpflichtung des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an den Hochschulen des Landes (Lehrverpflichtungsverordnung)

Der Rechnungshof hat eine Stellungnahme nach § 102 LHO zum Entwurf der Lehrverpflichtungsverordnung abgegeben.

Der Entwurf sah u. a. den Wegfall der bisherigen Regelung zum Umfang der Mindestvorlesungszeit von jeweils 36 Wochen pro Jahr an den vier Studienkollegs der Universitäten zur Vorbereitung ausländischer Studierender vor. Der Rechnungshof hat angeregt, entweder die bisherige Zeitvorgabe beizubehalten oder durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass das notwendige Unterrichtsvolumen weiterhin erbracht wird.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hat den Vorschlag des Rechnungshofs aufgegriffen und mitgeteilt, dass es die weiterhin – wenngleich nun außerhalb der Verordnung – bestehende Verpflichtung durch jährliche Abfragen bei den Universitäten überwachen werde.

2 Bericht nach § 88 Absatz 2 LHO über die Prüfung „Förderung der European Business School gGmbH unter besonderer Berücksichtigung des Aufbaus der Law School sowie die damit verbundene Universitätsgründung“

Auf Bitte des Landtags prüfte der Rechnungshof die Förderung der EBS European Business School gGmbH (EBS) und erstattete am 7. Dezember 2012 einen vertraulichen Bericht.

Im Juli 2009 bewilligte das Ministerium für Wissenschaft und Kunst der EBS Mittel zur Projektfinanzierung bis zur Höhe von 24,7 Mio. Euro. Der Rechnungshof stellte fest, dass sich aus den Unterlagen nur die Förderung des Aufbaus eines rechtswissenschaftlichen Fachbereichs („Law School“)



als Zuwendungszweck ableiten ließ. Die EBS und das Ministerium gingen nach eigenen Angaben jedoch von einer Anschubfinanzierung auch für den Aufbau einer Universität aus. Wegen der fehlenden Abgrenzung ergaben sich Unklarheiten bei der Zuordnung zuwendungsfähiger Ausgaben zum Projekt, was im Ergebnis dazu führte, dass in erheblichem Umfang auch bereits bestehende Leitungs-, Verwaltungs- und Lehrstrukturen der EBS gefördert wurden.

Da die Mittelverwendung zum Teil nicht den haushaltsrechtlichen Vorschriften entsprach, hat das Ministerium für die Jahre 2009 bis 2011 Fördermittel in Höhe von rund einer Million Euro zurückgefordert. Dennoch gaben die mit der Prüfung der Zwischennachweise beauftragten Wirtschaftsprüfer wegen von ihnen festgestellter Mängel bei Auftragsvergabe, Rechnungsprüfung, Zahlungsausgang und Kostenzuordnung keine Bescheinigung über die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel ab.

Der Bericht war Grundlage für Beratungen in den zuständigen Fachausschüssen des Landtags. Dieser beschloss am 14. Dezember 2012 die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses. Anfang 2014 legte der Untersuchungsausschuss einen Zwischenbericht vor.³¹⁵

3 Stellungnahme nach § 103 LHO vom 27. August 2013 zur Neufassung der Förderrichtlinien „Bestimmungen zur Vergabe der Film- und Kinofördermittel des Landes Hessen“

Das Land fördert die hessische Film- und Kinokultur mit dem Ziel, Vielfalt und Qualität zu steigern und zum Aufbau eines Film- und Medienstandortes Hessen beizutragen. Gefördert werden u. a. Filmschaffende aus den Bereichen Hochschule und Filmproduktion sowie Verleiher und Kinobetreiber.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hat die der Förderung zugrunde liegenden Förderrichtlinien „Bestimmungen zur Vergabe der Film- und Kinofördermittel des Landes Hessen“ neu gefasst.

Der Rechnungshof hat den Richtlinienentwurf vor Inkrafttreten mit dem Ministerium beraten und dabei Erfahrungen aus seiner Prüfungstätigkeit im Bereich der Förderung von Kunst und Kultur eingebracht. Er hat Änderungs- und Ergänzungsvorschläge u. a. zum Fördergegenstand, zur Konkretisierung des Förderzwecks sowie zum Bewilligungsverfahren (rechtliche Grundlagen, Bewilligungsbehörde, Finanzierungsart) unterbreitet. Zudem hat er eine Befristung der Förderrichtlinien angeregt.

³¹⁵ Landtagsdrucksache 18/7800 vom 7. Januar 2014.

Das Ministerium hat die Empfehlungen des Rechnungshofs aufgegriffen und die Richtlinien unter weitgehender Berücksichtigung der Anregungen des Rechnungshofs in Kraft gesetzt. Die Stellungnahme des Rechnungshofs hat zu einer Präzisierung und Befristung der Förderrichtlinien geführt.

4 Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen sowie zur Änderung der Landeshaushaltsordnung, Landtagsdrucksache 18 / 7253

Nachdem im Jahr 2011 durch die Änderungen der Hessischen Verfassung in Artikel 141 und 161 die Schuldenbremse mit Wirkung zum Haushaltsjahr 2020 eingeführt worden war, stand noch die Verabschiedung eines Ausführungsgesetzes aus. Dieses Gesetz stellt den zweiten Schritt zur Umsetzung der Schuldenbremse dar, in dem es Einzelheiten hierzu regelt.

Die Schuldenbremse in Artikel 141 HV enthält den Grundsatz, dass der Haushalt ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist. Eine Netto-Neuverschuldung ist danach grundsätzlich nicht mehr möglich. Ausnahmen sind nur noch vorgesehen bei einer negativen wirtschaftlichen Entwicklung, Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen. Damit folgt die Hessische Verfassung einer entsprechenden Vorgabe des Grundgesetzes in Artikel 109 Absatz 3 GG.

In einer ausführlichen schriftlichen Stellungnahme vom 27. Mai 2013 hat der Rechnungshof umfassend zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und FDP Stellung bezogen. Dabei hat er auf die hohe Bedeutung eines Ausführungsgesetzes zur Schuldenbremse hingewiesen. Teilweise hat er sich kritisch zu einigen Regelungen des Entwurfs geäußert. So hat er u. a. die Auffassung vertreten, dass von einer Bereinigung der Ausgaben um Zuführungen zum Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“ abgesehen werden sollte. Durch diese Regelung könnten künftige Versorgungslasten vollständig über Kredite finanziert werden, ohne dass dies defizitrelevant im Sinne der Schuldenbremse wäre. Die intendierte Begrenzung der Staatsverschuldung würde somit nicht erreicht und der Schuldenstand würde weiter steigen. Um einen hohen Wirkungsgrad der Schuldenbremse zu gewährleisten, hat er empfohlen, die definierten Ausnahmetatbestände – Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen – restriktiv zu handhaben.

Aufgrund der Anregungen des Hessischen Rechnungshofs haben die Fraktionen der CDU und der FDP einen Änderungsantrag zum Gesetzentwurf³¹⁶

³¹⁶ Landtagsdrucksache 18 / 7484.



eingebraucht, der zu einer Änderung des Gesetzes in drei Punkten führte. Es wurde sichergestellt, dass die Regelung zur Begrenzung der Neuverschuldung nicht durch den gezielten Verzicht auf die Rückzahlung zuvor gewährter Darlehen umgangen wird und bei einer positiven Wirtschaftslage entstehende konjunkturbedingte Überschüsse zur Tilgung von Alt-schulden verwendet werden können. Es wurde klargestellt, dass Kreditaufnahmen, die auf Nachtragshaushaltsgesetzen beruhen, zulasten des sogenannten Kontrollkontos gehen.

Das Ausführungsgesetz wurde am 26. Juni 2013 verkündet und tritt am 1. Januar 2015 in Kraft.³¹⁷

5 Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Hessischen Haushaltsmodernisierungsgesetzes

Bereits im Jahr 2011 hatte der Präsident des Rechnungshofs im Rahmen einer Ressortanhörung zum Referentenentwurf eines Haushaltsmodernisierungsgesetzes (HHMoG) Stellung genommen. Im Februar 2013 wurde ihm ein überarbeiteter Entwurf des Ministeriums der Finanzen zugeleitet.

Mit Schreiben vom 31. Mai 2013 äußerte sich der Präsident des Rechnungshofs im Rahmen der Ressortanhörung zu diesem Referentenentwurf. Er wies darauf hin, dass bei der Terminologie im Zusammenhang mit den Produkten zwar konsequent auf zentrale Begriffe wie „Kosten und Erlöse“ sowie „Auszahlungen und Einzahlungen“ abgestellt wird. Seiner Auffassung nach sollte die Terminologie jedoch weiter vereinheitlicht werden, da eindeutige Begriffsdefinitionen im Gesetz die Verständlichkeit der neuen Vorschriften erhöhen und Auslegungsschwierigkeiten vermeiden würden. Die Regelungen zu den Rücklagen wurden nach seiner Ansicht gegenüber dem Entwurf des Jahres 2011 nicht weiterentwickelt. Er hatte gefordert, den Begriff der kameralen Rücklage in der staatlichen Doppik nicht mehr zu verwenden. Die „Rücklagenproblematik“ sah er deshalb weiterhin als überarbeitungsbedürftig an.

Der Rechnungshof regte an, Haushaltsplanung, Haushaltsvollzug und Rechnungslegung noch stärker aufeinander abzustimmen. Der Haushaltsplan sollte einen konsolidierten Vermögensplan (Planbilanz) und einen konsolidierten Erfolgsplan beinhalten, um die Eigenkapitalentwicklung abzubilden. Des Weiteren wies er darauf hin, dass im Referentenentwurf die mit der Neuen Verwaltungssteuerung verbundene Zielsetzung einer outputorientierten Steuerung noch nicht ausreichend zur Geltung gelangt.

³¹⁷ Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 141-Gesetz) sowie zur Änderung der Hessischen Landeshaushaltsordnung vom 26. Juni 2013, GVBl. I S. 447.

Im Hinblick darauf, dass mit der Einführung des Produkthaushalts und des kaufmännischen Rechnungswesens auch eine bessere Haushaltssteuerung erreicht werden soll, sieht der Rechnungshof als zentrale Steuerungskennzahl nicht das kassenmäßige Ergebnis, sondern das Jahresergebnis als Saldo der konsolidierten Erfolgsrechnung an. Das Jahresergebnis lässt Aussagen über die Entwicklung des Eigenkapitals und der Verschuldung zu. Der Rechnungshof wies schließlich darauf hin, dass der Referentenentwurf keine Vorschriften zum doppelten Haushaltsausgleich enthält. Das Ziel eines ausgeglichenen Jahresergebnisses sollte im Gesetz zum Ausdruck kommen.

6 Schriftliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Landeshaushaltsordnung, Landtagsdrucksache 18/7201

Der Haushaltsausschuss des Landtages führte eine schriftliche Anhörung zu einem Gesetzentwurf der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN durch, der die Einfügung eines §64 Absatz 6 LHO vorsah. Nach dieser Vorschrift sollten bis zu 30 Prozent der Pachteinnahmen von Grundstücken, auf denen Windenergieanlagen errichtet und betrieben werden, an die von den Anlagen betroffenen Gemeinden abgeführt werden. Nach der Gesetzesbegründung war dabei in erster Linie an Grundstücke und Pachteinnahmen des Landesbetriebs Hessen-Forst gedacht. Damit sollte die Akzeptanz der Energiewende und der Errichtung von Windenergieanlagen gefördert werden.

In seiner schriftlichen Stellungnahme vom 26. Juli 2013 hat der Rechnungshof die Frage aufgeworfen, ob einzelne Fördermaßnahmen in der LHO abgebildet werden sollten. Nach seiner Auffassung handelt es sich bei der LHO um ein Verfahrensgesetz, in dem die Rechte und Pflichten der an den Verfahren beteiligten Akteure festgelegt sind. Er hat deshalb angeregt zu prüfen, ob derartige Maßnahmen mit dem Haushaltsgesetz verabschiedet werden können und somit eine Änderung der LHO nicht erforderlich sei.

Um den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nach §7 LHO zu beachten und die Fördermaßnahmen effizient auszugestalten, hat er angeregt, bei der Umsetzung dieser Maßnahme konkretisierende Verwaltungsvorschriften zu erlassen. Des Weiteren hat er darauf hingewiesen, dass sich die Beteiligung der Kommunen an den Pachteinnahmen möglicherweise auf den Kommunalen Finanzausgleich auswirken könnte. Da nach der im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelung nur das Land die Kommunen an den Pachteinnahmen von Hessen-Forst beteiligen sollte, hat er auch die Frage der Gleichbehandlung mit kommunalen und privaten Waldeigentümern an-



gesprächen. Zudem hat er empfohlen, die Fördermaßnahme nach einem angemessenen Zeitraum zu evaluieren.

Der Hessische Landtag hat den Gesetzentwurf in seiner Sitzung am 4. September 2013 abgelehnt.

7 Beteiligung des Rechnungshofs an der Diskussion über die Verwaltungsstruktur und die Ausgestaltung künftiger EPSAS

Auf europäischer Ebene werden derzeit die Möglichkeiten für eine Harmonisierung des Rechnungswesens der Gebietskörperschaften auf Basis sogenannter European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) diskutiert. Ausgangspunkt für die Diskussion war die von dem europäischen Statistikamt Eurostat im Rahmen der Finanzkrise und ihrer Folgewirkungen festgestellte unzureichende Qualität der finanzstatistischen Daten.

Der Europäische Rat hat in einer Richtlinie vom 8. November 2011 die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) festgelegt.³¹⁸ Nach Auffassung des Rates sind valide finanzstatistische Daten eine zentrale Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit haushaltspolitischer Überwachungsmechanismen, wie etwa des Defizitverfahrens.

Die finanzstatistischen Daten werden auf Grundlage des Rechnungswesens der Mitgliedstaaten ermittelt. Entsprechend wird für die Verbesserung der Vergleichbarkeit der finanzstatistischen Daten die Harmonisierung des Rechnungswesens der Mitgliedstaaten angestrebt.

Der Rat beauftragte die EU-Kommission, bis 31. Dezember 2012 zu evaluieren, ob die von einem Standardsetzungsgremium der International Federation of Accountants (IFAC) entwickelten International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) als Normen für das Rechnungswesen der Mitgliedstaaten geeignet sind. Um zu dieser Frage die Einschätzungen der interessierten Fachöffentlichkeit einzuholen, hat Eurostat bis zum 11. Mai 2012 eine erste öffentliche Konsultation durchgeführt. Der Rechnungshof hat sich an dieser Konsultation beteiligt (vgl. hierzu die Bemerkungen 2012, S. 239). Des Weiteren hat Eurostat eine Arbeitsgruppe zur Beurteilung der IPSAS eingerichtet. Der IPSAS-Arbeitsgruppe kam die Aufgabe zu, Informationen zum „Status quo“ des Rechnungswesens der Mitgliedstaaten sowie deren Auffassung zu den IPSAS zu sammeln. Der Rechnungshof hat eine Mitarbeiterin in die IPSAS-Arbeitsgruppe entsandt. Auf

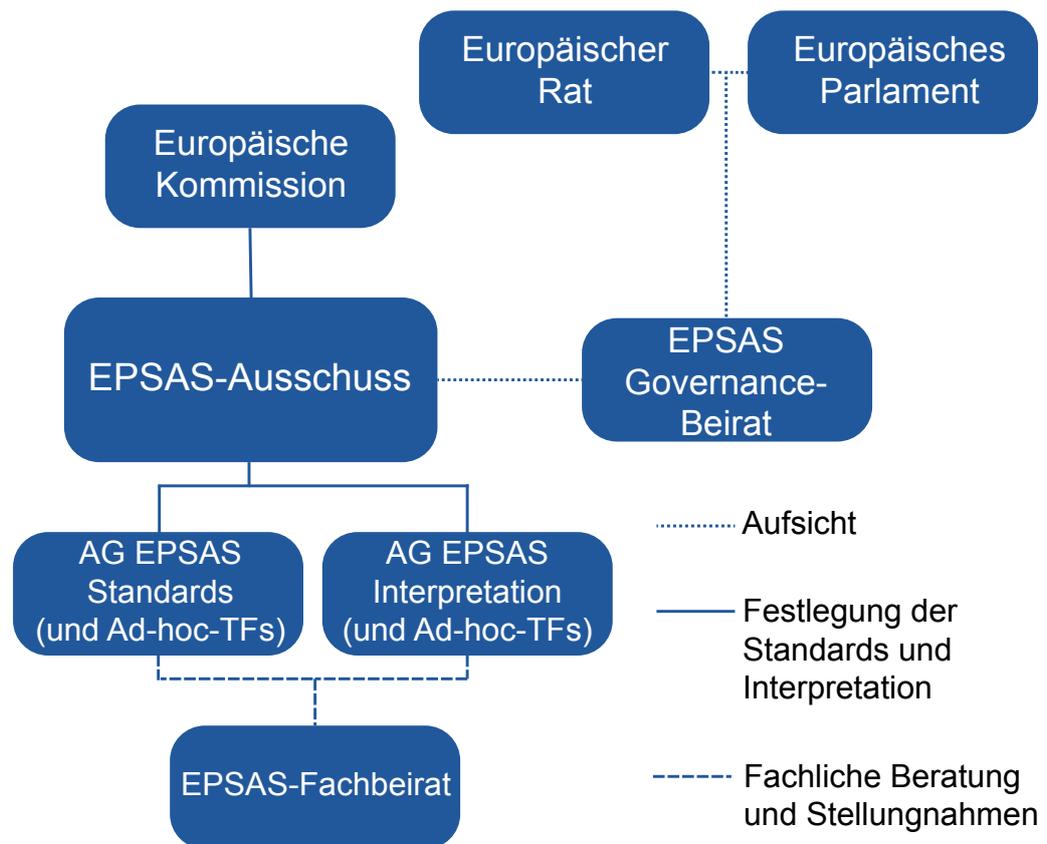
³¹⁸ Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, Amtsblatt der Europäischen Union L 306 vom 23. November 2011, S. 41.

Grundlage der Konsultation und der Ergebnisse der Arbeitsgruppe richtete die Kommission am 6. März 2013 einen Bericht an den Rat und das Europäische Parlament.³¹⁹ Der Bericht enthält hinsichtlich des Rechnungswesens der Mitgliedstaaten folgende Grundaussagen:

1. Eine Harmonisierung der europäischen öffentlichen Rechnungslegung ist erforderlich.
2. Die Doppik ist das hierzu geeignete Rechnungslegungssystem.
3. Die IPSAS können in ihrer gegenwärtigen Form nicht in den EU-Mitgliedstaaten eingeführt werden, sie stellen jedoch einen geeigneten Bezugsrahmen für die künftige Entwicklung spezifischer europäischer Rechnungslegungsstandards dar, die als „European Public Sector Accounting Standards“ (EPSAS) bezeichnet werden.

Um die Frage zu klären, in welchem Verfahren die EPSAS entwickelt werden könnten, hat Eurostat eine zweite Konsultation zur Einbindung der Mitgliedstaaten initiiert. Sie trug den Titel „Umsetzung europäischer Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor (EPSAS) in den EU-Mitgliedstaaten – öffentliche Konsultation zu den Verwaltungsgrundsätzen und -strukturen künftiger EPSAS“ und endete am 17. Februar 2014. Ihr lag ein Konsultationspapier zugrunde, in dem Eurostat einen Vorschlag für eine mögliche Verwaltungsstruktur (sogenannte Governance-Struktur) zur Erarbeitung der EPSAS unterbreitete.

³¹⁹ Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Die angestrebte Umsetzung harmonisierter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor in den Mitgliedstaaten; Die Eignung der IPSAS für die Mitgliedstaaten (COM (2013) 114), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0114:FIN:DE:PDF>, zuletzt abgerufen am 9. April 2014.



EPSAS-Verwaltungsstruktur (Quelle: Konsultationspapier vom 25. November 2013, Übersetzung der englischsprachigen Fassung, S. 15, Annex 2)

Im Mittelpunkt des Vorschlags steht die Einrichtung eines EPSAS-Ausschusses zur Erarbeitung der künftigen Rechnungslegungsstandards. Er soll der Kommission unterstehen und mit hochrangigen Vertretern der Mitgliedstaaten besetzt werden. Ferner soll er von zwei Arbeitsgruppen („EPSAS Standards“ und „EPSAS Interpretation“) unterstützt werden, die mit Sachverständigen nationaler öffentlicher Normungseinrichtungen und staatlicher Rechnungslegungsbehörden besetzt werden.

Gemäß dem Vorschlag der Kommission sollen Rat und Europäisches Parlament nicht bei der Erarbeitung der EPSAS, sondern nur im Zuge einer sogenannten Rahmengesetzgebung eingebunden werden. Die Standardsetzung soll somit maßgeblich in der Hand der Kommission liegen, indem dieser entsprechende Rechte eingeräumt werden. Die beiden europäischen Gesetzgeber, Rat und Europäisches Parlament, würden die Ausarbeitung der Standards nur über einen sogenannten Governance-Beirat beobachtend und beratend begleiten.

Zwecks gezielterer Begleitung des weiteren EPSAS-Projektes hat Eurostat zwei neue Arbeitsgruppen eingerichtet, die beide an die Tätigkeit der IPSAS-Arbeitsgruppe anknüpfen: Erstens die Arbeitsgruppe „EPSAS Governance“,

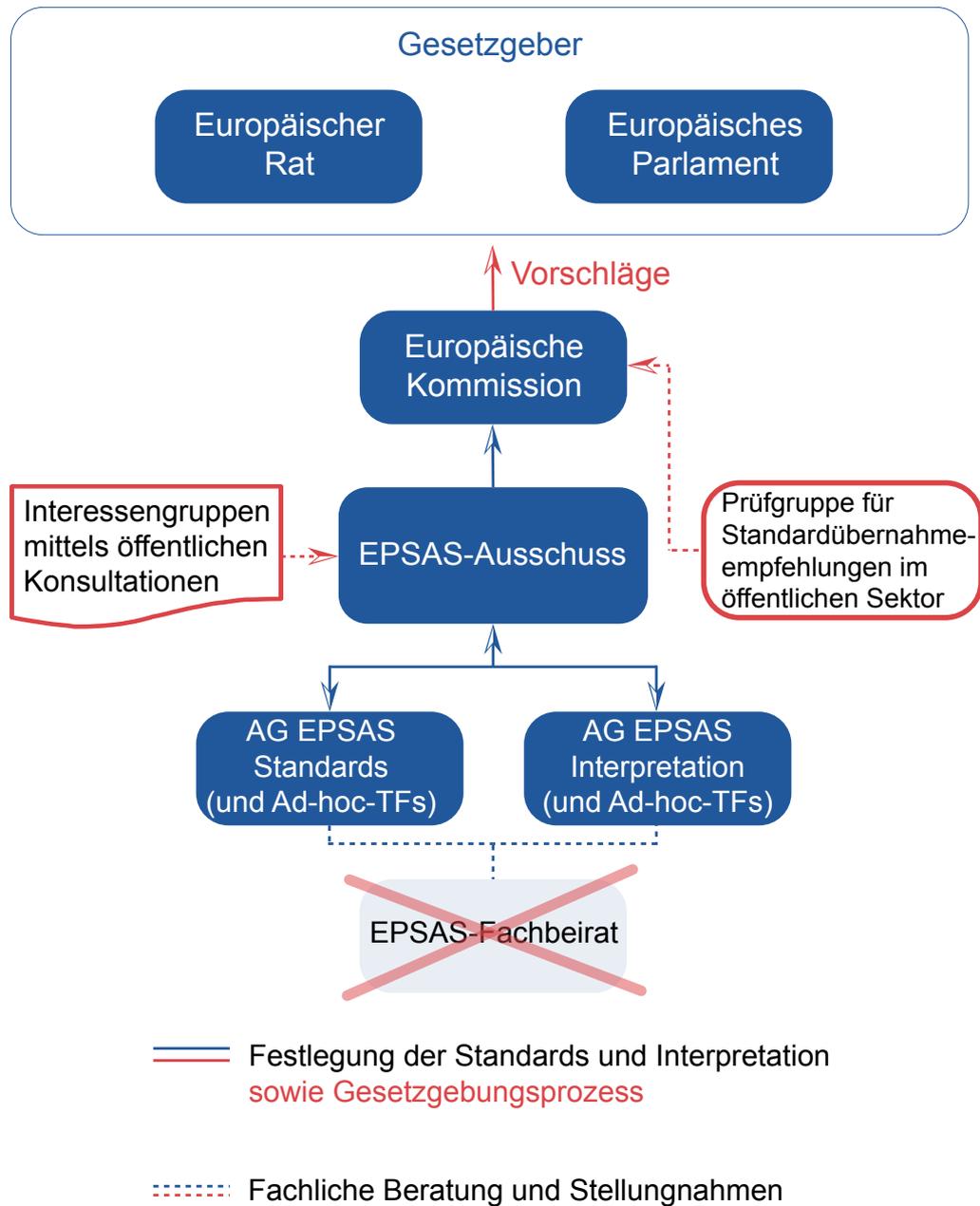
die sich mit der Ausgestaltung des Normsetzungsverfahrens befassen soll sowie zweitens die Arbeitsgruppe „EPSAS Standards“, deren Ziel die inhaltliche Beschäftigung mit einzelnen Standards ist. Der Rechnungshof hat in beide Arbeitsgruppen einen Vertreter entsandt.

Die Ergebnisse der zweiten Konsultation werden gemeinsam mit den Ergebnissen der Arbeitsgruppen in eine Mitteilung der Kommission einfließen, die für Mitte 2014 erwartet wird.

Der Hessische Rechnungshof hat sich neben dem Bundesrechnungshof als einziger Landesrechnungshof mit einer eigenen Stellungnahme an der zweiten Konsultation beteiligt, da er einen konstruktiv-kritischen Beitrag zur Entwicklung künftiger EPSAS leisten möchte. Seine Position unterscheidet sich in zwei grundlegenden Punkten von dem Vorschlag Eurostats:

1. Eine abweichende Auffassung besteht hinsichtlich des Gesetzgebungsverfahrens. Hier vertritt der Rechnungshof die Auffassung, dass die von Eurostat vorgeschlagene Rahmengesetzgebung im Hinblick auf die angestrebte Harmonisierung der Rechnungslegung nicht ausreichend ist. Vielmehr sollten auch die künftigen Rechnungslegungsstandards selbst in einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Artikel 294 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union in europäisches Recht festgelegt werden.
2. Weiterhin sollte nach Auffassung des Rechnungshofs sichergestellt werden, dass – analog zur Standardsetzung auf privatwirtschaftlicher Seite gemäß § 342 des Handelsgesetzbuches – Fachleute in den Mittelpunkt eines von den Rechnungslegenden unabhängigen Normerarbeitungsprozesses einzubeziehen sind.

Der Rechnungshof sieht das Erfordernis, dass gemäß den EU-Verträgen neben den Rechten der europäischen Legislative auch die Beteiligungsrechte der Mitgliedstaaten zu wahren sind. Dies wird in seinem eigenen Vorschlag zur Nominierung der Vertreter im EPSAS-Ausschuss sowie zur Einrichtung einer zusätzlichen Sachverständigengruppe, die „Prüfgruppe für Standardübernahmeempfehlungen im öffentlichen Sektor“, gewährleistet. Diese Sachverständigengruppe sollte mit unabhängigen Rechnungslegungsexperten und Vertretern nationaler Normungseinrichtungen besetzt sein. Sie hätte die Einhaltung der angestrebten Rechnungszwecke sowie die Beachtung der in der Rahmengesetzgebung definierten Verwaltungsgrundsätze (z. B. fachliche Unabhängigkeit, Legitimation und Wirtschaftlichkeit) und der Grundsätze im Zusammenhang mit den EPSAS (z. B. Zuverlässigkeit, Relevanz und Vergleichbarkeit) zu überprüfen.



EPSAS-Verwaltungsstruktur gemäß Vorschlag Rechnungshof

Die besonderen Zwecke des öffentlichen Rechnungswesens und die hieraus resultierenden Grundsätze sollten nach Auffassung des Rechnungshofs in einem konzeptionellen Rahmen (Framework) für die weitere Normsetzung festgelegt werden. Dessen Erarbeitung sollte an den Anfang der Entwicklung der EPSAS gestellt werden. Ein schrittweises Vorgehen von der Rahmenkonzeptentwicklung zur Standardsetzung würde einerseits die systematische Ableitung eines logisch-konsistenten Normgefüges ermöglichen und damit einen Beitrag zu mehr Rechtssicherheit und Rechtsklarheit leisten. Ferner ermöglichte dies – so man die IPSAS als Grundlage für die Entwicklung von EPSAS heranziehen möchte – eine nachvollzieh-

bare Bestimmung des Anpassungsbedarfs einzelner IPSAS. Auch würde ein Rahmenkonzept Raum für die Bestimmung verwaltungsspezifischer Periodisierungs-, Bilanzierungs- und Bewertungsprinzipien bieten. Beispielsweise wären in einem EPSAS-Rahmenkonzept die Bewertungsmaßstäbe zu regeln.

Die mit der Teilnahme an den beiden Eurostat-Arbeitsgruppen gewonnenen Erkenntnisse ermöglichen es dem Rechnungshof, auch künftig für Fragen der Entwicklung von EPSAS als Berater zu fungieren. Entsprechend steht der Rechnungshof der Landesregierung auch in Zukunft für einen engen fachlichen Austausch zur Verfügung.

Der Rechnungshof hat sich des Weiteren mit der Frage auseinandergesetzt, wie die EPSAS künftig inhaltlich ausgestaltet werden sollten. Er hat hierzu eine Stellungnahme mit dem Titel „Auf den öffentlichen Sektor zugeschnittene Rechnungslegung entwickeln“ verabschiedet.

Zu Beginn dieser Stellungnahme führt der Rechnungshof aus, dass er die Doppik gegenüber der Kameralistik hinsichtlich der Aussagekraft der generierten Daten für das vorteilhaftere Rechnungslegungssystem hält.

Des Weiteren legt er die aus seiner Sicht notwendigen Voraussetzungen für eine wirksame Harmonisierung der öffentlichen Rechnungslegung in Europa dar. Die angestrebte Vergleichbarkeit der Daten ist demnach dadurch sicherzustellen, dass die Rechnungslegungsstandards möglichst einheitlich angewandt werden. Dies setzt voraus, dass Ermessensspielräume und Wahlrechte minimiert werden. Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte die öffentliche Rechnungslegung verlässlich ausgestaltet sein.

Anschließend zeigt der Rechnungshof diejenigen Besonderheiten auf, die nach seiner Auffassung zu berücksichtigen sind, um auf den öffentlichen Sektor zugeschnittene EPSAS zu erhalten: Ausgehend von den besonderen Zwecken der Sicherung der intergenerativen Gerechtigkeit und der langfristigen Tragfähigkeit (Nachhaltigkeit) der öffentlichen Haushalte lassen sich – vergleichbar den deutschen handelsrechtlichen Regeln – Argumente für eine vorsichtige Bilanzierung und objektivierte Bewertungsmaßstäbe anführen. Der Rechnungshof vertritt hinsichtlich der Bewertungsmaßstäbe die Auffassung, dass die Anschaffungs- oder Herstellungskosten bevorzugt verwendet werden sollten. Der beizulegende Zeitwert (Fair Value) sollte nur in Ausnahmefällen bei Vereinbarkeit mit dem Objektivierungsprinzip Anwendung finden.

In einer abschließenden Anmerkung betont der Rechnungshof seine Auffassung, dass Haushaltsplanung und Rechnungslegung insbesondere im Hinblick auf die damit verbundenen verbesserten Steuerungsmöglichkei-



ten notwendigerweise miteinander zu verknüpfen sind (vgl. auch Nr. 2.1 auf Seite 93).

Um die mit der Entwicklung europaweit einheitlicher Rechnungslegungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor verbundenen grundsätzlichen Fragestellungen vertieft diskutieren zu können, bietet der Rechnungshof derzeit ein Forum für einen Erfahrungsaustausch mit renommierten Experten an. Er hat hierzu am 10. Dezember 2013 eine Diskussionsreihe mit dem Titel „Entwicklung der öffentlichen Rechnungslegung in Europa“ gestartet, bei der Vertreter aus Politik, Wissenschaft, des Berufsstandes der Wirtschaftsprüfer, Vertreter der Kommunen, des Bundes und der Länder sowie von Eurostat zusammentreffen, um über ausgewählte Themen aus dem Bereich der Entwicklung von EPSAS zu referieren und anschließend zu diskutieren. Die Veranstaltungsreihe wird bis Ende des Jahres 2014 fortgeführt.

8 Stellungnahme nach § 102 LHO über die Änderung von Fördergrundsätzen Ausbildungsbudget („Qualifizierung und Beschäftigung junger Menschen“)

Das Hessische Sozialministerium fördert Maßnahmen zur Qualifizierung und Beschäftigung junger Menschen. Hierzu erließ das Ministerium – erstmals im Jahr 2002 – Förderrichtlinien. Diese wurde in den Jahren 2005 und 2007 überarbeitet und jeweils neu in Kraft gesetzt.

Im Jahr 2013 hat das Sozialministerium dem Rechnungshof mitgeteilt, es beabsichtige, die Fördergrundsätze erneut zu überarbeiten und ihm unter Hinweis auf § 102 LHO einen Entwurf der überarbeiteten Fördergrundsätze übersandt.

Die Entwurfsfassung sah insbesondere die Einführung einer „Modellklausel“ vor, nach der innovative Maßnahmen, die modellhaft sind und der Weiterentwicklung der Jugendberufshilfe und der Arbeitsmarktförderung dienen, im Rahmen einer Anteilfinanzierung gefördert werden können. Der Richtlinienentwurf enthielt weder Vorgaben über die Höhe des Finanzierungsanteils noch über die zuwendungsfähigen Ausgaben. Zudem wurde nicht deutlich, ob Vorgaben für die zu fördernden Projekte auch im Rahmen der Modellklausel angewendet werden sollen.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass bei einer Anteilfinanzierung die Zuwendungen nach einem bestimmten Vomhundertsatz oder Anteil der zuwendungsfähigen Ausgaben bewilligt werden. Er hat empfohlen, die Fördergrundsätze noch um Angaben zur Höhe des Finanzierungsanteils und zu den zuwendungsfähigen Ausgaben zu ergänzen. Zudem hat er vorgeschlagen, eine klarstellende Formulierung über die Anwendbarkeit der allgemeinen Fördervoraussetzungen aufzunehmen.

Das Ministerium hat seinen Entwurf entsprechend den Empfehlungen überarbeitet und die Richtlinien inzwischen in Kraft gesetzt.

9 Zusammenfassung der wichtigsten Feststellungen bei den Prüfungen der Landesprogramme Gewässerentwicklung und Hochwasserschutz vom 22. November 2013

Der Rechnungshof hatte bei seinen Prüfungen im Bereich der Förderung von Maßnahmen zur Gewässerentwicklung und zum Hochwasserschutz häufig ähnlich gelagerte Verstöße gegen die Förderrichtlinien festgestellt. So wurden zum Beispiel nicht zuwendungsfähige Ausgaben gefördert, die Vergaberichtlinien nicht beachtet und zu hohe Honorarforderungen von Ingenieuren akzeptiert. Weiterhin wurden das Refinanzierungsverbot nicht berücksichtigt, Vorteilsausgleiche nicht geltend gemacht und eingebrachte oder erworbene Grundstücke nicht mit dem zutreffenden Wert angesetzt.

Das Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz hat den Rechnungshof daraufhin um eine Zusammenfassung seiner wichtigsten Feststellungen bei der Prüfung von Zuwendungen im Bereich der Landesprogramme Gewässerentwicklung und Hochwasserschutz gebeten.

Der Rechnungshof hat die Erkenntnisse aus seiner Prüfungstätigkeit im Bereich der Landesprogramme zusammengefasst und dem Ministerium im November 2013 übersandt. Die Zusammenfassung der wichtigsten und häufigsten Feststellungen soll insbesondere die Fachbehörden für die Problematik sensibilisieren und dazu beitragen, dass derartige Verstöße bei den Förderungen in Zukunft nicht mehr auftreten.

Das Ministerium will die Zusammenstellung als Grundlage für Arbeitsanweisungen für Zuwendungsempfänger und Aufsichtsbehörden verwenden.

10 Bericht nach § 88 Absatz 2 LHO vom 5. März 2013 zu den Prüfungsrechten des Rechnungshofs bei der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen

Durch das Gesetz zur Neuordnung der monetären Förderung in Hessen vom 16. Juli 2009 wurden die Investitionsbank Hessen und die Landes-treuhandstelle Hessen zur neuen Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) verschmolzen. Sie ist eine organisatorisch und wirtschaftlich selbstständige, rechtlich unselbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts innerhalb der Landesbank Hessen-Thüringen (Helaba).



In das Gesetz wurde kein Recht des Rechnungshofs zur Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der WIBank aufgenommen. Nach Auffassung des Rechnungshofs ergibt sich jedoch ein Prüfungsrecht aus Bundesrecht (§ 55 Absatz 1 Haushaltsgrundsätzegesetz). Dies wird von der WIBank und der Helaba bestritten.

Der Rechnungshof hält eine umfassende Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der WIBank insbesondere im Hinblick auf die möglichen Haftungsrisiken für das Land materiell für erforderlich. Um langjährige Rechtsstreitigkeiten zur Durchsetzung des Prüfungsrechts zu vermeiden, hatte sich der Rechnungshof bereit erklärt, gemeinsam mit der WIBank und der Helaba das streitige Prüfungsrecht in einer Prüfungsvereinbarung deklaratorisch zu regeln. Hinsichtlich des Inhalts der Prüfungsvereinbarung konnte in einem wesentlichen Punkt – der Prüfung der Kalkulationsgrundlagen der Leistungsverrechnung zwischen der WIBank und der Helaba – keine Einigung erzielt werden.

Der Rechnungshof unterrichtete in einem Bericht nach § 88 Absatz 2 LHO den Landtag über die Problematik. Er wies auf die Möglichkeit hin, das Prüfungsrecht zusätzlich landesgesetzlich zu verankern und unterbreitete einen Formulierungsvorschlag.

In der Sitzung des Haushaltsausschusses am 17. April 2013 bestand fraktionsübergreifendes Einvernehmen, dass eine Einigung auf der Grundlage des Vorschlags des Rechnungshofs angestrebt werden sollte.

Eine Einigung mit der WIBank konnte bis Ende des ersten Quartals 2014 nicht erzielt werden. Der Rechnungshof behält sich vor, die Durchsetzung seiner Prüfungsrechte gerichtlich klären zu lassen.

11 Stellungnahme nach § 103 LHO vom 16. August 2013 zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Schaffung von mehr Transparenz in öffentlichen Unternehmen im Lande Hessen

In Hessen besteht für unternehmerisch tätige rechtsfähige Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie Landesbetriebe und Sondervermögen grundsätzlich keine Verpflichtung, die Bezüge der Mitglieder ihrer Leitungsebenen und Aufsichtsgremien individualisiert auszuweisen. Entsprechendes gilt auch für privatrechtliche Gesellschaften, an denen das Land oder Landkreise, der Landeswohlfahrtsverband, Gemeinden und Gemeindeverbände beteiligt sind.

Der Entwurf eines Gesetzes der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN zur Schaffung von mehr Transparenz in öffentlichen Unternehmen im Lande Hessen (Transparenzgesetz) sah eine individualisierte Offenlegung der Vergütungen im Anhang des Jahresabschlusses oder an anderer geeigneter Stelle vor. Dem Gesetzentwurf lag die Überlegung zugrunde, dass bei Unternehmen, die sich aus öffentlichen Mitteln finanzieren oder bei denen die öffentliche Hand das Risiko unternehmerischen Handelns trägt, dem Informationsanspruch der Allgemeinheit ein besonderer Stellenwert zukommt. Um diesem Anspruch Rechnung zu tragen, sollten durch das Transparenzgesetz neue Regelungen in bestehende Gesetze eingearbeitet sowie ein neues Vergütungsoffenlegungsgesetz eingeführt werden.

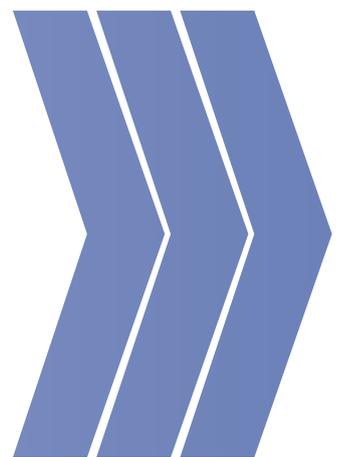
Der Haushaltsausschuss des Landtags führte ein schriftliches Anhörungsverfahren durch, an dem sich der Rechnungshof beteiligte. Der Rechnungshof wies in seiner Stellungnahme u. a. darauf hin, dass bestimmte Institutionen (z. B. Sondervermögen) keinen Jahresabschluss erstellen und damit eine Offenlegung der Angaben im Jahresabschluss nicht möglich ist. Zudem unterliegen zahlreiche Unternehmen und Einrichtungen bezüglich ihres Jahresabschlusses keinen Offenlegungsvorschriften. Im Ergebnis wurde festgestellt, dass eine einheitliche Umsetzung und damit die verfolgte Zielsetzung mit dem vorliegenden Gesetzentwurf kaum erreicht werden kann.

Um dem Informationsanspruch der Bürgerinnen und Bürger Rechnung zu tragen, empfahl der Rechnungshof eine zentrale Erfassung der Bezüge aller öffentlichen Unternehmen in einem Beteiligungsbericht.

Der Landtag hat in seiner Sitzung am 5. September 2013 den Gesetzentwurf abgelehnt.

Teil IV





Teil IV Ergebnisse von Prüfungen aus vergangenen Jahren

In diesem Teil wird über Maßnahmen berichtet, die geprüfte Stellen aufgrund von Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs getroffen haben, um Mängel abzustellen oder Verfahren zu verbessern. Der Rechnungshof überprüft in diesem Zusammenhang insbesondere, ob die vom Parlament erteilten Auflagen erfüllt werden. Nachfolgend sind einige ausgewählte Ergebnisse dargestellt.

1 Prüfung „Anrechnung von Renten auf Versorgungsbezüge“

Bemerkungen 2011, Nr. 19 – Einzelpläne 03 und 17

1.1 Sachverhalt

Renten sind unter bestimmten Voraussetzungen auf Versorgungsbezüge anzurechnen. Versorgungsempfänger sind verpflichtet, Rentenbezüge unverzüglich anzuzeigen. Bei einer Prüfung war in 473 Fällen ein nicht bekannter Rentenbezug festgestellt worden. Insbesondere Versäumnisse der Versorgungsempfänger waren ursächlich. Durch die Neufestsetzung der Versorgungsbezüge ergaben sich ein Rückforderungsanspruch von rund 2,75 Mio. Euro und Ausgabenminderungen von rund 0,49 Mio. Euro jährlich.

Der Rechnungshof hatte u. a. gebeten, verstärkt die Vollständigkeit und Schlüssigkeit der maßgeblichen Unterlagen zu prüfen und Daten abzugleichen. Die Landesregierung hatte hieraufhin angekündigt, Abgleiche mit der Deutschen Rentenversicherung und bisher unberücksichtigten Rentenversicherungsträgern durchzuführen.

1.2 Weitere Entwicklung

Der Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung hat die Bemerkung des Rechnungshofs zustimmend zur Kenntnis genommen und die Landesregierung um einen mit dem Rechnungshof abgestimmten Bericht gebeten.

Das Ministerium des Innern und für Sport hat in seinem mit dem Rechnungshof abgestimmten Bericht vom 2. Juli 2013 u. a. dargelegt, dass sich der zum Zeitpunkt der Bemerkungen auf 2,75 Mio. Euro bezifferte Gesamtrückforderungsanspruch infolge weiterer Ermittlungen nunmehr auf 3,04 Mio. Euro belaufe. Organisatorische und sonstige Maßnahmen seien



getroffen worden, um künftig weitestgehend sicherzustellen, dass alle neben den Versorgungsbezügen bestehenden Rentenansprüche lückenlos erfasst und Überzahlungen vermieden würden. Der nächste umfassende Datenabgleich zwischen Beamtenversorgung und Rentenversicherung sei für das Jahr 2015 vorgesehen. Weitere Abgleiche sollten nachfolgend im Abstand von jeweils drei Jahren durchgeführt werden.

Der Unterausschuss hat den Bericht in seiner Sitzung vom 28. August 2013 zustimmend und abschließend zur Kenntnis genommen.

1.3 Bewertung

Der Rechnungshof begrüßt die eingeleiteten Maßnahmen, mit denen erhebliche Einsparungen für den Landeshaushalt verbunden sind.

2 Prüfung „Auswertung der Berichte über die Prüfung der Jahresabschlüsse der Universitäten“

Bemerkungen 2011, Nr. 16 – Einzelplan 15

2.1 Sachverhalt

Nach den Vorschriften des EU-Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation sind die Kosten für wirtschaftliche und nicht wirtschaftliche Tätigkeiten der Hochschulen eindeutig zu trennen. Der Nachweis ist seit dem 1. Januar 2009 zu führen.

Der Rechnungshof hatte festgestellt, dass von keiner Universität der Nachweis vollständig erbracht wurde.

Das Ministerium für Wissenschaft und Kunst hatte mitgeteilt, dass ein Fachkonzept zur Einführung der notwendigen Vollkostenrechnung per Erlass vom 30. Juni 2011 in Kraft getreten ist. Die Umsetzung sollte sukzessive vorgenommen werden.

2.2 Weitere Entwicklung

Der Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung hat die Bemerkung des Rechnungshofs am 29. August 2012 zustimmend zur Kenntnis genommen und das Ministerium um einen Bericht über das Veranlasste gebeten.

Das Ministerium hat in seinem Bericht vom 30. Juni 2013 ausgeführt, dass die ab dem Jahre 2011 begonnenen neuen Projekte der Auftragsforschung nach den Vorgaben des Fachkonzepts bewertet würden. Die Prüfungen der Jahresabschlüsse 2012 der Universitäten durch die Wirtschaftsprüfer hätten keine Anhaltspunkte dafür ergeben, dass die Anforderungen des Gemeinschaftsrahmens nicht erfüllt würden.

Der Unterausschuss hat den Bericht in seiner Sitzung am 28. August 2013 abschließend zur Kenntnis genommen.

2.3 Bewertung

Der Rechnungshof begrüßt die vollzogenen Maßnahmen.

3 Prüfung „Fragen des sicheren Einsatzes von SAP / R3“

Bemerkungen 2008, Nr. 23 – Einzelplan 06

3.1 Sachverhalt

Der Rechnungshof hatte die Sicherheit des in der Landesverwaltung eingesetzten SAP-Systems anhand der Rollenvergabe für das Rechnungswesen in ausgewählten Buchungskreisen des Geschäftsbereichs des Ministeriums der Finanzen geprüft. Er hatte in diesem Zusammenhang die Buchungsberechtigungen für die SAP-Module Finanzbuchhaltung und Materialwirtschaft untersucht. Im Bereich des Ministeriums, der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main und des Finanzamts Darmstadt hatte er bei 108 von insgesamt 247 Benutzerdatensätzen (rund 44 Prozent) mindestens eine kritische Rollenkombination vorgefunden. Bei diesen SAP-Benutzern hatte der Rechnungshof überwiegend zwei bis fünf kritische Kombinationen festgestellt; das Maximum hatte bei 16 kritischen Rollenkombinationen gelegen. Der Rechnungshof hatte u. a. empfohlen, die Berechtigungen zu überprüfen und deren Vergabe auf das unabdingbar notwendige Maß zu reduzieren.

Die geprüften Dienststellen hatten die umfangreiche Rechtevergabe mit personellen oder organisatorischen Zwängen begründet. In seiner Stellungnahme zum Bemerkungsbeitrag hatte das Ministerium mitgeteilt, dass das Prinzip der minimalen Berechtigungsvergabe verwirklicht werden solle.



3.2 Weitere Entwicklung

Der Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung hat die Bemerkung des Rechnungshofs am 9. September 2009 zustimmend zur Kenntnis genommen.

Schon während der Prüfung hat das Ministerium das Projekt „Rollen- und Berechtigungskonzeption sowie interne Kontrollsysteme in den zentralen SAP-Systemen des Landes“ gestartet. Dabei sind sogenannte ad hoc-Maßnahmen zur Feststellung und Kompensierung kritischer Berechtigungen bzw. Berechtigungskombinationen entwickelt worden. Den Dienststellen des Landes sind Arbeitshilfen zur Verfügung gestellt worden, um Risikopotenziale zu identifizieren und systematische Kontrollmaßnahmen ergreifen zu können.

Mit Erlass vom 18. Dezember 2013 hat das Ministerium ein Rahmenwerk für die Internen Kontrollsysteme in den zentralen SAP-Systemen des Landes (SAP IKS-Rahmenwerk) eingeführt. Der Kabinettsausschuss Verwaltungsmodernisierung hatte das SAP IKS-Rahmenwerk zuvor zustimmend zur Kenntnis genommen. Es ersetzt die bisherigen ad hoc-Maßnahmen und Arbeitshilfen.

In dem Rahmenwerk sind u. a. die Grundsätze der minimalen Berechtigungsvergabe und der Funktionstrennung (in der Verwaltung als Vier-Augen-Prinzip bezeichnet) verankert. Ist eine Funktionstrennung nicht möglich bzw. wirtschaftlich nicht zumutbar, fordert das Rahmenwerk kompensierende bzw. nachgelagerte Kontrollen.

Das SAP IKS-Rahmenwerk beinhaltet Mindestanforderungen, die für alle Buchungskreise und das Hessische Competence Center für Neue Verwaltungssteuerung in seiner Funktion als zentraler Dienstleister verbindlich sind. Sie sind grundsätzlich bis zum 1. Juli 2014 umzusetzen.

Das Ministerium hat dem Rechnungshof das Rahmenwerk zur Unterrichtung und Anhörung gemäß §§ 102, 103 LHO vorgelegt.

3.3 Bewertung

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ministerium die Feststellungen und Empfehlungen aus der Prüfung im SAP IKS-Rahmenwerk weitgehend aufgegriffen hat. Er wird die Umsetzung der hierin enthaltenen Anforderungen beobachten.

4 Prüfung „Finanzierung der Integrationsfachdienste durch das Integrationsamt des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen“

Bemerkungen 2011, Nr. 28 – Einzelplan 08

4.1 Sachverhalt

Das Integrationsamt Hessen ist beim Landeswohlfahrtsverband angesiedelt. Es finanziert u. a. begleitende Hilfen im Arbeitsleben. Dazu zählen die Beratung und Unterstützung von schwerbehinderten Arbeitnehmern und deren Arbeitgebern. Erbracht werden diese Leistungen u. a. von Integrationsfachdiensten, z. B. in Trägerschaft der Diakonie. Die Integrationsfachdienste rechnen ihre Leistungen gegenüber dem Integrationsamt in Form von Fachleistungsstunden ab.

Der Rechnungshof beanstandete eine überhöhte Vergütung der Fachleistungsstunden und die Vereinbarung eines garantierten Jahresbudgets auf einer überhöhten Bemessungsgrundlage. Außerdem wurden Leistungen, die die Integrationsfachdienste erbrachten, infolge unzureichender Dokumentation unterschiedlich und teilweise doppelt abgerechnet. Das ermittelte Einsparvolumen belief sich auf bis zu 1,2 Mio. Euro jährlich. Der Rechnungshof empfahl, sowohl die Vergütung als auch die Anzahl der Fachleistungsstunden auf Basis des tatsächlichen Bedarfs neu zu ermitteln und die Dienstleistungsvereinbarungen neu zu verhandeln. Zudem sollten detaillierte Vorgaben für die Leistungsdokumentation geschaffen werden.

Das Ministerium kündigte an, die Empfehlungen des Rechnungshofs umzusetzen.

4.2 Weitere Entwicklung

Dem Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung berichtete das Ministerium im Rahmen der parlamentarischen Behandlung der Bemerkungen, dass zum 1. Januar 2013 neue Dienstleistungsvereinbarungen mit den Integrationsfachdiensten abgeschlossen wurden. Dabei sei ein aktualisierter Fachleistungsstundensatz berücksichtigt worden, der trotz tariflich bedingt gestiegener Personalkosten rund 5 Prozent unter dem bisherigen Vergütungssatz liege. Zudem würden die jährlichen Fachleistungsstundenbudgets nunmehr nach dem tatsächlichen Bedarf berechnet. Auch seien in die hessische Rahmenvereinbarung über die Leistungen der Integrationsfachdienste genaue Vorgaben für die Dokumentation der Fachleistungsstunden aufgenommen worden, die zu einer einheitli-



chen Erfassung der erbrachten Stunden und zur Vermeidung von Doppelerfassungen verschiedener Tätigkeiten beitragen.

4.3 Bewertung

Die vom Ministerium eingeleiteten Maßnahmen sind zu begrüßen. Sie dienen der Beseitigung der vom Rechnungshof festgestellten Schwachstellen in der Finanzierung von Integrationsfachdiensten.

5 Erstattung von Fahrgeldausfällen an Verkehrsunternehmen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen im öffentlichen Personennahverkehr

Bemerkungen 2009, Nr. 12 – Einzelplan 08

5.1 Sachverhalt

Das Land erstattet Nahverkehrsunternehmen Aufwendungen, die ihnen durch die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen entstehen.

Der Rechnungshof stellte fest, dass das Verfahren zur Ermittlung des individuellen Erstattungssatzes mangelhaft ist. So ließen die Unternehmen für die Ermittlung notwendige Verkehrszählungen teilweise von eigenem Personal durchführen. Diese Zählungen waren erkennbar vom Interesse des Unternehmens geleitet, einen möglichst hohen Schwerbehindertenanteil zu erzielen. Die vermeidbaren Mehrausgaben betragen allein im Jahr 2004 mehr als sechs Mio. Euro.

Auf Vorschlag des Rechnungshofs sollten deshalb vom Ministerium die Richtlinien zur Ermittlung des individuellen Erstattungssatzes überarbeitet werden. Außerdem empfahl er, mittels einer Rechtsverordnung zu bestimmen, dass Verkehrszählungen künftig durch unabhängige und fachkundige Dritte durchzuführen sind.

5.2 Weitere Entwicklung

Der Hessische Landtag schloss sich im Dezember 2010 diesen Forderungen an.

Das Ministerium setzte zum 1. Januar 2011 zwar neue Richtlinien in Kraft; die Rechtsverordnung lag Ende des Jahres 2013 jedoch erst im Entwurf vor. Das Kabinett hat den Sozialminister beauftragt, zu diesem Entwurf eine Regierungsanhörung durchzuführen, bei der unter anderem die Regierungspräsidien, die Kommunalen Spitzenverbände und die Verkehrsverbände gehört werden sollen. Die Vorgabe des Landtags, eine Rechtsverordnung zu erlassen, in der Verkehrsunternehmen dazu verpflichtet werden sollen, Zählungen künftig durch unabhängige Dritte durchführen zu lassen, wurde damit auch drei Jahre nach dem Landtagsbeschluss nicht umgesetzt.

5.3 Bewertung

Der Rechnungshof begrüßt, dass der Landtag seine Empfehlungen aufgegriffen und das Ministerium neue Richtlinien in Kraft gesetzt hat. Er erwartet, dass auch die Rechtsverordnung nunmehr zeitnah erlassen wird.

6 Prüfung der „Ausgestaltung und Effektivität der staatlichen Kontrolle in der Sozialversicherung“

Prüfungsmitteilung an das Ministerium für Arbeit, Familie und Gesundheit vom 28. April 2010

6.1 Sachverhalt

Der Rechnungshof hatte bei der Prüfung der staatlichen Kontrolle in der Sozialversicherung im Jahr 2009 festgestellt, dass die Rechtsaufsicht über die Träger der Kranken- und Pflegekassen vom Ministerium, von zwei Regierungspräsidien sowie von sieben bei Landkreisen und kreisfreien Städten errichteten Versicherungsämtern wahrgenommen wurde. Eine Vielzahl der Prüfungsfeststellungen zu Aspekten der Aufsicht über die Kranken- und Pflegekassen ließ sich auf die Organisation der Aufsicht zurückführen. So waren die Regelungen zur Zuständigkeit der hessischen Aufsichtsbehörden über die landesunmittelbaren Träger der gesetzlichen Krankenversicherung teilweise überholt und führten zu Überschneidungen. Einzelbestimmungen der maßgeblichen Verordnung aus dem Jahr 1989 waren nicht an Änderungen der SGB IV und V angepasst worden.

Der Rechnungshof hatte empfohlen, die Zuständigkeitsregelung zu überarbeiten und angeregt, die Organisation der Rechtsaufsicht durch Zentralisierung der Aufgaben zu vereinfachen und effizienter zu gestalten. Er schlug vor, die Rechtsaufsicht beim Ministerium zu zentralisieren. Diesem obliegt – zumeist auf Grund bundesgesetzlicher Vorgaben – ohnehin eine Vielzahl von Aufsichtsaufgaben, so etwa bei der AOK Hessen, dem Lan-



desverband der Betriebskrankenkassen, dem Medizinischen Dienst der Krankenversicherung und den Kassenärztlichen Vereinigungen in Hessen. Zumindest sollten die bisher auf zwei Regierungspräsidien und auf die kommunalen Versicherungsämter übertragenen Aufsichtsaufgaben im Bereich der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung (Betriebskrankenkassen) bei einer Landesbehörde gebündelt werden.

Das Ministerium hatte sich grundsätzlich offen für Überlegungen zu Änderungen der Organisation der Aufsicht im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung gezeigt, jedoch sollte die Rechtsaufsicht über die AOK Hessen im Ministerium verbleiben. Hinsichtlich der landesunmittelbaren Betriebskrankenkassen wurde eine Zusammenführung der sachlichen Zuständigkeit bei einer Behörde befürwortet, um Abstimmungsaufwand wie auch Unsicherheiten über Zuständigkeitsfragen zu beseitigen. Die Zentralisierung in diesem Bereich könnte bei einem Regierungspräsidium stattfinden.

6.2 Weitere Entwicklung

Die Landesregierung hat die Zuständigkeiten nach dem Sozialgesetzbuch im Jahr 2012 neu geregelt und durch Verordnung vom 10. Dezember 2013 angepasst. Danach sind Aufsichtsbehörden das Regierungspräsidium Darmstadt über landesunmittelbare Betriebskrankenkassen und das Sozialministerium für die AOK Hessen.

6.3 Bewertung

Die Empfehlung des Rechnungshofs, die Zuständigkeit für die Rechtsaufsicht über die Träger landesunmittelbarer Betriebskrankenkassen bei einer Landesbehörde zu bündeln, ist mit der Übertragung auf das Regierungspräsidium Darmstadt umgesetzt worden.

7 Prüfung der Behandlung grunderwerbsteuerlicher Sachverhalte

Bemerkungen 2010, Nr. 28, Einzelplan 17

7.1 Sachverhalt

Der Rechnungshof hat über die Ergebnisse seiner Prüfung grunderwerbsteuerlicher Sachverhalte in den Bemerkungen 2010 berichtet. Er hatte unter anderem festgestellt, dass die Veranlagungsteilbezirke für Körperschaften und Personengesellschaften der vier geprüften Finanzämter es entgegen den Verwaltungsanweisungen in 85 Prozent der untersuchten Fälle unterlassen hatten, die Grunderwerbsteuer-Stellen über steuerlich relevante gesellschaftsrechtliche Veränderungen zu unterrichten. In den Fällen, in denen auch die an den steuerlichen Vorgängen Beteiligten ihrer gesetzlichen Anzeigepflicht nicht nachkamen, entstanden Steuerausfälle in Millionenhöhe.

Der Rechnungshof hatte weiter festgestellt, dass die Grunderwerbsteuer im Rahmen von Außenprüfungen nur ausnahmsweise ein Prüfungsfeld darstellte. Die Finanzämter setzten auch keine Verspätungszuschläge fest, wenn Anzeigen der Beteiligten nicht oder verspätet eingingen.

Der Rechnungshof hatte empfohlen, die weisungsgemäße Versendung von Kontrollmaterial sicherzustellen und die Grunderwerbsteuer in Außenprüfungen mit einzubeziehen. Er hatte die Festsetzung von Verspätungszuschlägen gefordert und angeregt, alle Finanzämter anzuweisen, einschlägige Fälle zu überprüfen und die zuständigen Grunderwerbsteuer-Stellen zu informieren. Er hatte hierzu fachliche Unterstützung zugesagt.

Das Ministerium der Finanzen hatte die Feststellungen anerkannt und Maßnahmen zur Verbesserung und Beschleunigung der Grunderwerbsteuerfestsetzung ergriffen.

7.2 Weitere Entwicklung

Aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs waren für die in Hessen belegenen Grundstücke in den geprüften Fällen bis zum Abschluss der Prüfung rund 7 Mio. Euro Grunderwerbsteuer und Verspätungszuschläge festgesetzt worden. Zwischenzeitlich setzten die geprüften Finanzämter weitere rund 1,2 Mio. Euro fest. Außerhessische Finanzämter setzten aufgrund der Prüfung rund 1,4 Mio. Euro Grunderwerbsteuer fest. Weitere Festsetzungen sind zu erwarten.



Ferner wurden mit Hilfe der vom Rechnungshof zur Verfügung gestellten Auswahlprogramme Fälle mit Grunderwerbsteuerlicher Relevanz auch in den nicht vom Rechnungshof geprüften Finanzämtern ermittelt. In diesen Fällen setzten die Finanzämter für den Prüfungszeitraum des Rechnungshofs zwischenzeitlich zusätzlich Grunderwerbsteuer in Höhe von rund 1,1 Mio. Euro fest.

Aufgrund des verbesserten Kontrollmitteilungsverhaltens der Veranlagungsteilbezirke, der erweiterten elektronischen Abfragemöglichkeiten und der vom Rechnungshof zur Verfügung gestellten Auswahlprogramme halbierte sich die Quote der nicht aufgegriffenen Fälle.

Das Ministerium der Finanzen beabsichtigt, alle Grunderwerbsteuerfälle, die gesellschaftsrechtlich relevante Sachverhalte betreffen, hessenweit bei einem Finanzamt zu zentralisieren. In der Zentralstelle soll Spezialwissen gebündelt und eine einheitliche Fallbearbeitung sichergestellt werden, um eine höhere Qualität der Bearbeitung dieser Fälle zu gewährleisten.

7.3 Bewertung

Der Rechnungshof begrüßt die durchgeführten Maßnahmen.



HESSISCHER
RECHNUNGSHOF

DER PRÄSIDENT

Darmstadt, den 6. November 2013

**Erklärung
als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung**

Ich habe die gemäß Haushaltsvermerk meiner Prüfung unterliegende Rechnung zu Kapitel 02 01 Titel 531 – Zur Verfügung des Ministerpräsidenten für Zwecke des Informationswesens – geprüft.

Das Prüfungsverfahren ist für das Haushaltsjahr 2012 ohne Beanstandungen abgeschlossen worden.

Dr. Walter Wallmann

Dieser Bericht ist erhältlich bei:
Hessischer Rechnungshof
Büro der Leitung und Presse
Eschollbrücker Straße 27
64295 Darmstadt

Tel.: (0 61 51) 3 81- 1 66
Fax: (0 61 51) 3 81- 2 46
E-Mail: pressestelle@rechnungshof.hessen.de
Internet: www.rechnungshof-hessen.de

Druck: Ph. Reinheimer GmbH
64283 Darmstadt

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

Die in der Haushaltsrechnung 2012 nachgewiesenen Beträge stimmen mit den Kassenrechnungen und Büchern überein, die der Rechnungshof und sein Prüfungsamt bestimmungsgemäß stichprobenweise geprüft haben. Alle Einnahmen und Ausgaben waren ordnungsgemäß belegt. Die Haushaltsrechnung wird damit festgestellt (Artikel 144 Satz 1 HV).

Darmstadt, den 11. April 2014

Dr. Wallmann

Dr. Cuny

Doetschmann

Dr. Nowak

Dr. Breidert

Brillmann

Balk

Dr. Keilmann