



HESSISCHER RECHNUNGSHOF

Bemerkungen 2018

Bericht zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen

Hessischer Landtag
Eingegangen am 28. November 2019

20. Wahlperiode

Drucksache 20/1136
Ausgegeben am 29. November 2019

	2017	2018	Weitere Infos
Finanzierungssaldo	511 Mio. €	1.107,5 Mio. €	Seite 36
Nettokreditaufnahme (+), Nettokredittilgung (-) ¹	-200 Mio. €	-200,4 Mio. €	Seite 46
Schuldenstand ¹	43,1 Mrd. €	42,6 Mrd. €	Seite 44
Veränderung des Schuldenstandes zum Vorjahr ¹	-0,5 %	-1,2 %	Seite 44
Enge Kreditobergrenze eingehalten ²	✓	✓	Seite 46
Weite Kreditobergrenze eingehalten ²	✓	✓	Seite 46
Abbaupfad der neuen Schuldenbremse eingehalten ²	✓	✓	Seite 50
Zinsausgaben	1,0 Mrd. €	964,3 Mio. €	-
Veränderung der Zinsausgaben zum Vorjahr	-2,0 %	-3,6 %	-
Steuereinnahmen (inkl. steuerähnliche Abgaben)	22,7 Mrd. €	23,0 Mrd. €	-
Veränderung der Steuereinnahmen zum Vorjahr	+2,9 %	+1,3 %	-
Jahresergebnis	-5,0 Mrd. €	-9,4 Mrd. €	Seite 103
Eigenkapital	-110,7 Mrd. €	-120,1 Mrd. €	Seite 96
Uneingeschränktes Testat für den Gesamtabchluss	✓	✓	Seite 35
Geberland im Länderfinanzausgleich	✓	✓	Seite 94
Zahlungen in den Länderfinanzausgleich	2,6 Mrd. €	1,7 Mrd. €	Seite 93
Kommunaler Finanzausgleich	4,6 Mrd. €	4,9 Mrd. €	Seite 92

¹ Angaben des Finanzministeriums (Fundstelle: Anlagen 9 und 10 der Haushaltsrechnung).

² Die Prüfungsergebnisse basieren auf den vom Finanzministerium berichteten Zahlen.

Falls die eingegangenen Zahlungsverpflichtungen der Hessenkasse als eine mittelbare Kreditaufnahme des Landes zu werten wären, läge die Nettokreditaufnahme bei 4,6 Mrd. Euro. Damit wären die enge und weite Kreditobergrenze überschritten. Dieses Szenario beschreibt Abschnitt 1.5, Seite 54ff.

Bemerkungen 2018

des Hessischen Rechnungshofs

zur

Haushalts- und Wirtschaftsführung

des

Landes Hessen

(einschließlich Feststellung zur
Haushaltsrechnung 2018)

Darmstadt, den 29. Oktober 2019

Vorwort

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Wachstums- und Beschäftigungskennzahlen für Hessen im Jahr 2018 weisen wie im Vorjahr eine positive Entwicklung auf. Sie sind überdurchschnittlich gut, was den Hessischen Rechnungshof als „obersten Rechnungsprüfer des Landes“ erfreut. Das Land hat die gute Konjunktur auch 2018 dazu genutzt, den Schuldenstand um 200,4 Mio. Euro auf 42,6 Mrd. zu reduzieren. Es profitiert weiterhin von den historisch niedrigen Zinsen, wodurch die jährlichen Zinsausgaben weiter verringert werden konnten. Die positive Entwicklung bei den Schulden darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch im optimistischen Fall sehr viele Generationen mit dem Abbau der Schulden beschäftigt sein werden.

Im Gesamtabchluss wies das Land für 2018 ein negatives Jahresergebnis von 9,4 Mrd. Euro aus. Das negative Jahresergebnis zeigt, dass das Land von einem generationengerechten Haushalt weit entfernt ist.

Die Herausforderungen liegen für das Land darin, zum einen Investitionen in die Zukunft zu tätigen und zum anderen deutlich zu sparen. Dabei spielt insbesondere die Digitalisierung eine wesentliche Rolle. Das Land benötigt hierfür nicht nur viel Kapital, sondern auch klare Strategien. Zudem sieht das Land einen gestiegenen Bedarf nach innerer Sicherheit und im Bereich der Bildung werden Lehrkräfte gesucht. In einem Spannungsverhältnis zwischen begrenzten Einnahmen und notwendigen höheren Ausgaben muss das Land einen Mittelweg finden. Es ist Aufgabe des Rechnungshofs insbesondere bei angemessenen Ausgaben genau hinzuschauen. Er muss vor allem dann kritisch sein, wenn das Gesamtgefüge der Finanzen zu stark belastet wird.

Mit der Gründung des Sondervermögens Hessenkasse zum Ablösen kommunaler Kassenkredite hat das Land zahlreichen Kommunen bei ihrer Entschuldung geholfen. Hierdurch haben die stark verschuldeten Kommunen wieder mehr Handlungsspielräume erhalten, um ihrer Aufgabe der Daseinsvorsorge nachkommen zu können. Der Rechnungshof begrüßt die

Entschuldung der Kommunen einerseits, sieht aber gleichzeitig den hieraus resultierenden zusätzlichen finanziellen Aufwand auf Seiten des Landes kritisch.

Neben der originären Prüfung der Haushaltsrechnung und des Gesamtabchlusses, die dem Landtag als Grundlage der Entlastung der Landesregierung dient, weist der Rechnungshof in seinen Bemerkungen wieder auf mögliche Optimierungen im Landeshaushalt hin. Seine Feststellungen und Empfehlungen reichen von unwirtschaftlicher Asservatenverwaltung bei den Staatsanwaltschaften über Vergabeverstöße bei den Landesgartenschauen oder fehlenden Zielen bei der Hessenstiftung bis zu nicht genutzten Einnahmepotenzialen des Staatstheaters in Wiesbaden.

Der Rechnungshof begrüßt die aktuellen Bestrebungen der Landesregierung, die Landeshaushaltsordnung zu modernisieren. Er bietet an, mit seiner Kenntnis und Erfahrung das geplante Vorhaben zu unterstützen und beratend zur Verfügung zu stehen.

Mein besonderer Dank gilt allen Beteiligten in der Landesverwaltung und im Rechnungshof, die zur Erstellung der Bemerkungen 2018 beigetragen haben. Die Bemerkungen 2018 sind auch das Ergebnis einer guten konstruktiven Zusammenarbeit zwischen dem Rechnungshof und der Landesverwaltung.

Darmstadt, im Oktober 2019



Dr. Walter Wallmann
Präsident des Hessischen Rechnungshofs

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	8
0 Vorbemerkung	11
Kurzfassungen aller Beiträge	13
Feststellungen nach Artikel 144 Satz 1 HV, § 97 Absatz 2 Nr. 1 LHO	27

Teil I – Bemerkungen allgemeiner Art

1 Haushaltsrechnung und Gesamtabchluss	31
1.1 Regeln für die Entlastung	32
1.2 Gesamtabchluss und Gesamtlagebericht	34
1.3 Prüfungsfeststellungen zu ausgewählten Haushaltsgrundsätzen	35
1.4 Schuldenstand	43
1.5 Auswirkungen der Hessenkasse auf den Haushalt 2018	54
1.6 Exkurs: Über- und außerplanmäßige Ausgaben(ermächtigungen)	58
2 Produkthaushalt	62
2.1 Abrechnung des Produkthaushalts	62
2.2 Überleitung vom Leistungsergebnis zum Jahresergebnis der Ergebnisrechnung	78
2.3 Wesentliche Feststellungen	83
3 Überblick über die wirtschaftliche Lage des Landes	89
3.1 Wie ist die Haushaltslage insgesamt zu bewerten?	89
3.2 Entwicklung des Vermögens und der Schulden im Gesamtabchluss	95
3.3 Entwicklung der Ertragslage	101
3.4 Analyse des Jahresergebnisses	103

Teil II – Bemerkungen zu den Einzelplänen

Einzelplan 03:

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport

- | | | |
|---|---|-----|
| 4 | Personalentwicklung in der Landesverwaltung | 109 |
| 5 | Kampfmittelbeseitigung – Bund entzieht sich der alleinigen Finanzierungsverantwortung | 115 |
| 6 | Strafverfolgung und Gefahrenabwehr durch Spezialeinheiten und Spezialkräfte (180-Grad-Raumschießanlage) | 121 |

Einzelplan 04:

Hessisches Kultusministerium

- | | | |
|---|---|-----|
| 7 | Ist die Akkreditierung von Veranstaltungen der Lehrerfortbildung noch erforderlich? | 125 |
|---|---|-----|

Einzelplan 05:

Hessisches Ministerium der Justiz

- | | | |
|---|--|-----|
| 8 | Asservatenverwaltung – Drogen in der Tonne, Fahrzeuge auf der Wiese! | 132 |
| 9 | Dokumentenmanagementsystem – Von Beginn an veraltet | 140 |

Einzelplan 07:

Hessisches Ministerium für Wirtschaft , Energie, Verkehr und Landesentwicklung

- | | | |
|----|--|-----|
| 10 | Flurbereinigungsverfahren – Alles in einer Hand? | 145 |
|----|--|-----|

Einzelplan 08:

Hessisches Ministerium für Soziales und Integration

- | | | |
|----|--|-----|
| 11 | Hessenstiftung – Familien fördern kann auch anders gehen | 154 |
|----|--|-----|

Einzelplan 09:

Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

- | | | |
|----|---|-----|
| 12 | Grundwasserabgabe abgeschafft – Rücklage lebt weiter! | 163 |
| 13 | Landesgartenschauen | 168 |

Einzelplan 15:

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst

- | | | |
|----|--|-----|
| 14 | Informationssicherheit an der Universität Kassel – Ist das wichtig? | 174 |
| 15 | Risikomanagement – Sehr viel Luft nach oben | 180 |
| 16 | Hessisches Staatstheater Wiesbaden – Wenig Musik im Kurhaus, geringe Mieteinnahmen, viele Freikarten | 185 |
| 17 | Hessisches Staatstheater Wiesbaden – Sanierungskonzept erforderlich | 191 |

**Einzelplan 17:
Allgemeine Finanzverwaltung**

18	Verbilligte Vermietungen effizienter prüfen	197
----	---	-----

Teil III – Berichte und Stellungnahmen

19	Festsetzung von Grundgehaltsstufen nach §§ 28, 29 Hessisches Besoldungsgesetz	205
20	Kostenausgleichsrichtlinie bei der Einführung wiederkehrender Straßenbeiträge	206
21	Gesetz zur Neuregelung von Sondervermögen zur Sicherung der Versorgungsleistungen	207
22	Modellprojekt Soziokultur	209

Teil IV – Ergebnisse von Prüfungen aus vergangenen Jahren

23	Zuwendungen zum Bau einer Draisinenbahn	213
24	Prüfung der Vorlage von Verwendungsnachweisen bei Hessen Mobil: Behandlung der Altfälle	215
25	Leerstandsmanagement bei Liegenschaften	217
26	Prüfung „Sigmund-Freud-Institut in Frankfurt“	219

	Erklärung als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung	221
--	---	-----

Hinweis: Die Bemerkungsbeiträge (Abschnitte) sind – unabhängig von den Teilen I bis IV – durchlaufend nummeriert. Die Abbildungen und Tabellen sind neben einer fortlaufenden Nummer mit der Abschnittsnummer beschriftet.

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.

Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
BAFöG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BilMoG	Gesetz zur Modernisierung des Bilanzrechts (Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz)
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesfinanzministerium
BU-Pauschale	Bauunterhaltungspauschale
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BvF	Registerzeichen für Normenkontrollverfahren
DMS	Dokumentenmanagementsystem
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EPSAS	European Public Sector Accounting Standards
Erl.	Erlass
EU	Europäische Union
FAIR	Facility for Antiproton and Ion Research in Europe
GABau Hessen	Geschäftsweisung für den Staatlichen Hochbau des Landes Hessen
GG	Grundgesetz
GO	Geschäftsweisung für die Gerichte und Staatsanwaltschaften
GSI	GSI Helmholtzzentrum für Schwerionenforschung GmbH
HEAE	Hessische Erstaufnahmeeinrichtung
HeDok	Hessische elektronische Dokumentenverwaltung
HessenkVermG	Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Hessenkasse“
HG	Haushaltsgesetz
HGr	Hauptgruppe
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HGruWAG	Grundwasserabgabengesetz
HHA	Haushaltsausschuss
HI	Landesbetrieb Hessisches Immobilienmanagement
HV	Hessische Verfassung
HV a. F. / n. F.	Hessische Verfassung alte Fassung / neue Fassung
HWaldG	Hessisches Waldgesetz

INA	Innenausschuss
IST	IT-Servicezentrum
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KKS	Karl Kübel Stiftung für Kind und Familie
KommAG	kommunale Arbeitsgemeinschaft
LAG	Landesaufnahmegesetz
LAKS	Landesarbeitsgemeinschaft der Kulturinitiativen und soziokulturellen Zentren in Hessen e. V.
LBIH	Landesbetrieb Bau und Immobilien Hessen
LFA	Länderfinanzausgleich
LHO	Landeshaushaltsordnung
LLH	Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen
OFD	Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main
p. a.	per annum (pro Jahr)
SAP	Systeme, Anwendungen und Produkte (Unternehmen für Softwarelösungen)
SGB	Sozialgesetzbuch
Tz.	Teilziffer
UhVorschG	Unterhaltsvorschussgesetz
umA	unbegleitete minderjährige Ausländer
WIBank	Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen

0 Vorbemerkung

0.1 Weshalb gibt es 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 bilden somit mit der Haushaltsrechnung die Grundlage für die Entlastung der Landesregierung.

Gegenstand der Prüfung des Rechnungshofs ist die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes, seiner Sondervermögen und Landesbetriebe. Von einer Prüfung umfasst werden auch landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts (Körperschaften, Anstalten und Stiftungen) und privatrechtliche Unternehmen, an denen das Land unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist.

Insbesondere hat der Rechnungshof festzustellen, ob

- die Haushaltsrechnung alle Einnahmen sowie Ausgaben eines Haushaltsjahres umfasst und
- in bedeutsamen Fällen gegen Vorschriften und Grundsätze der Haushalts- und Wirtschaftsführung verstoßen wurde.

Da in Bemerkungen nur über wesentliche Prüfungen berichtet wird, spiegeln diese den tatsächlichen Prüfungsumfang nicht wider. Politische Entscheidungen beurteilt der Rechnungshof nicht. Prüfungserfahrungen, die die Voraussetzungen oder Auswirkungen derartiger Entscheidungen betreffen, können allerdings zu einer Prüfung und Berichterstattung führen.

0.2 Worüber informiert der Jahresbericht?

Der vorliegende Bericht umfasst Feststellungen, die sich auf das Haushaltsjahr 2018 beziehen. Er bildet die Grundlage für die Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2018.

Der Jahresbericht enthält in Teil I die Bemerkungen allgemeiner Art. Diese umfassen Feststellungen zur bzw. zum:

1. Haushaltsrechnung und Gesamtabchluss 2018
2. Produkthaushalt 2018
3. Wirtschaftliche Lage 2018

Teil II behandelt die bedeutsamen Ergebnisse aus den Prüfungen der Ressorts. Die Empfehlungen verdeutlichen das Potenzial, die Einnahmesituation zu verbessern oder Ausgaben zu vermindern.

Die geprüften Stellen hatten zuvor Gelegenheit, zu den Beiträgen Stellung zu nehmen. Deren Äußerungen wurden bei der Beratung berücksichtigt und in die Beiträge aufgenommen.

In Teil III informiert der Rechnungshof über Stellungnahmen (§§ 102, 103 LHO) an den Landtag und die Landesregierung. Sie behandeln insbesondere Empfehlungen zu Verwaltungsvorschriften.

Mit den Beiträgen in Teil IV berichtet der Rechnungshof über Maßnahmen, die geprüfte Stellen aufgrund von Prüfungsfeststellungen umgesetzt haben.

Die Anlage zu den Bemerkungen 2018 enthält die Erklärung des Präsidenten als Grundlage für die Entlastung der Landesregierung.

0.3 Was wurde aus dem letzten Jahresbericht?

Die Bemerkungen 2017 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung einschließlich der Feststellungen zur Haushaltsrechnung des Jahres 2017 wurden am 16. November 2018 (Drucksache 19/6694), die Stellungnahme der Landesregierung am 8. Februar 2019 (Drucksache 20/129) herausgegeben.

Die Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2017 durch den Landtag steht noch aus (Stand: Oktober 2019).

Kurzfassungen aller Beiträge

Teil I Bemerkungen allgemeiner Art

1 Haushaltsrechnung und Gesamtabchluss

Der Finanzierungsüberschuss stieg im Jahr 2018 – vor allem aufgrund geringerer Zahlungen in den Länderfinanzausgleich – auf rund 1,1 Mrd. Euro. Davon wurden 200 Mio. Euro zur Nettokredittilgung am Kreditmarkt verwendet. Zudem erhöhte die Landesregierung den Rücklagenbestand um rund 30 Prozent auf 2,5 Mrd. Euro. Zusätzlich wurden dem Sondervermögen Versorgungsrücklage 313 Mio. Euro zugeführt; das Sondervermögen beläuft sich auf 3,3 Mrd. Euro. Die in der Schuldenübersicht des Landes ausgewiesenen Kreditverbindlichkeiten sanken um 521,6 Mio. Euro auf 42,6 Mrd. Euro.

Die Neuverschuldung des Landes wird bis 2020 durch zwei Regeln beschränkt. Sowohl die investitionsorientierte Kreditobergrenze als auch die Obergrenze der Schuldenbremse wurden laut Haushaltsrechnung des Finanzministeriums im Jahr 2018 eingehalten.

Der Landtag beschloss, die Erlöse aus dem Verkauf des Polizeipräsidiums Frankfurt direkt dem dafür gegründeten Sondervermögen „Universitätsbibliothek Frankfurt am Main und Wohnraum- und Wohnumfeldförderung“ zuzuführen. Eine Ausgliederung von Sondervermögen aus dem Haushalt ist grundsätzlich zulässig, solange sich dafür vernünftige Gründe finden lassen. Die Auslagerung von Geschäftsvorfällen in Nebenhaushalte wie Sondervermögen und Stiftungen erschwert allerdings den Überblick über die Finanzen des Landes. Nach den Prinzipien von Einheit und Vollständigkeit des Haushalts sind alle Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich im Haushaltsplan zu veranschlagen. Eine Zuführung von Mitteln an ein Sondervermögen außerhalb des Haushaltsplans ist im Haushaltsrecht nicht vorgesehen.

Im Mai 2018 wurde die Hessenkasse als Sondervermögen des Landes zur Ablösung kommunaler Kassenkredite gegründet. Die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) stellte im Auftrag des Landes den teilnehmenden Kommunen rund 4,8 Mrd. Euro zur Ablösung ihrer Kassenkredite zur Ver-

fügung. Das Sondervermögen Hessenkasse verpflichtete sich vertraglich gegenüber der WIBank, Zins, Tilgung und alle anderen Kosten zu tragen. Gleichzeitig erhält es Eigenbeiträge der Kommunen in Höhe von 25 Euro pro Einwohner und Jahr. Im Gesamtabschluss des Landes ist dafür eine Forderung von rund 2,1 Mrd. Euro ausgewiesen. Zur Frage der Abbildung des Sondervermögens in der Schuldenübersicht sowie der Vereinbarkeit des Hessenkassengesetzes mit den Regelungen über die Kreditaufnahme werden verschiedene Rechtsauffassungen vertreten.

Die beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft testierte den Gesamtabschluss und den Gesamtlagebericht uneingeschränkt. Der Rechnungshof schloss sich diesem Prüfungsurteil an und stellte den Gesamtabschluss und den Gesamtlagebericht zum 14. Juni 2019 fest.

Volltext ab Seite 31

2 Produkthaushalt

Bei der Abrechnung des Produkthaushaltes wird zum einen das Leistungsergebnis – mithin die Produktsicht – und zum anderen die Ergebnisrechnung betrachtet.

Das Leistungsergebnis fällt in 2018 bei einer ressortübergreifenden Betrachtung um 3,6 Mrd. Euro hinter die Haushaltsplanung zurück. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Überschreitung der Gesamtkosten nicht durch die Mehrerlöse kompensiert werden kann.

Gleichzeitig ergibt sich im Haushaltsvollzug unter Berücksichtigung der zentralen Finanzierungsvorgänge aus Einzelplan 17 ein in der Ergebnisrechnung ausgewiesenes Jahresergebnis von –9,7 Mrd. Euro. Dem steht ein geplantes Jahresergebnis in nahezu gleicher Höhe gegenüber.

Wesentlichen Einfluss auf das Jahresergebnis haben – mit zum Teil gegenläufigen Effekten – Änderungen diverser Bewertungsparameter bei den Pensions- und Beihilferückstellungen. Außerdem führt die vollumfängliche Zuführung des bisher noch nicht bilanzierten Unterschiedsbetrags aus der Neubewertung der Pensions- und Beihilferückstellungen im Rahmen der BilMoG-Umstellung zu einem ungeplanten Mehraufwand von 4,2 Mrd. Euro. Gegen-

läufig wirken sich vor allem höhere Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen aus. Ursächlich hierfür ist im Wesentlichen der in der Haushaltsplanung nicht berücksichtigte Eigenanteil der Kommunen am Entschuldungsprogramm Hessenkasse mit 2,1 Mrd. Euro.

Volltext ab Seite 62

3 Überblick über die wirtschaftliche Lage des Landes

Die Wachstums- und Beschäftigungskennzahlen für Hessen im Jahr 2018 weisen eine positive Entwicklung aus. Sie sind überdurchschnittlich gut. Mitverantwortlich ist hierfür die günstige Konjunkturlage.

Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht des Landes machen die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage transparent und fungieren damit insbesondere als „Frühwarnsystem“, indem sie die Liquiditätsbelastungen zukünftiger Haushalte vorausschauend ankündigen.

Das Vermögen des Landes ist im Jahr 2018 leicht angestiegen. Während bei den Finanzanlagen Zugänge beim Sondervermögen Versorgungsrücklage zu verzeichnen waren, verringerten sich das immaterielle Anlagevermögen und die Sachanlagen im Berichtsjahr geringfügig.

Das Land konnte Verbindlichkeiten aus Kreditschulden im dritten Jahr in Folge tilgen. Die gesamten bilanziellen Schulden sind jedoch im Jahr 2018 weiter angestiegen. Der Anstieg ist im Wesentlichen auf die Finanzierung der Hessenkasse und auf Einmaleffekte bei der Bewertung der Pensions- und Beihilferückstellungen zurückzuführen.

Die Ertragslage des Landes ist von anhaltend hohen Steuererträgen, vergleichsweise niedrigen Zinsaufwendungen und steigenden Personalaufwendungen geprägt.

Im Jahr 2018 wurden Bewertungsregelungen für die Pensionen, Beihilfen und Lebensarbeitszeitkonten angepasst, damit das Jahresergebnis zukünftig das Verwaltungshandeln besser abbildet. Ziel dieser Anpassungen ist es, die Steuerrelevanz des Jahresergebnisses zu verbessern.

Volltext ab Seite 89

Teil II **Bemerkungen zu den Einzelplänen**

Einzelplan 03:

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport

4 Personalentwicklung in der Landesverwaltung

Nach der Hessischen Laufbahnverordnung sind Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Beamtinnen und Beamten zu fördern. Dies geschieht im Rahmen von Personalentwicklungskonzepten durch geeignete Maßnahmen. Zu den Maßnahmen gehören neben Fortbildung unter anderem dienstliche Beurteilungen, Jahresgespräche und Rotation.

Ob und inwieweit Personalentwicklungskonzepte in den Dienststellen vorliegen, hat das Innenministerium anlässlich der Prüfung des Rechnungshofs erstmals erhoben. Landeseinheitliche Beurteilungsrichtlinien fehlen. Die Rotation ist nur für den höheren Dienst einheitlich geregelt.

Der Rechnungshof empfiehlt, zügig gleichwertige Bedingungen der Personalentwicklung zu schaffen. Ferner sollten landeseinheitliche Beurteilungsrichtlinien erlassen werden, um Vergleiche von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung zu ermöglichen.

Volltext ab Seite 109

5 Kampfmittelbeseitigung – Bund entzieht sich der alleinigen Finanzierungsverantwortung

Die Kampfmittelbeseitigung ist eine langfristige Aufgabe. Grundsätzlich finanziert der Bund die Beseitigung ehemals „reichseigener“ Kampfmittel, die Länder finanzieren die Beseitigung alliierter Kampfmittel. Nach Auffassung des Bundesrates sollte der Bund die Finanzierung der Kampfmittelbeseitigung alleine tragen, weil es sich um Kriegsfolgelasten handelt. Er hat in der Vergangenheit Gesetzentwürfe für ein Rüstungsaltpostenfinanzierungsgesetz mit Zustimmung Hessens in den Bundestag eingebracht, zuletzt im März 2018.

Käme der Bund der alleinigen Finanzierungsverantwortung nach, würde Hessen jährlich um rund 2,6 Mio. Euro entlastet. Bundestag und Bundesregierung lehnten bislang entsprechende Gesetzentwürfe ab. Um einer aktuellen Geset-

zesinitiative Nachdruck zu verleihen, sollte der Bundesrat erwägen, Rechtsschutz vor dem Bundesverfassungsgericht zu prüfen. Die Landesregierung sollte eine entsprechende Vorgehensweise anstoßen.

Anträge auf Luftbildauswertung von Bauherren und Grundstückseigentümern wurden oft nicht zeitnah bearbeitet. Das Innenministerium sollte dem abhelfen.

Das Land finanziert Kampfmittelbeseitigungen in Privatwäldern. Der zugrunde liegende Erlass sollte veröffentlicht werden. In den Erlass sollten Kommunalwälder einbezogen werden.

Verbindliche Regelungen zur Kampfmittelbeseitigung in Hessen fehlen. Diese Regelungslücke sollte geschlossen werden.

Volltext ab Seite 115

6 Strafverfolgung und Gefahrenabwehr durch Spezialeinheiten und Spezialkräfte (180-Grad-Raumschießanlage)

Das Spezialeinsatzkommando Frankfurt verfügte im dortigen Polizeipräsidium über eine 180-Grad-Raumschießanlage. Seit dem Jahr 2013 ist diese Anlage für das Training mit „scharfer“ Munition gesperrt. Hierfür wichen die Spezialeinsatzkommandos auf externe Liegenschaften im In- und Ausland aus, was Dienstreisen und zusätzliche Kosten nach sich zog. Zudem standen die externen Liegenschaften nicht immer zur Verfügung.

Das Innenministerium sollte unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten entweder den Bau einer neuen Schießanlage in der Nähe Frankfurts erwägen oder die zeitnahe Instandhaltung und Erneuerung der bestehenden Anlagen veranlassen, um dort das Training mit „scharfer“ Munition zu ermöglichen.

Volltext ab Seite 121

Einzelplan 04:

Hessisches Kultusministerium

- 7 Ist die Akkreditierung von Veranstaltungen der Lehrerfortbildung noch erforderlich?

Das Land führte im Jahr 2004 die Akkreditierung von Veranstaltungen der Lehrerfortbildung ein. Die akkreditierten Veranstaltungen erhielten Leistungspunkte, da die Lehrkräfte verpflichtet waren, innerhalb von drei Jahren Fortbildungen im Umfang von 150 Leistungspunkten nachzuweisen. Obwohl im Jahr 2011 die Leistungspunkte abgeschafft wurden, behielt das Land die Akkreditierung von Fortbildungen bei, um die Qualität, Vergleichbarkeit und Transparenz der Fortbildungsangebote zu sichern.

Nur ein Teil der von Lehrkräften besuchten Angebote externer Anbieter war akkreditiert. Das Kultusministerium erklärte, externe Anbieter könnten nicht zur Akkreditierung verpflichtet werden. Gleichwohl könnten ihre Angebote qualitativ hochwertig sein. Deshalb dürfte der Besuch dieser Veranstaltungen aus Landesmitteln finanziert werden.

Der Anspruch, durch die Akkreditierung die Qualität, Vergleichbarkeit und Transparenz der Fortbildungsangebote zu sichern, ist mit dem derzeitigen Verfahren nicht sichergestellt und rechtfertigt deshalb nicht den Aufwand für die Akkreditierung externer Veranstaltungen. Der Rechnungshof regt an, das Akkreditierungsverfahren ganz oder zumindest in der bisherigen Art und Weise einzustellen.

Für den Bereich der Fortbildung von Lehrkräften hält das Kultusministerium drei Datenbanken vor, die von unterschiedlichen Stellen gepflegt werden und nicht automatisch miteinander verknüpft sind. Der Rechnungshof begrüßt das Vorhaben des Kultusministeriums, eine Softwarelösung zur Ablösung der drei Fortbildungsdatenbanken aufzubauen.

Volltext ab Seite 125

Einzelplan 05:

Hessisches Ministerium der Justiz

8 Asservatenverwaltung – Drogen in der Tonne, Fahrzeuge auf der Wiese!

Die Organisation der Asservatenverwaltung ist weder zeitgemäß noch kostenbewusst strukturiert.

Allein die Staatsanwaltschaften Frankfurt am Main und Darmstadt vernichten jährlich rund 20.000 Kleinstmengen an Betäubungsmitteln. Bis zur Vernichtung werden diese in offenen Plastiksäcken oder unverschlossenen Tonnen aufbewahrt. Beschlagnahmte Fahrzeuge werden nicht werterhaltend untergebracht und verwertet.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Asservatenverwaltung neu zu strukturieren. So könnte durch ein IT-gestütztes Erfassungssystem der Verwaltungsaufwand minimiert werden. Darüber hinaus sollten Annahme, Lagerung und Vernichtung von Asservaten umfassend geregelt und dabei einheitliche Standards für eine sichere Lagerung festgelegt werden.

Volltext ab Seite 132

9 Dokumentenmanagementsystem – Von Beginn an veraltet

Der Rechnungshof prüfte die Einführung und den Nutzungsgrad des Dokumentenmanagementsystems HeDok in den Verwaltungsabteilungen des Oberlandesgerichts Frankfurt a. M. sowie der hessischen Land- und Amtsgerichte. Die Landesregierung hatte 2003 beschlossen, das Dokumentenmanagementsystem HeDok in der gesamten Landesverwaltung einzuführen. Erst zehn Jahre später entschied das Justizministerium, HeDok in den Gerichtsverwaltungen zu implementieren. Das Justizministerium untersuchte nicht, ob zu diesem Zeitpunkt die Einführung noch wirtschaftlich war. Es überließ den Gerichtsverwaltungen die Entscheidung, ob sie das bereitgestellte System nutzen.

Der Rechnungshof beanstandet, dass die verbindliche Nutzung des Dokumentenmanagementsystems nicht vorgeschrieben wurde. Er empfiehlt für die Einführung des nachfolgenden Systems ein zentrales Umsetzungsprojekt unter Mitwirkung des Oberlandesgerichts Frankfurt a. M. Vor der Einführung sind

die Verwaltungsprozesse zu optimieren. Der Rechnungshof erwartet, dass die voraussichtlichen Kosten vollumfänglich geschätzt werden, um überhaupt eine Steuerung zu ermöglichen.

Volltext ab Seite 140

Einzelplan 07:

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung

10 Flurbereinigungsverfahren – Alles in einer Hand?

Im Prüfungszeitraum 2010 bis 2016 förderte das Land Maßnahmen zur Neuordnung ländlichen Grundbesitzes mit durchschnittlich 4,5 Mio. Euro jährlich. Die Prüfung der mit Zuwendungen geförderten Flurbereinigungsverfahren ergab gravierende Mängel in der Verfahrensabwicklung. Aufgrund der Vielzahl und Schwere der Mängel sieht der Rechnungshof keine Möglichkeiten, durch eine Optimierung der gegenwärtigen Prozesse eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verfahrensabwicklung sicherzustellen. Er hält daher eine grundlegende Änderung der Organisationsstruktur für notwendig. So sollten die Kontrollaufgaben zentralisiert und den Zuwendungsempfängern obliegende Aufgaben einem Verband übertragen werden.

Volltext ab Seite 145

Einzelplan 08:

Hessisches Ministerium für Soziales und Integration

11 Hessenstiftung – Familien fördern kann auch anders gehen

Der allgemein formulierte Stiftungszweck wurde nicht in nachweisbare Ziele konkretisiert. Es ist daher weder möglich, den Erfolg der Tätigkeit der Stiftung zu messen noch ihre Wirkung zu analysieren. Die Verwaltungslösung wäre im Vergleich zur Stiftungsgründung um 2,9 Mio. Euro wirtschaftlicher gewesen. Die Stiftung hat keine Zustiftungen Dritter erhalten. Bei einem Großteil der geprüften Projekte waren Mängel festzustellen.

Für den Rechnungshof sind weder wirtschaftliche, sozio-ökonomische noch verwaltungsorganisatorische Gründe erkennbar, die eine Fortführung der Aktivitäten in der Rechtsform einer Stiftung rechtfertigen.

Volltext ab Seite 154

Einzelplan 09:

Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

12 Grundwasserabgabe abgeschafft – Rücklage lebt weiter!

Die Grundwasserabgabe wurde Ende des Jahres 2002 aufgehoben. Die Landesregierung plante, die vorhandenen Mittel bis zum Jahr 2004 zu verbrauchen. Die Rücklage aus der Grundwasserabgabe betrug Ende 2018 rund 10,5 Mio. Euro.

Eine konkrete Verwendungsplanung für die Rücklage liegt nicht vor. Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung vielfältige Verwendungsmöglichkeiten aufgezeigt. Er erwartet, dass die Rücklage aus der Grundwasserabgabe zeitnah abgebaut wird.

Volltext ab Seite 163

13 Landesgartenschauen

Seit 1992 fördert das Land die Organisation von Landesgartenschauen mit bis zu 3,3 Mio. Euro. Als Voraussetzung für die Zuwendung mussten die ausrichtenden Städte die Fördergesellschaft Landesgartenschauen Hessen und Thüringen mbH an der für die jeweilige Landesgartenschau verantwortlichen Gesellschaft beteiligen. Die Fördergesellschaft wurde anschließend ohne Wettbewerb mit Dienstleistungen beauftragt.

Das Zuwendungsverfahren wies eine Reihe von Mängeln auf. Nicht zuwendungsfähige Ausgaben wurden vom Land bezuschusst. Schwere Vergabeverstöße wurden nicht sanktioniert. Erfolgs- oder Wirtschaftlichkeitskontrollen fanden nicht statt. Die Wirtschaftlichkeit der eingesetzten Mittel war kaum nachweisbar.

Der Rechnungshof fordert, die Vorgaben zur Zusammenarbeit mit der Fördergesellschaft zu überarbeiten und künftig Leistungen im Wettbewerb zu vergeben. Ferner empfiehlt er, den Zweck und die zuwendungsfähigen Ausgaben in den Fördergrundsätzen zu präzisieren und den Erfolg der Förderung zu evaluieren. Die Vergabeverstöße sollten sanktioniert und die aufgrund nicht zuwendungsfähiger Ausgaben gezahlten Mittel zurückgefordert werden.

Das Umweltministerium will die Empfehlungen des Rechnungshofs aufgreifen und beabsichtigt u. a., die zuwendungsfähigen Ausgaben um rund 1 Mio. Euro zu reduzieren.

Volltext ab Seite 168

Einzelplan 15:

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst

14 Informationssicherheit an der Universität Kassel – Ist das wichtig?

Die Informationssicherheit an der Universität Kassel ist nicht ausreichend. Eine Leitlinie zur Informationssicherheit hat die Universität noch nicht erlassen. Das IT-Sicherheitsmanagementteam besteht seit über sieben Jahren und hat bisher noch nicht getagt. IT-Sicherheitskonzepte mit einer Schutzbedarfsfeststellung wurden nicht erstellt. Ein dokumentiertes IT-Notfallmanagement fehlt. Die in den Struktureinheiten festgestellten Sicherheitsmängel stellen ein hohes Risiko für den IT-Betrieb dar.

An der Universität ist die IT-Organisation zentral beim IT-Servicezentrum, aber auch dezentral auf kleinere IT-Einrichtungen und auf einzelne IT-Bedienstete in den Struktureinheiten verteilt. Dadurch kommt es zu teuren Parallelstrukturen und Insellösungen. Viele Fachbereiche betreiben eigene Serverräume und bieten IT-Dienste an.

Eine vollständige Übersicht über genutzte und beschaffte Software besteht nicht. Die derzeitige Praxis beim Umgang mit Softwarelizenzen birgt für die Universität finanzielle und rechtliche Risiken. Die Einführung eines einheitlichen Software-Lizenzmanagements ist erforderlich.

Volltext ab Seite 174

15 Risikomanagement – Sehr viel Luft nach oben

Die potentiellen Risiken an Hochschulen reichen von sinkenden Studierendenzahlen bis hin zu gesundheitlichen Schäden in Folge von Laborunfällen. Wegen der Komplexität der Risiken hatten die Kanzler der hessischen Hochschulen bereits im Januar 2011 eine befristete Arbeitsgruppe eingesetzt, um ein entsprechendes Steuerungssystem zu entwickeln. Der Rechnungshof prüfte die Risikomanagement-Systeme an allen fünf Hochschulen für angewandte Wissenschaften.

Die Hochschule RheinMain, die Hochschule Fulda und die Technische Hochschule Mittelhessen haben die mögliche Schadenshöhe eines Risikos u. a. anhand von Kriterien wie „rot“, „gelb“ oder „grün“ beurteilt. Die Risikobewertung auf Grundlage von diesen unbestimmten Kriterien hält der Rechnungshof für nicht ausreichend, da sie eine ganze Bandbreite von Interpretationen zulassen. Er empfiehlt, eindeutig definierte Bewertungskriterien zu bestimmen.

Ein vom Rechnungshof erstellter Vergleich zwischen den Hochschulen zeigt, dass sich die Risikomanagement-Systeme noch im Aufbau befinden. Der Rechnungshof erkennt an, dass die Hochschulen seinem Vorschlag für eine neue begleitende Arbeitsgruppe gefolgt sind. Er begrüßt, dass ein gemeinsamer Abstimmungsprozess zu den Risikomanagement-Systemen in Gang gekommen ist.

Volltext ab Seite 180

16 Hessisches Staatstheater Wiesbaden

Wenig Musik im Kurhaus, geringe Mieteinnahmen, viele Freikarten

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Staatstheater seine Einnahmen steigern kann. Die im Theatervertrag des Jahres 1963 je Spielzeit festgelegte Mindestzahl von 14 Konzerten im Kurhaus wurde mit durchschnittlich 8 Konzerten nicht erreicht. Durch die nicht durchgeführten Konzerte wurde ein Einnahmepotential von geschätzt mindestens 100.000 Euro jährlich nicht ausgeschöpft. Seit 2012 wurden bei der vermieteten Ladenpassage keine Anpassungen an die ortsübliche Vergleichsmiete vorgenommen. Zudem stieg im Prüfungszeitraum die Vergabe von Freikarten beim Staatstheater um

77 Prozent und bei der Biennale betrug deren Anteil durchschnittlich 29 Prozent.

Der Rechnungshof empfiehlt, Einnahmepotentiale aus den Konzerten im Kurhaus zu heben und die Mieten der Ladenpassage an die ortsüblichen Vergleichsmieten anzupassen. Die Vermietung weiterer Räumlichkeiten des Staatstheaters sollte intensiviert werden. Umfang und Vergabep Praxis ermäßigter und kostenfreier Eintrittskarten sind zu evaluieren.

Das Wissenschaftsministerium will zusätzliche Konzerte im Kurhaus prüfen. Es hat zudem erklärt, noch im Jahr 2019 über die Vermietung von Räumlichkeiten des Staatstheaters und die Evaluierung der Regelungen zur Vergabe von Frei-, Dienst- und Vorzugskarten zu berichten.

Der Rechnungshof weist daraufhin, dass im Theatervertrag die Anzahl der Konzerte im Kurhaus verbindlich vereinbart worden ist.

Volltext ab Seite 185

17 Hessisches Staatstheater Wiesbaden – Sanierungskonzept erforderlich

Mängel und Schäden an baulichen und technischen Anlagen sowie das Fehlen von aktualisierten Bauplänen, einer fortlaufenden Baubestandsdokumentation und einer Gesamtbestandsanalyse erfordern umfassende Maßnahmen. Nach Beseitigung der Mängel im Brandschutz könnte auf den Einsatz von externen Brandwachen verzichtet werden. Die Kosten für deren Einsatz beliefen sich im Jahr 2017 auf 831.000 Euro.

Der Rechnungshof empfiehlt, eine Gesamtbestandsanalyse der baulichen und technischen Infrastruktur vorzunehmen und einen langfristigen Investitionsplan für das Staatstheater aufzustellen. Bei allen künftigen Instandsetzungs- und Sanierungsmaßnahmen sollten die Baupläne und der Verlauf der Bauausführung fortlaufend aktualisiert und der jeweilige Baubestand lückenlos dokumentiert werden.

Das Wissenschaftsministerium hat eine umfassende Bestands- und Bedarfsanalyse der baulichen und technischen Infrastruktur des Staatstheaters beauftragt. Die Erstellung eines Brandschutzgutachtens sei veranlasst. Defizite in der Baudokumentation würden beseitigt.

Der Rechnungshof bestärkt das Wissenschaftsministerium, in seinen Bemühungen konsequent und zeitnah fortzufahren. Er wird die weitere Entwicklung verfolgen.

Volltext ab Seite 191

Einzelplan 17:

Allgemeine Finanzverwaltung

18 Verbilligte Vermietungen effizienter prüfen

Bei der Bearbeitung von Einkommensteuer-Erklärungen wird ein automationsgestütztes System eingesetzt. Dieses fordert die Finanzämter durch Risikohinweise u. a. zur Prüfung erstmalig erklärter sowie verbilligter Vermietungen auf. Teilweise sind diese Hinweise nicht eindeutig formuliert. Die Finanzämter kamen den Prüfungsaufforderungen häufig nicht nach. Sie untersuchten verbilligte Vermietungen oftmals nicht nach den vorgegebenen Kriterien. Relevante Informationen dokumentierten sie selten. Der für diese Dokumentation vorgesehene Teil der elektronischen Akte war im Prüfungszeitraum unübersichtlich und missverständlich.

Die Risikohinweise sollten ausdrücklich auf die Prüfung einer erstmalig erklärten bzw. verbilligten Vermietung hinweisen. Die Ermittlungsmethoden zur Untersuchung einer verbilligten Vermietung sollten erneut verdeutlicht werden. Der für die Erfassung von Informationen verbilligter Vermietungen vorgesehene Teil der elektronischen Akte sollte überarbeitet werden.

Das Finanzministerium hat die Feststellungen anerkannt. Es hat Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel zugesagt. Teilweise sind diese bereits umgesetzt.

Volltext ab Seite 197

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

Die in der Haushaltsrechnung 2018 nachgewiesenen Beträge stimmen mit den Kassenrechnungen und Büchern überein, die der Rechnungshof und sein Prüfungsamt bestimmungsgemäß stichprobenweise geprüft haben. Alle Einnahmen und Ausgaben waren ordnungsgemäß belegt. Die Haushaltsrechnung wird damit festgestellt (Art. 144 Satz 1 HV).

Darmstadt, 29. Oktober 2019



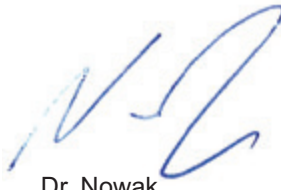
Dr. Wallmann



Bantzer



Doetschmann



Dr. Nowak



Dr. Breidert



Brillmann



Balk



Dr. Keilmann



Ekes
(m. d. W. d. G. b.)

**Teil I –
Bemerkungen allgemeiner Art**

1 Haushaltsrechnung und Gesamtabchluss

Der Finanzierungsüberschuss stieg im Jahr 2018 – vor allem aufgrund geringerer Zahlungen in den Länderfinanzausgleich – auf rund 1,1 Mrd. Euro. Davon wurden 200 Mio. Euro zur Nettokredittilgung am Kreditmarkt verwendet. Zudem erhöhte die Landesregierung den Rücklagenbestand um rund 30 Prozent auf 2,5 Mrd. Euro. Zusätzlich wurden dem Sondervermögen Versorgungsrücklage 313 Mio. Euro zugeführt; das Sondervermögen beläuft sich auf 3,3 Mrd. Euro. Die in der Schuldenübersicht des Landes ausgewiesenen Kreditverbindlichkeiten sanken um 521,6 Mio. Euro auf 42,6 Mrd. Euro.

Die Neuverschuldung des Landes wird bis 2020 durch zwei Regeln beschränkt. Sowohl die investitionsorientierte Kreditobergrenze als auch die Obergrenze der Schuldenbremse wurden laut Haushaltsrechnung des Finanzministeriums im Jahr 2018 eingehalten.

Der Landtag beschloss, die Erlöse aus dem Verkauf des Polizeipräsidiums Frankfurt direkt dem dafür gegründeten Sondervermögen „Universitätsbibliothek Frankfurt am Main und Wohnraum- und Wohnumfeldförderung“ zuzuführen. Eine Ausgliederung von Sondervermögen aus dem Haushalt ist grundsätzlich zulässig, solange sich dafür vernünftige Gründe finden lassen. Die Auslagerung von Geschäftsvorfällen in Nebenhaushalte wie Sondervermögen und Stiftungen erschwert allerdings den Überblick über die Finanzen des Landes. Nach den Prinzipien von Einheit und Vollständigkeit des Haushalts sind alle Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich im Haushaltsplan zu veranschlagen. Eine Zuführung von Mitteln an ein Sondervermögen außerhalb des Haushaltsplans ist im Haushaltsrecht nicht vorgesehen.

Im Mai 2018 wurde die Hessenkasse als Sondervermögen des Landes zur Ablösung kommunaler Kassenkredite gegründet. Die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) stellte im Auftrag des Landes den teilnehmenden Kommunen rund 4,8 Mrd. Euro zur Ablösung ihrer Kassenkredite zur Verfügung. Das Sondervermögen Hessenkasse verpflichtete sich vertraglich gegenüber der WIBank, Zins, Tilgung und alle anderen Kosten zu tragen. Gleichzeitig erhält es Eigenbeiträge der

Kommunen in Höhe von 25 Euro pro Einwohner und Jahr. Im Gesamtabschluss des Landes ist dafür eine Forderung von rund 2,1 Mrd. Euro ausgewiesen. Zur Frage der Abbildung des Sondervermögens in der Schuldenübersicht sowie der Vereinbarkeit des Hessenkassengesetzes mit den Regelungen über die Kreditaufnahme werden verschiedene Rechtsauffassungen vertreten (Abschnitt 1.5).

Die beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft testierte den Gesamtabschluss und den Gesamtlagebericht uneingeschränkt. Der Rechnungshof schloss sich diesem Prüfungsurteil an und stellte den Gesamtabschluss und den Gesamtlagebericht zum 14. Juni 2019 fest.

1.1 Regeln für die Entlastung

Grundlagen sind Haushaltsrechnung und Bemerkungen

Am Ende jedes Haushalts steht die Entlastung der Landesregierung durch den Landtag. Dieses Kontrollinstrument des Parlaments bildet den Schlusspunkt des Haushaltskreislaufs. Im Haushalt legt das Parlament als treuhänderischer Verwalter der Steuereinnahmen fest, wie und wofür die Steuereinnahmen ausgegeben werden.¹ Für die Umsetzung des Haushaltsplans ist die Landesregierung verantwortlich. Sie berichtet dem Landtag über die Mittelverwendung.

Der Entlastungsbeschluss bescheinigt der Regierung, die Mittel im Sinne der Vorgaben verwendet zu haben. Er stützt sich auf die Rechnungslegung der Landesregierung (Haushaltsrechnung) und die Bemerkungen des Rechnungshofs.

Prüfungsmaßstab ist der Haushaltsplan 2018

Der vom Parlament verabschiedete Haushaltsplan ermächtigt Landesregierung und Verwaltung, die hier festgeschriebenen Ausgaben zu leisten. Grundsätzlich dürfen Landesregierung und Verwaltung nur ausgeben, was im Haushaltsplan vom Parlament genehmigt wurde. In der Haushaltsrechnung weisen

¹ Siekmann in: Sachs, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 110 GG, Rn. 3; Nowak, Staatliche Doppik: ein Mehrwert für unsere Demokratie!, in: WPg 3.2019, S. 161.

Soll-Ist-Vergleiche nach, ob die vorgegebenen Höchstbeträge eingehalten wurden. Der Haushaltsplan legt damit das „Wie“ und „Was“ fest.

Hessens Haushaltsplan: Kameraler Haushalt und Produkthaushalt

Der kamerale Haushalt gibt den Mitteleinsatz des aktuellen Jahres vor. Zusätzlich stellt der Produkthaushalt den Mitteleinsatz betriebswirtschaftlich dar. Dazu bündelt er Verwaltungsleistungen zu Produkten wie „Kriminalitätsbekämpfung“ oder „Bildung und Erziehung in der Grundschule“. Für jedes Produkt gibt es eine Kostenvorgabe. Sie umfasst die Zahlungsströme für das aktuelle Jahr und nicht zahlungswirksame Aufwendungen wie Abschreibungen und die Bildung von Rückstellungen. Beide – kamerale Haushalt und Produkthaushalt – müssen die haushaltsrechtlichen Vorgaben zu Form und Inhalt erfüllen.

Haushaltsgrundsätze geben Form und Inhalt vor

Das Parlament steuert und kontrolliert über den Haushaltsplan Regierungs- und Verwaltungstätigkeit. Diese Funktionen werden durch die sogenannten Haushaltsgrundsätze sichergestellt. Beispielsweise bezweckt der Grundsatz der Vollständigkeit, dass der Haushalt einen Überblick über alle finanzwirtschaftlichen Vorgänge des Landes gewährt.

Neben der Verfassung macht das Haushaltsgrundsätzegesetz weitere Vorgaben zu Haushaltsrecht und Haushaltswirtschaft. Bestimmungen von Bund und Ländern in den Haushaltsordnungen oder jährlichen Haushaltsgesetzen müssen sich an Verfassung und Haushaltsgrundsätzegesetz ausrichten.

Weitere Entlastungsgrundlage

Zusätzlich zur Haushaltsrechnung erklärte der Landtag per Haushaltsvermerk die Prüfung der „Mittel zur Verfügung des Ministerpräsidenten für Zwecke des Informationswesens“ für entlastungsrelevant.² Er beauftragte den Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs mit der Prüfung. Die Prüfung der Mittel von 340.000 Euro wurde ohne Beanstandungen abgeschlossen. Eine entsprechende Erklärung für das Jahr 2018 ist diesen Bemerkungen als Anlage beigefügt.

² „Prüfungsvermerk Hessischer Rechnungshof“, Haushaltsplan 2018/2019, Einzelplan 02, S. 8.

1.2 Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht

Zusätzliche Information durch den Gesamtabschluss

Ergänzend zur Rechnungslegung über den Haushaltsplan erstellt die Landesregierung einen Gesamtabschluss nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung. Er ist (noch) nicht Bestandteil der Haushaltsrechnung und damit grundsätzlich für die Entlastung nicht erforderlich. Der Gesamtabschluss zeigt die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage mit allen Verpflichtungen, die in künftigen Haushaltsjahren zahlungsrelevant werden. Die Vermögensrechnung (Bilanz) fungiert als „Frühwarnsystem“, das künftige Haushaltsbelastungen ankündigt. Das Jahresergebnis bringt zum Ausdruck, ob generationengerecht und nachhaltig gewirtschaftet wurde. Dies ist der Fall, wenn die Erträge die Aufwendungen decken (doppischer Haushaltsausgleich). Wegen des Mehrwerts der Doppik³ für die Beurteilung der Landesfinanzen regt der Rechnungshof an: Der Gesamtabschluss des Landes Hessen sollte Bestandteil der Haushaltsrechnung und damit Entlastungsgrundlage werden!

Gesamtabschluss als Steuerungsinstrument

Der Gesamtabschluss dokumentiert die finanziellen Auswirkungen und Konsequenzen politischer Entscheidungen. So unterstützt er eine gezielte, politische Steuerung. Die aus der Vermögensrechnung erkennbaren Zahlungsverpflichtungen für das nächste Jahr sind im Haushaltsplan zu berücksichtigen.

Der Rechnungshof spricht sich dafür aus, doppelte Buchführung und Gesamtabschluss als Steuerungsinstrumente in der LHO zu verankern. Die anstehende Reform der LHO sollte Kameralistik und Doppik harmonisieren. Denn: Nur mit einer Vermögens- und Ergebnisrechnung lässt sich die Generationengerechtigkeit des Haushalts messen.

Gütesiegel des Gesamtabschlusses: Testat und Feststellung

Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht des Landes werden im Auftrag des Rechnungshofs von einer unabhängigen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geprüft und testiert. Im Fokus steht die Einhaltung der Ordnungsmäßigkeit der Buchführung. Der Gesamtabschluss muss demnach ein zutreffendes Bild der

³ Vgl. Nowak, Staatliche Doppik: ein Mehrwert für unsere Demokratie!, in: WPg 3.2019, S. 157 – 163.

Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermitteln. Aufgabe des Gesamtlageberichts ist es, die Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklung realistisch darzustellen. Der Rechnungshof stellt den Gesamtabschluss fest.

Testat und Feststellung

Am 12. Juni 2019 testierte die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PwC Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht des Landes zum 31. Dezember 2018 uneingeschränkt. Das bedeutet, dass Abschluss und Lagebericht den hohen Prüfungsmaßstäben der Wirtschaftsprüfer genügen. Die Buchführung des Landes zeichnet sich durch ein hohes Qualitätsniveau aus.

Der Rechnungshof schloss sich nach eigener Prüfung dem Prüfungsurteil von PwC an. Als Teil seiner eigenen Prüfungshandlungen begleitete er die Wirtschaftsprüfung eng und nahm an Terminen mit den obersten Landesbehörden teil. So konnte der Rechnungshof Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht am 14. Juni 2019 feststellen.

Die Veröffentlichung von Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht im ersten Halbjahr war und bleibt gemeinsames Ziel von Landesregierung und Rechnungshof. Mit der Veröffentlichung des Geschäftsberichts 2018 am 27. Juni 2019 wurde dieses Ziel erreicht. Den Abgeordneten stehen damit die umfassend geprüften Abschlussinformationen rechtzeitig vor Beginn der Haushaltsberatungen zur Verfügung.

1.3 Prüfungsfeststellungen zu ausgewählten Haushaltsgrundsätzen

Nur entlastungsrelevante Prüfungsfeststellungen

Die Haushaltsgrundsätze bilden den rechtlichen Rahmen für das Handeln des Landes. Aus der Vielzahl an Prüfungsoptionen wählte der Rechnungshof einige zur Überprüfung für 2018 aus.⁴ Er berichtet hier über die Prüfungsergebnisse, die für die Entlastung der Landesregierung wichtig sein könnten.

⁴ § 89 Abs. 2 LHO erlaubt dem Rechnungshof nach seinem Ermessen die Prüfung zu beschränken und Rechnungen ungeprüft zu lassen.

1.3.1 Haushaltsausgleich

Haushaltsplan und -vollzug 2018 formal ausgeglichen

In 2018 waren die Einnahmen und Ausgaben jeweils sowohl im Haushaltsplan (36.479,9 Mio. Euro) als auch im Haushaltsvollzug (38.248,3 Mio. Euro) gleich hoch. Damit wurde die Vorgabe der Verfassung erfüllt, den Haushaltsplan in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen (**formaler Haushaltsausgleich**).

Finanzierungssaldo zeigt materiellen Haushaltsausgleich an

Sind Einnahmen und Ausgaben ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichen, spricht man vom **materiellen Haushaltsausgleich**. Laut Finanzierungsrechnung⁵ wurde dieser im Haushaltsjahr 2018 erreicht. Es wurde sogar ein positiver **Finanzierungssaldo von 1.107,5 Mio. Euro** erzielt (vgl. Tabelle 1–1). Der Finanzierungssaldo stellt die bereinigten Einnahmen den bereinigten Ausgaben gegenüber. Er ermöglicht einen wirtschaftlichen Vergleich der öffentlichen Haushalte, indem er nur Mittel mit Auswirkung auf den Wirtschaftskreislauf einbezieht. Unberücksichtigt bleiben daher Kreditaufnahmen und -tilgungen, landesinterne Verrechnungen und Rücklagen.

Tabelle 1–1: Ermittlung des Finanzierungssaldos 2018

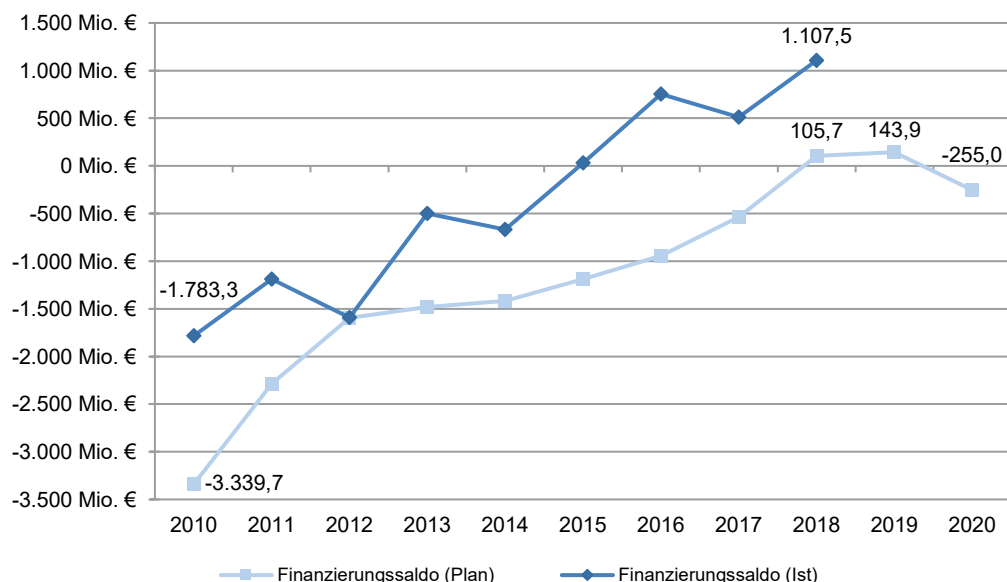
	in Mio. Euro		
	Unbereinigte Einnahmen	38.248,3	
–	Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt	5.635,0	
–	Haushaltstechnische Verrechnungen	3.666,3	
–	Entnahmen aus Rücklagen	81,6	
=	Bereinigte Einnahmen		28.865,4
	Unbereinigte Ausgaben	38.248,3	
–	Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt	5.835,4	
–	Haushaltstechnische Verrechnungen	3.681,5	
–	Zuführungen an Rücklagen	973,5	
=	Bereinigte Ausgaben		27.757,9
=	Finanzierungssaldo		1.107,5

⁵ Die Finanzierungsrechnung ermittelt den Finanzierungssaldo als Ergebnis der Haushaltsausführung, vgl. Haushaltsrechnung 2018, Anlage 10, S. 638.

Haushaltsvollzug regelmäßig besser als geplant

Die folgende Abbildung 1–1 stellt die **Entwicklung von geplantem und tatsächlichem Finanzierungssaldo** dar. Der tatsächliche Finanzierungssaldo war stets besser als der geplante. In den letzten Jahren entstand die Verbesserung durch Mehreinnahmen gegenüber dem Haushaltsplan. 2018 hingegen beruht die Verbesserung von 1.001,8 Mio. Euro überwiegend darauf, dass niedrigere Ausgaben als geplant getätigt wurden (–707,5 Mio. Euro). Dies lag hauptsächlich an geringeren Zahlungen in den Länderfinanzausgleich (–548,1 Mio. Euro) aufgrund rückläufiger Gewinnsteuern.⁶ Vor allem höhere Einnahmen aus Landessteuern (z. B. Erbschaftsteuer und Grunderwerbsteuer) konnten die geringeren Gewinnsteuern zum Teil ausgleichen.

Abbildung 1–1: Entwicklung des Finanzierungssaldos in den Jahren 2010 bis 2020



Der Rechnungshof erachtet den **materiellen Haushaltsausgleich** als wichtige Bedingung für **langfristig stabile Landesfinanzen**. Daher bekräftigt er seine Empfehlung aus früheren Jahren, die derzeit günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen konsequent zur Konsolidierung des Landeshaushalts zu nutzen und Altschulden zu tilgen.⁷

⁶ Als Gewinnsteuern werden hier Körperschaftsteuer, nicht veranlagte Steuer vom Ertrag, Abgeltungssteuer und Gewerbesteuerumlage bezeichnet.

⁷ Vgl. Bemerkungen 2017, S. 42, Bemerkungen 2015, S. 34 und Bemerkungen 2014, S. 31.

Die Steuereinnahmen des Landes sind im Jahr 2018 hinter den Planwerten zurückgeblieben und es zeichnet sich eine konjunkturelle Eintrübung ab.⁸ Der Rechnungshof weist auf die Gefahr hin, dass dem Land zukünftig weniger Steuereinnahmen zur Verfügung stehen könnten. Zur Einhaltung des verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Haushaltsausgleichs im Jahr 2020 könnten auch Einsparungen erforderlich werden.⁹

1.3.2 Zeitliche Spezialität

Abweichungen sind Ausgabereste, Vorgriffe und Rücklagen

Der Haushaltsplan legt für jedes Jahr die maximalen Ausgabebeträge fest. Dies ermöglicht dem Landtag, jährlich auf die Mittelverwendung Einfluss zu nehmen. Die Bildung von Rücklagen, Ausgaberesten und Vorgriffen durchbricht den Grundsatz der zeitlichen Spezialität.

Ausgabereste verschieben einen Teil der Ausgabeerlaubnis in das Folgejahr. Vorgriffe bewirken das Gegenteil: Sie legitimieren Mehrausgaben im aktuellen Jahr, indem sie einen Teil der Ausgabeerlaubnis des Folgejahres vorab nutzen. Beide sind im Wesentlichen auf Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen begrenzt. Bei Ausgaberesten bleibt der ursprünglich vom Landtag genehmigte Zweck erhalten. Im Folgejahr entsteht eine zusätzliche Ausgabeerlaubnis für den genehmigten Zweck. In der Praxis muss die Verwaltung sie durch Einsparungen an anderer Stelle kompensieren.

Vorgriffe kompensieren Mehrausgaben, indem sie eine zukünftige Ausgabeerlaubnis für den gleichen Zweck nutzen. Bei EU-Förderungen zum Beispiel muss das Land zunächst eigene Mittel auszahlen. Sie werden von der EU erstattet. Die Auszahlung kann per Vorgriff auf die zukünftige Erstattung finanziert werden.

⁸ Die Herbstprojektion 2019 der Bundesregierung und weitere aktuelle Projektionen anderer Institutionen projizieren für Deutschland in 2019 einen erheblichen Rückgang der realen Wachstumsrate; vgl. Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats, Elfte Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 HGrG, Übersicht 2: Aktuelle Projektionen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, S. 7.

⁹ Nach der neuen Schuldenbremse ist der Haushalt grundsätzlich ohne die Aufnahme von Krediten auszugleichen (Art. 141 Abs. 1 HV n. F.). Wird von der Konjunkturbereinigung und den weiteren Ausnahmen abgesehen, wurde somit eine Pflicht zum materiellen Haushaltsausgleich eingeführt. Zur Schuldenbremse siehe Abschnitt 1.4.4.

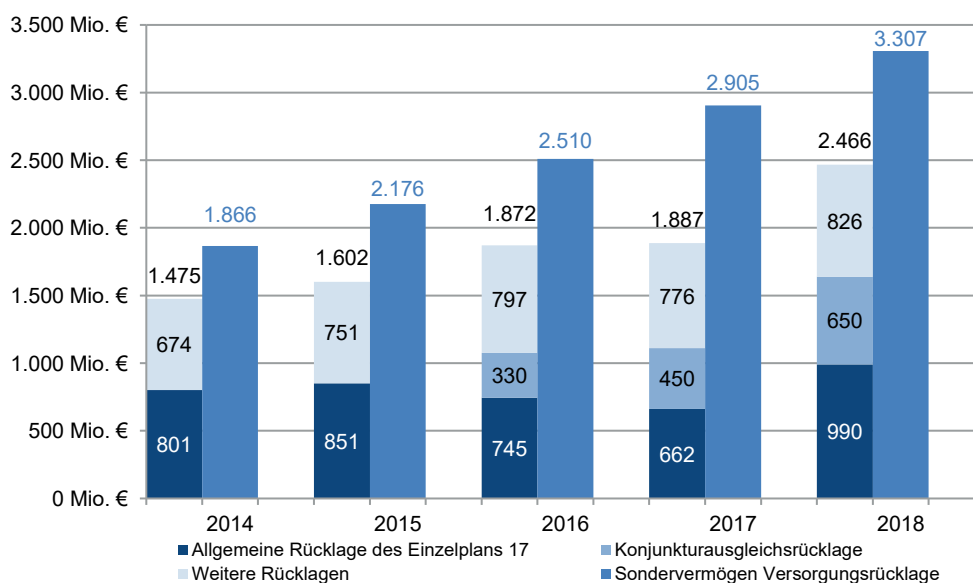
Im Unterschied dazu wird die Rücklagenbildung als Ausgabe gebucht. Die Entnahme aus der Rücklage führt zu einer Haushaltseinnahme. Dadurch entsteht eine zusätzliche Ausgabeermächtigung.¹⁰

Zur Wahrung des parlamentarischen Einflusses auf die Haushaltsführung sind diese Ausnahmen vom Grundsatz der zeitlichen Spezialität zurückhaltend einzusetzen.¹¹

Sondervermögen Versorgungsrücklage

Die nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung der Rücklagen seit 2014. Das Sondervermögen Versorgungsrücklage von 3.307 Mio. Euro¹² wird getrennt von den anderen Rücklagen ausgewiesen. Das Geld wird einem Kapitalstock zugeführt, um Erträge zu erwirtschaften. Die Erträge sollen langfristig der Finanzierung künftiger Pensionszahlungen dienen.

Abbildung 1–2: Entwicklung der Rücklagen sowie des Sondervermögens Versorgungsrücklage zum Ende der Haushaltsjahre 2014 bis 2018



¹⁰ Mehreinnahmen erhöhen die Ausgabeermächtigung, § 3 Abs. 4 S. 1 HG 2018/2019.

¹¹ Siekmann in: Sachs, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 110 GG, Rn. 63.

¹² Der Geschäftsbericht des Landes Hessen weist das Sondervermögen Versorgungsrücklage mit einem Betrag von 3.227 Mio. Euro aus. Damit besteht ein Unterschied zu dem im Text genannten Betrag lt. Anlage 13 der Haushaltsrechnung. Dieser beruht hauptsächlich auf Abschreibungen wegen dauerhafter Wertminderung. Die Kameralistik kennt solche Abschreibungen nicht.

Rücklagen: Rund 7 Prozent des Haushaltsvolumens

In 2018 stockte das Finanzministerium die Rücklagen (ohne Sondervermögen Versorgungsrücklage) um 30 Prozent auf rund 2.466 Mio. Euro auf. Das entspricht fast 7 Prozent des Haushaltsvolumens 2019. Die „weiteren“ Rücklagen enthalten u. a. Mittel Dritter mit rechtlich bindender Verwendungsaufgabe von 125,6 Mio. Euro.¹³

Ausgabereste und Vorgriffe: Rund 2 Prozent des Haushaltsvolumens

Im Jahr 2018 übertrug die Landesregierung 848,8 Mio. Euro als Ausgabereste auf das Jahr 2019. Von den Haushaltsansätzen 2019 nutzte sie vorab 26,6 Mio. Euro für EU-Förderungen. Saldiert entspricht dies rund 2 Prozent des Haushaltsvolumens 2018.

1.3.3 Einheit und Vollständigkeit

Nur ein Haushaltsplan für finanziellen Überblick

Der Grundsatz der Einheit besagt, dass es nur einen einzigen Haushaltsplan geben darf. In ihm sind sämtliche zu erwartende Einnahmen, voraussichtlich zu leistende Ausgaben und benötigte Verpflichtungsermächtigungen¹⁴ zu veranschlagen (Grundsatz der Vollständigkeit). Die Grundsätze der Einheit und Vollständigkeit sollen den Abgeordneten einen Gesamtüberblick über alle finanzwirtschaftlichen Vorgänge verschaffen.

Sondervermögen und Stiftungen durchbrechen Grundsatz der Einheit

Eine Ausgliederung von Sondervermögen aus dem Haushalt ist grundsätzlich zulässig, solange sich dafür vernünftige Gründe finden lassen.¹⁵ Die Auslagerung von Geschäftsvorfällen in Nebenhaushalte wie Sondervermögen erschwert allerdings den Überblick über die Finanzen des Landes. Sondervermögen werden per Gesetz errichtet und sind zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Landes bestimmt. Sie bestehen aus abgesonderten Teilen des Landesvermögens mit eigener Wirtschaftsführung. Einen Überblick über die erwart-

¹³ Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Bundesmittel zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (65,9 Mio. €) und für den Breitbandausbau (37,7 Mio. €).

¹⁴ Verpflichtungsermächtigungen eröffnen der Verwaltung u. a. die Möglichkeit, mehrjährige Verträge abzuschließen.

¹⁵ Vgl. dazu insbesondere Puhl in: Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 167 ff.

ten Einnahmen und Ausgaben der Sondervermögen geben ihre Wirtschaftspläne. Sie sind dem Haushaltsplan als Anlage beigefügt.

Öffentliche Aufgaben können auch in Stiftungen ausgelagert werden. Der Haushaltsplan zeigt lediglich die Förderung der Stiftung aus Landesmitteln. Auf Übersichten zu Stiftungseinnahmen und -ausgaben wird verzichtet.¹⁶

Zwei neue Sondervermögen 2018

Zusätzlich zu den drei bestehenden Sondervermögen¹⁷ wurden im Jahr 2018 zwei neue Sondervermögen gebildet: Hessenkasse und Universitätsbibliothek Frankfurt am Main und Wohnraum- und Wohnumfeldförderung (Universitätsbibliothek).

Sondervermögen Hessenkasse

Das im Mai 2018 errichtete Sondervermögen Hessenkasse unterstützt die Kassenkreditablösung der hessischen Kommunen und fördert ihre Investitionen. Es finanziert sich neben Landesmitteln aus Beiträgen der Gemeinden und Landkreise sowie aus kommunalen Mitteln des Landesausgleichstocks und Bundesmitteln zur Entlastung der Kommunalhaushalte. Über das Sondervermögen Hessenkasse wird ausführlich in Abschnitt 1.5 berichtet.

Sondervermögen Universitätsbibliothek

Dem Sondervermögen Universitätsbibliothek ist der Erlös aus der Veräußerung des alten Polizeipräsidiums Frankfurt von 216,4 Mio. Euro¹⁸ im Jahr 2019 zugeflossen. Aus den Mitteln sollen im Wesentlichen gefördert werden:

- der Bibliotheksneubau der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität,
- der Erwerb von Grundstücken für die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum in Frankfurt und dem hessischen Rhein-Main-Gebiet und

¹⁶ Nr. 5.2 VV zu § 26 LHO erlaubt für Stiftungen, die der alleinigen Verfügung des Landes unterliegen, von der Aufnahme von Übersichten über Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsplan abzusehen.

¹⁷ Versorgungsrücklage (Haushaltsplan 2018/2019, Einzelplan 17, Anlage I, S. 390), Hessischer Investitionsfonds (Haushaltsplan 2018/2019, Einzelplan 17, Anlage II, S. 391ff.) und Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen (Haushaltsplan 2018/2019, Einzelplan 9, Anlage IV, S. 490 ff.).

¹⁸ Der Betrag setzt sich aus einer Anzahlung von 24,0 Mio. Euro in 2018, der Restzahlung von 188,5 Mio. Euro in 2019 und Verzugszinsen von 3,9 Mio. Euro zusammen.

- Infrastrukturinvestitionen im Wohnumfeld.

Das Errichtungsgesetz sieht vor, dass der Verkaufserlös nicht über den Landeshaushalt, sondern direkt an das Sondervermögen gezahlt wird.¹⁹ In 2018 leistete der Käufer eine Anzahlung von 24,0 Mio. Euro, die nicht als Haushaltseinnahme erfasst wurde. Im Januar 2019 zahlte er den verbleibenden Betrag inkl. Verzugszinsen.²⁰ Die Zahlungen wurden in 2019 dem Sondervermögen zugeführt.²¹

Der Nachtragshaushalt 2019 weist für Investitionszuweisungen an das Sondervermögen eine Ausgabeposition ohne Betrag aus. Dieser Leertitel dient laut Erläuterung zum Haushaltsplan der Weiterleitung von Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken an das Sondervermögen. Leertitel werden in den Haushaltsplan aufgenommen, wenn sich die Höhe des Haushaltsansatzes nicht ermitteln oder schätzen lässt. Bis Ende September 2019 wurden auf dem Titel keine Ausgaben gebucht.

Nach den Prinzipien von Einheit und Vollständigkeit des Haushalts sind alle Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich im Haushaltsplan zu veranschlagen. Eine Zuführung von Mitteln an ein Sondervermögen außerhalb des Haushaltsplans ist im Haushaltsrecht nicht vorgesehen.

1.3.4 Vorherigkeit

Haushaltsplan 2018 am 31. Januar 2018 beschlossen

Der Grundsatz der Vorherigkeit fordert, das Haushaltsgesetz vor dem Jahreswechsel auszufertigen und im hessischen Gesetz- und Verordnungsblatt zu verkünden. Er verpflichtet alle Verfahrensbeteiligten, auf den rechtzeitigen Beschluss des Haushaltsplans hinzuwirken. Verzögert sich der Erlass des Haushaltsgesetzes, kommt es zu einer Phase der vorläufigen Haushaltsführung nach Art. 140 HV. In diesem Zeitraum darf die Landesregierung nur zwingend notwendige Ausgaben tätigen.

¹⁹ § 4 Abs. 1 des Gesetzes über das Sondervermögen „Universitätsbibliothek Frankfurt am Main und Wohnraum- und Wohnumfeldförderung“, GVBl. 2018, S. 389.

²⁰ Verbleibender Betrag 188,5 Mio. Euro und Verzugszinsen 3,9 Mio. Euro.

²¹ Haushaltsrechnung 2018, Anlage 15, S. 646.

Der Doppelhaushalt 2018/2019 wurde am 31. Januar 2018 vom Landtag verabschiedet und am 2. Februar 2018 im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet.

1.4 Schuldenstand

1.4.1 Die Entwicklung des Schuldenstands in der Haushaltsrechnung

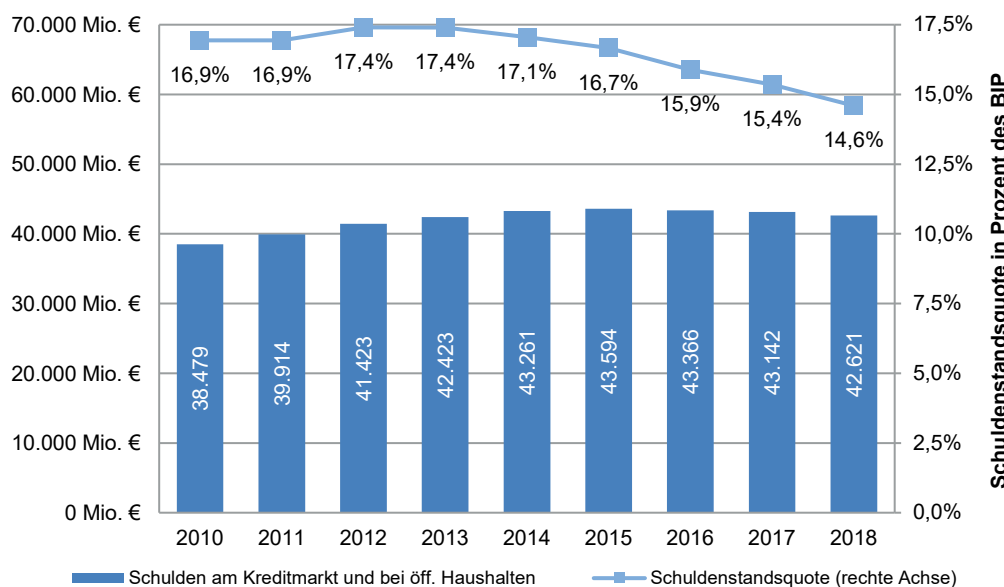
Die Staatsschulden sind in einer Übersicht auszuweisen, die als Anlage 9 der Haushaltsrechnung beigelegt wird. Die Übersicht gliedert sich einerseits in die Haushaltsschulden und andererseits in die nachrichtlich ausgewiesenen Eventualverbindlichkeiten, Sicherheitsleistungen im Collateralmanagement und Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank. Zum Ende des Haushaltsjahres 2018²² wurden danach **Haushaltsschulden** in Höhe von **42.620,8 Mio. Euro** ausgewiesen. Sie umfassen die **Schulden am Kreditmarkt** und die **Schulden im öffentlichen Bereich**. Bei den Schulden im öffentlichen Bereich handelt es sich um Darlehen des Bundes für den sozialen Wohnungs- und Siedlungsbau. Kassenkredite werden nicht dazu gezählt.

Daneben werden zum Stichtag 31. Dezember 2018 in der Anlage 9 nachrichtlich **Bürgschaften und Garantien** (Eventualverbindlichkeiten) in Höhe von 1.506,5 Mio. Euro, **Sicherheitsleistungen im Collateralmanagement** in Höhe von 4.504,4 Mio. Euro sowie **Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank** in Höhe von 7.133,0 Mio. Euro ausgewiesen. Letztere umfassen Verbindlichkeiten nach dem Schutzschirmgesetz von 2.353,8 Mio. Euro und die gesamten Verbindlichkeiten des Sondervermögens Hessenkasse von 4.779,2 Mio. Euro. Nachrichtlich ausgewiesene Positionen sind in den Haushaltsschulden nicht enthalten.

²² Das Haushaltsjahr endet regelmäßig nach Ablauf des jeweiligen Kalenderjahres. Üblicherweise werden aber zu Beginn des neuen Kalenderjahres noch abschließende Buchungen zugunsten des letzten Haushaltsjahres vorgenommen, insbesondere noch abschließende Kreditaufnahmen getätigt und der Bestand der Kassenkredite buchhalterisch glattgestellt. Erst danach wird buchhalterisch das abgelaufene Haushaltsjahr abgeschlossen. Entsprechend lagen die Kassenkredite zum 31. Dezember 2018 bei 2.520,0 Mio. Euro und zum Ende des gebuchten Haushaltsjahres 2018 bei 0 Euro.

Abbildung 1–3 zeigt basierend auf der Anlage 9 der Haushaltsrechnung die Entwicklung der Haushaltsschulden jeweils zum Ende des Haushaltsjahres seit 2010.²³

Abbildung 1–3: Kreditschulden zum Ende der Haushaltsjahre 2010 bis 2018



Das Land hat im Jahr 2018 den positiven Finanzierungssaldo dazu genutzt, die **Kreditschulden** um 521,6 Mio. Euro auf 42.620,8 Mio. Euro abzubauen. Gegenüber dem Vorjahr entsprach dies einer Reduktion um 1,2 Prozent. Realisiert wurden eine **Nettokredittilgung** am Kreditmarkt von 200,4 Mio. Euro und eine Nettotilgung von Schulden im öffentlichen Bereich von 321,1 Mio. Euro. Die Kreditschulden sind seit dem Jahr 2015 rückläufig.

Die **Schuldenstandsquote**²⁴ ist seit 5 Jahren rückläufig: Ende 2018 beliefen sich die Kreditschulden auf 14,6 Prozent des hessischen Bruttoinlandsproduktes (BIP). Hauptursache für den fallenden Trend ist das stetige Wachstum des hessischen BIP (vgl. Abschnitt 3.1).

²³ Davon abweichend werden Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank zum Ende des Kalenderjahres (31. Dezember) ausgewiesen.

²⁴ Die Schuldenstandsquote bezeichnet das Verhältnis von Staatsschulden zu Bruttoinlandsprodukt. Für die Berechnung wird hier als Maß der Staatsschulden der Stand der Kreditschulden zum Ende des Haushaltsjahres herangezogen.

1.4.2 Regeln zur Begrenzung der Schuldenaufnahme

In 2009 wurde in Deutschland die sogenannte Schuldenbremse eingeführt, die für die Länder ein strukturelles Neuverschuldungsverbot vorsieht.

In Hessen wurde durch eine verfassungsändernde Volksabstimmung im März 2011 die **Schuldenbremse** in **Art. 141 HV** aufgenommen. Demnach ist der Landeshaushalt ab dem Jahr 2020 grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen.

Während der Übergangszeit bis Ende 2019 findet Art. 141 Satz 1 HV in seiner bisherigen Fassung (im Folgenden vereinfachend: Art. 141 HV a. F.) Anwendung. Zusätzlich bestimmen die **Übergangsregeln** in **Art. 161 HV**, dass der Abbau des bestehenden Defizits im Haushaltsjahr 2011 beginnt. Außerdem müssen die Haushalte so aufgestellt werden, dass die neuen Regelungen der Schuldenbremse im Haushaltsjahr 2020 eingehalten werden können. Während dieser Übergangszeit gilt bereits das Ausführungsgesetz zur Schuldenbremse (Artikel 141-Gesetz), das die Abbauregelung des Art. 161 HV konkretisiert. Da während der Übergangszeit beide Schuldenregeln – die alte, investitionsorientierte Schuldenbegrenzungsregel und die Übergangsregelung zum Abbaupfad – gelten, ist letztlich die striktere der beiden Grenzen für die Nettokreditaufnahme einzuhalten.²⁵

1.4.3 Grenzen der investitionsorientierten Schuldenregel

Die investitionsorientierte Schuldenbegrenzungsregel in Art. 141 HV a. F. sieht vor, dass Kredite nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken, d. h. für im Haushaltsplan veranschlagte Investitionsausgaben, aufgenommen werden dürfen. Zur Einhaltung der **verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze** darf die Summe der Kreditaufnahmen die Gesamtheit des außerordentlichen Bedarfs für investive Zwecke grundsätzlich nicht übersteigen.²⁶ Damit soll der Gesetzgeber bei der Kreditaufnahme in der Regel auf investive Ausgaben beschränkt werden.

Aufgrund des nicht eindeutig abgegrenzten Begriffs der Investitionen haben sich zwei verschiedene Definitionen der Kreditobergrenze entwickelt. Seit dem

²⁵ Vgl. Gesetzesbegründung zum HG 2018/19, S. 17.

²⁶ Vgl. Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen, Loseblatt-Kommentar, Stand 16. Ergänzungslieferung 1999, Art. 141 HV, IV, 1.

Jahr 2005 unterscheidet das Finanzministerium zwischen der **engen und der weiten Kreditobergrenze**.

Bis zum Haushaltsjahr 2004 wurde die enge Kreditobergrenze zugrunde gelegt. Unberücksichtigt blieben dabei die Investitionen aus dem Steuerverbund des Kommunalen Finanzausgleichs, da es sich um den durch Gesetz den Kommunen zustehenden Anteil am Steueraufkommen handelt.

Seit 2005 legt die Landesregierung – analog zur Vorgehensweise der meisten anderen Länder – als Maßstab die „weite Kreditobergrenze“ oder „Verfassungsgrenze“ zugrunde. Dabei werden die Investitionsausgaben im Kommunalen Finanzausgleich in voller Höhe auf die Kreditobergrenze angerechnet.

Die enge Grenze sieht die Landesregierung seitdem als freiwillige politische Selbstbeschränkung, die verfassungsrechtlich nicht vorgegeben sei.

Für die Beurteilung der Verfassungskonformität beider Kreditobergrenzen in der Übergangsphase bis 2020 ist nach Art. 141 HV a. F. der Haushaltsplan maßgebend.²⁷ Er weist eine **Nettokredittilgung** von **0,2 Mio. Euro** aus. Die Nettokreditaufnahme bzw. -tilgung ist die Differenz aus der Aufnahme und der Tilgung von Schulden am Kreditmarkt. Im Vollzug tilgte das Land laut Haushaltsrechnung 200,4 Mio. Euro netto.²⁸

Tabelle 1–2: Ermittlung der Nettokreditaufnahme bzw. Nettokredittilgung 2018

Nettokreditaufnahme und Kreditobergrenze im Haushaltsjahr 2018	Haushaltsplan	Haushaltsvollzug
	Mio. Euro	Mio. Euro
Aufnahme von Kreditmarktmitteln im Kernhaushalt (brutto)	3.940,8	5.635,0
Tilgung von Kreditmarktmitteln im Kernhaushalt (brutto)	-3.941,0	-5.835,4
Nettokreditaufnahme (+) bzw. Nettokredittilgung (-) im Kernhaushalt	-0,2	-200,4

Basierend auf Haushaltsplan und -rechnung wurden im Haushaltsjahr 2018 sowohl die enge als auch die weite **Kreditobergrenze eingehalten**.

²⁷ Vgl. Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen, Loseblatt-Kommentar, Stand 16. Ergänzungslieferung 1999, Art. 141 HV, VI, a.

²⁸ Ohne Tilgung von 321,1 Mio. Euro im öffentlichen Bereich.

1.4.4 Grenze der Schuldenbremse in der Übergangsphase bis 2020

Die **Schuldenbremse** in Art. 141 HV n. F. sieht vor, dass der Landeshaushalt ab 2020 grundsätzlich ohne Kredite ausgeglichen werden muss. Während der Übergangszeit bis 2020 gilt das Ausführungsgesetz zur Schuldenbremse, das die Abbauregelung des Art. 161 HV konkretisiert.²⁹

1.4.5 Wie wird die Neuverschuldungsobergrenze ermittelt?

Das Verfahren zur Berechnung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme wurde mit dem Ausführungsgesetz zu Art. 141 HV n. F. festgelegt. Das Gesetz sieht eine **Bereinigung der tatsächlichen Nettokreditaufnahme** um die Effekte konjunktureller Schwankungen und finanzieller Transaktionen (z. B. Beteiligungserwerb und -veräußerungen sowie Darlehensvergabe und -rückflüsse) vor. Außerdem werden Rücklagenveränderungen beim Sondervermögen Versorgungsrücklage des Landes Hessen herausgerechnet.³⁰

Während der Übergangsphase ist zudem eine begrenzte strukturelle Nettokreditaufnahme zulässig. Konkret ist die **strukturelle Nettokreditaufnahme** des Jahres 2014 in Höhe von 544,8 Mio. Euro in den Jahren 2015 bis 2018 jeweils um ein Fünftel abzubauen (Abbaupfad). Somit darf im Jahr 2018 die strukturelle Nettokreditaufnahme 109,0 Mio. Euro nicht übersteigen. Ab dem Jahr 2019 ist der Haushalt grundsätzlich strukturell auszugleichen.³¹

Um die Auswirkungen konjunktureller Schwankungen auf den Landeshaushalt zu neutralisieren, wird die **Konjunkturkomponente** bestimmt. Sie erlaubt, bei einer negativen Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage konjunkturbedingte Mindereinnahmen durch Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bei einer positiven Abweichung sind die entstehenden konjunkturbedingten Überschüsse zur Tilgung konjunkturbedingter Kredite aus Vorjahren zu verwenden. Danach verbleibende Beträge sind einer zweckgebundenen Rücklage, der Konjunkturausgleichsrücklage, zuzuführen.

²⁹ Vgl. § 11 Artikel 141-Gesetz.

³⁰ Vgl. § 1 Abs. 1 und 2 Artikel 141-Gesetz. Für weitere Details zur neuen Schuldenregelung siehe Bemerkungen 2015, S. 26 ff.

³¹ Vgl. § 11 Artikel 141-Gesetz.

Die Frühjahrsprojektion 2017 der Bundesregierung hatte für das Jahr 2018 eine leichte Unterauslastung der deutschen Volkswirtschaft vorhergesagt (Produktionslücke 1.700 Mio. Euro).³² Auf Grundlage dieser Prognose wurde für Hessen eine **Ex-ante-Konjunkturkomponente** in Höhe von 16,4 Mio. Euro ermittelt (siehe Tabelle 1–3).

Tabelle 1–3: Ermittlung der Konjunkturkomponente 2018

1. Ermittlung der Ex-ante-Konjunkturkomponente 2018		
(1)	Nominale Produktionslücke Gesamtstaat (in Mio. Euro)	1.700
(2)	Budgetsensitivität Länder	13,0%
(3)=(1)x(2)	Ex-ante-Konjunkturkomponente	221
(4)	Anteil Hessens an Steuereinnahmen Ländergesamtheit (nach LFA)	7,4 %
(I)=(3)x(4)	Ex-ante-Konjunkturkomponente Hessen (in Mio. Euro)	16,4
2. Ermittlung der Steuerabweichungskomponente 2018		
(5)	Basissteuern 2018 (Steuerschätzung) (in Mio. Euro)	15.761,8
(6)	Steuer-Ist 2018 (in Mio. Euro)	16.218,3
(7)	Auswirkungen Steuerrechtsänderungen (in Mio. Euro)	74,9
(II)=(5)-(6)+(7)	Steuerabweichungskomponente (in Mio. Euro)	-381,6
3. Ermittlung der Konjunkturkomponente 2018 (ex-post)		
(III)=(I)+(II)	Konjunkturkomponente 2018 insgesamt (in Mio. Euro)	-365,2

Im Haushaltsvollzug tritt die **Steuerabweichungskomponente** hinzu, die unerwartete Steuermehr- bzw. -mindereinnahmen erfasst. In 2018 ergaben sich Steuerermehreinnahmen gegenüber dem Plan in Höhe von 381,6 Mio. Euro, so dass nach Haushaltsabschluss eine (Ex-post-) Konjunkturkomponente von –365,2 Mio. Euro für das Jahr 2018 ermittelt wurde. In dieser Höhe mussten Kredite getilgt oder Rücklagen gebildet werden, um konjunkturbedingte Steuerermehreinnahmen zu binden.

Hintergrund: Ermittlung der Konjunkturkomponente

Die Konjunkturkomponente besteht gemäß § 5 Artikel 141-Gesetz aus einer Ex-ante-Konjunkturkomponente und einer Steuerabweichungskomponente.

Die **Ex-ante-Konjunkturkomponente** wird jährlich bei der Haushaltsaufstellung anhand des Konjunkturbereinigungsverfahrens für den Bundes-

³² Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium der Finanzen: Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten - Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung, 26. April 2017, Tabelle 1.

haushalt berechnet. Sie ergibt sich als Produkt aus der für das Haushaltsjahr prognostizierten **Produktionslücke** und der Budgetsensitivität. Die Produktionslücke beziffert die Abweichung des tatsächlichen Bruttoinlandsprodukts von seinem Wert in einer konjunkturellen Normallage, dem Produktionspotenzial. Das Produktionspotenzial kann nicht beobachtet werden, sondern wird mit Hilfe von Schätzverfahren ermittelt. Die **Budgetsensitivität** – als zweites Element zur Bestimmung der Ex-ante-Konjunkturkomponente – gibt die prozentuale Veränderung der Einnahmen und Ausgaben bei einer einprozentigen Änderung der Produktionslücke an. Sie ist ein Maß für die Auswirkungen der konjunkturellen Schwankungen auf den Haushalt. Die so für die Ländergesamtheit ermittelte Ex-ante-Konjunkturkomponente wird anhand des Anteils der Steuereinnahmen des Landes an den Steuereinnahmen der Ländergesamtheit für Hessen umgerechnet.

Im Nachhinein wird die tatsächliche konjunkturelle Entwicklung durch die **Steuerabweichungskomponente** abgebildet. Dabei wird angenommen, dass sich auf Länderebene konjunkturelle Schwankungen maßgeblich auf die Steuereinnahmen auswirken. Die Steuerabweichungskomponente ergibt sich aus der Differenz der bei Haushaltsaufstellung veranschlagten Steuereinnahmen (Basissteuern) und den tatsächlichen Steuereinnahmen im jeweiligen Haushaltsjahr. Somit dürfen Steuermindereinnahmen durch Kreditaufnahme ausgeglichen werden. Umgekehrt mindern Mehreinnahmen die zulässige Kreditaufnahme bzw. verpflichten zur Tilgung oder Zuführung zur Konjunkturausgleichsrücklage. Des Weiteren werden die Auswirkungen von Rechtsänderungen, die zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung noch nicht bekannt waren und im laufenden Haushaltsjahr kassenwirksam werden, aus den Steuereinnahmen herausgerechnet.

Die **Berechnung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme** wird im Haushaltsentwurf, Haushaltsplan und der Haushaltsrechnung wie folgt vorgenommen: Zur zulässigen strukturellen Nettokreditaufnahme wird die Konjunkturkomponente, der Saldo der finanziellen Transaktionen sowie der Saldo der Zu- und Abführungen zum Sondervermögen Versorgungsrücklage des Landes Hessen addiert. Tabelle 1–4 stellt die Werte aus der Haushaltsplanung dem Haushaltsvollzug gegenüber.

Tabelle 1–4: Berechnung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme nach Artikel 141-Gesetz im Haushaltsjahr 2018

Berechnung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme nach Artikel 141-Gesetz im Haushaltsjahr 2018	Haushaltsentwurf	Haushaltsplan	Haushaltsvollzug
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro
Zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme (20% des Ausgangswerts 2014)	109,0	109,0	109,0
Konjunkturkomponente	16,4	–113,6	–365,2
(davon: Ex-ante-Konjunkturkomponente)	(16,4)	(16,4)	(16,4)
(davon: Steuerabweichungskomponente)	(—)	(–130,0)	(–381,6)
Saldo der finanziellen Transaktionen	202,2	202,2	139,4
Saldo der Versorgungsrücklage	127,0	127,0	313,0
Maximal zulässige Nettokreditaufnahme	454,5	324,6	196,2

Im Entwurf zum Haushaltsplan wurde zunächst eine maximal zulässige Nettokreditaufnahme von 454,5 Mio. Euro errechnet. Im Haushaltsplan wurden gegenüber dem Entwurf höhere Steuereinnahmen von 130,0 Mio. Euro veranschlagt. Diese erhöhten sich im Vollzug weiter auf 381,6 Mio. Euro. Sie reduzierten die zulässige Nettokreditaufnahme entsprechend. Ferner lagen die saldierten Ausgaben für finanzielle Transaktionen im Haushaltsvollzug 62,8 Mio. Euro niedriger als geplant, während die Zuführungen zur Versorgungsrücklage mit 313,0 Mio. Euro mehr als das Doppelte der Planzahlen ausmachten. Im Ergebnis belief sich die **maximal zulässige Nettokreditaufnahme** auf **196,2 Mio. Euro**. Der Rückgang der Neuverschuldungsobergrenze gegenüber Entwurf und Plan ist also im Wesentlichen auf konjunkturell bedingte Steuerermehreinnahmen zurückzuführen. Die tatsächliche Nettokreditaufnahme muss im Haushaltsvollzug unterhalb der Neuverschuldungsobergrenze nach dem Artikel 141-Gesetz liegen.

1.4.5.1 Wurden die Vorgaben der Schuldenbremse eingehalten?

Der Haushaltsabschluss 2018 des Finanzministeriums weist eine **Nettokreditilgung** von **200,4 Mio. Euro** aus. Zusätzlich wurden der **Konjunkturausgleichsrücklage** **200,0 Mio. Euro** zugeführt. In der Summe ergibt sich damit ein Unterschiedsbetrag zur zulässigen Nettokreditaufnahme von 596,6 Mio. Euro.

Die **Obergrenze für die Nettokreditaufnahme** nach § 11 Artikel 141-Gesetz wurde gemäß der Haushaltsrechnung **eingehalten**.

Bestand des Kontrollkontos

Abweichungen der tatsächlichen Nettokreditaufnahme von der Obergrenze werden auf dem **Kontrollkonto** erfasst. Bei einem negativen Saldo ist auf einen Ausgleich des Kontrollkontos hinzuwirken.³³

Tabelle 1–5: Ermittlung des Bestands des Kontrollkontos zum Ende des Haushaltsjahres 2018 auf Grundlage der Haushaltsrechnung

Maximal zulässige Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 2018	196,2 Mio. Euro
Tatsächliche Nettokredittilgung im Kernhaushalt im Haushaltsjahr 2018	+200,4 Mio. Euro
Zuführung zur Konjunkturausgleichsrücklage im Haushaltsjahr 2018	+200,0 Mio. Euro
Zuführung zum Kontrollkonto im Haushaltsjahr 2018	+596,6 Mio. Euro
Bestand des Kontrollkontos zu Beginn des Haushaltsjahres 2018	+502,2 Mio. Euro
Bestand des Kontrollkontos zum Ende des Haushaltsjahres 2018	+1.098,8 Mio. Euro

Zum Abschluss des Haushaltsjahres 2018 beträgt der **Kontostand des Kontrollkontos** damit 1.098,8 Mio. Euro.

1.4.5.2 Prüfungsfeststellungen zur Schuldenbremse

Das Finanzministerium hat in den Jahren 2015 bis 2018 die Vergabe von Darlehen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) als **finanzielle Transaktionen** im Sinne des § 4 Artikel 141-Gesetz erfasst. Dies hat die jeweiligen Obergrenzen für die Nettokreditaufnahme angehoben.

Das Land führt dieses Gesetz im Auftrag des Bundes aus (Bundesauftragsverwaltung).³⁴ Seit dem 1. Januar 2015 trägt der Bund die Mittel für die Ausführung des Gesetzes vollständig.³⁵ Die Bundesmittel fließen dem Land zu und werden auch als BAföG-Darlehen ausgezahlt.³⁶ Zins- und Tilgungszahlungen leisten die Förderempfänger an den Bund. Im Landeshaushalt wird folglich nur die Darlehensvergabe als Ausgabe gezeigt. In den Jahren 2015

³³ Vgl. § 7 Artikel 141-Gesetz.

³⁴ Vgl. § 39 Abs. 1 BAföG.

³⁵ Vgl. § 56 Abs. 1 BAföG.

³⁶ Die Einnahmen aus Bundesmitteln für BAföG-Darlehen werden auf den Titeln 331 01 (Zuweisungen für Investitionen vom Bund) und 342 02 (Sonstige Zuschüsse für Investitionen aus dem Inland) abgebildet. Die Auszahlung der Darlehen erfolgt über die Titel 863 01 und 863 02 (beide: Darlehen an Sonstige im Inland).

bis 2018 haben BAföG-Darlehen die Kreditermächtigung um insgesamt 217,1 Mio. Euro erhöht.

Würdigung

Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, dass die Vergabe von BAföG-Darlehen die zulässige Nettokreditaufnahme nicht erhöhen darf. Vom Sinn und Zweck des § 4 Artikel 141-Gesetz sollen nur finanzvermögensneutrale Vorgänge als finanzielle Transaktionen erfasst werden.³⁷ Daher sind die Salden der finanziellen Transaktionen der Jahre 2015 bis 2018 sowie der Bestand des Kontrollkontos um insgesamt 217,1 Mio. Euro zu berichtigen. Es ist sicherzustellen, dass künftig die BAföG-Darlehen die zulässige Nettokreditaufnahme nicht mehr erhöhen.

Der Rechnungshof begrüßt es, wenn zur vollständigen Nachvollziehbarkeit der Berechnung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme ein etwaiger Verzicht auf Rückzahlung von Darlehen in der Berechnung gemäß § 4 Artikel 141-Gesetz gesondert ausgewiesen wird. Aus seiner Sicht sollten die regionalisierten Ergebnisse der Steuerschätzung zur Ermittlung der Basissteuern regelmäßig veröffentlicht werden. Angesichts der Bedeutung der Schuldenbremse begrüßt es der Rechnungshof, wenn zukünftig die Unterrichtsunterlagen³⁸ nicht nur dem Landtag, sondern auch der interessierten Öffentlichkeit zugänglich gemacht würde.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die in § 4 Artikel 141-Gesetz getroffene Definition von finanziellen Transaktionen den Erwerb bzw. die Veräußerung von Grundstücken und Immobilien nicht enthält. Dies hat zur Folge, dass solche Veräußerungserlöse verausgabt werden dürfen, während der Erwerb von Immobilien aus dem laufenden Haushalt zu finanzieren ist. Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen oder Forderungen hingegen reduzieren als finanzielle Transaktionen die Neuverschuldungsobergrenze; Ausgaben für den Erwerb solcher Vermögenswerte erhöhen sie entsprechend. Die ungleiche Behandlung von Grundstücks- und Immobilientransaktionen einerseits und finanziellen Transaktionen andererseits kann Fehlanreize für die jeweilige Landesregierung setzen.

³⁷ Vgl. Stabilitätsrat, Kompendium zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse, S. 10; siehe auch Landtagsdrucksache 18/7484.

³⁸ Unterrichtung des Landtages nach § 9 Artikel 141-Gesetz.

Der Rechnungshof weist zudem darauf hin, dass die Bereinigung um Zuführungen zum und Entnahmen aus dem Sondervermögen Versorgungsrücklage des Landes Hessen gemäß § 1 Abs. 1 Artikel 141-Gesetz dazu führt, dass Zuführungen insofern kreditfinanziert werden, als sie die maximal zulässige Nettokreditaufnahme erhöhen.³⁹ Diese Regelung steht zwar im Einklang mit der Berücksichtigung von finanziellen Transaktionen. Allerdings ist fraglich, ob bei einem kreditfinanzierten Aufbau der Versorgungsrücklage das Ziel des Gesetzgebers erreicht werden kann, die Belastung zukünftiger Landeshaushalte durch Versorgungsaufwendungen für die Beamtinnen und Beamten im Ruhestand abzumildern.⁴⁰

Während das kamerale Rechnungswesen keine vollständige Buchführung über Landesvermögen und Landesschuld umfasst, enthält der Geschäftsbericht des Landes Hessen solche Daten zur Vermögenslage. Auf Grundlage der staatlichen Doppik lassen sich Vermögensveränderungen vom ergebnisneutralen Erwerb bzw. Verkauf von Anlagevermögen unterscheiden. Zudem geben Abschreibungen wesentliche Hinweise zur Höhe des Aufwands, der für die Erhaltung des Vermögens erforderlich ist. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Rechnungshof die Weiterentwicklung der Schuldenbremse zu einer doppelischen Schuldenregel. Als geeigneter Anknüpfungspunkt einer solchen Schuldenregel bietet sich das Jahresergebnis an, das als Saldo der Erfolgsrechnung Aussagen über die Entwicklung des Eigenkapitals und der Verschuldung zulässt.⁴¹

Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium erklärt, dass es die vom Rechnungshof vertretene Auffassung teile, BAföG-Darlehen künftig nicht mehr bei der Ermittlung der zulässigen Nettokreditaufnahme zu berücksichtigen. Das Ministerium sagt zu, mit dem Haushalt 2020 sicherzustellen, dass die Vergabe von BAföG-Darlehen den Kreditfinanzierungsspielraum des Landes nicht mehr erhöhe. Eine nach-

³⁹ Stellungnahme des Rechnungshofs zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuregelung von Sondervermögen zur Sicherung der Versorgungsleistungen, Ausschussvorlage HHA/19/48, S. 13.

⁴⁰ Stellungnahme des Rechnungshofs zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuregelung von Sondervermögen zur Sicherung der Versorgungsleistungen, Ausschussvorlage HHA/19/48, S. 15 und Bemerkungen 2013, S. 84 f.

⁴¹ Vgl. Bemerkungen 2013, S. 91 f. und Bemerkungen 2014, S. 99 f.

trägliche Bereinigung des Kontrollkontos für den Übergangszeitraum bis Ende 2019 hält es für entbehrlich.

Schließlich weist das Finanzministerium auf die im Koalitionsvertrag vereinbarte Evaluierung des Artikel 141-Gesetzes hin. In diesem Rahmen könnten Anregungen des Rechnungshofs diskutiert werden.

Abschließende Würdigung des Rechnungshofs

Der Rechnungshof begrüßt die Zusage der Landesregierung, die Vergabe von BAföG-Darlehen künftig nicht mehr dem Kreditfinanzierungsspielraum des Landes zuzurechnen.

1.5 Auswirkungen der Hessenkasse auf den Haushalt 2018

Mit dem Hessenkassengesetz wurde das Sondervermögen Hessenkasse zur Ablösung kommunaler Kassenkredite gegründet. Die WIBank nahm im Auftrag des Landes Geld am Kapitalmarkt auf. Dieses stellte sie den teilnehmenden Kommunen zur Ablösung ihrer Kassenkredite zur Verfügung. Das Sondervermögen Hessenkasse verpflichtete sich vertraglich gegenüber der WIBank, Zins, Tilgung und alle anderen Kosten zu tragen. Das Sondervermögen Hessenkasse ist nicht rechtsfähig. Das Land haftet unmittelbar für die Verbindlichkeiten des Sondervermögens.⁴²

Im Haushaltsplan 2018 wurde für das Sondervermögen Hessenkasse ein Gesamtvolumen von rund 6.000 Mio. Euro für Kassenkreditablösungen geplant.⁴³ Im Haushaltsvollzug beliefen sich die übernommenen Kassenkredite auf 4.779,2 Mio. Euro. Gleichzeitig erhält das Sondervermögen Hessenkasse Eigenbeiträge von jeder entschuldeten Kommune in Höhe von 25 Euro pro Einwohner und Jahr. Diese Forderungen betragen 2.133,9 Mio. Euro.⁴⁴ Saldiert ergibt dies eine Belastung für das Land von 2.645,3 Mio. Euro.

Das Finanzministerium zeigt die gegenüber der WIBank eingegangenen Verbindlichkeiten in Anlage 9 der Haushaltsrechnung nachrichtlich. Damit verfährt es analog zu der Behandlung der im Rahmen des Kommunalen Schutz-

⁴² § 3 Abs. 3 Satz 2 HessenkVermG.

⁴³ Vgl. Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2018 und 2019, Einzelplan 17 – Allgemeine Finanzverwaltung, S. 4 und S. 32.

⁴⁴ Vgl. Geschäftsbericht 2018 des Landes Hessen, S. 97.

schirms eingegangenen Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank. Die Verbindlichkeiten werden nicht als Haushaltsschulden ausgewiesen.

Der Rechnungshof beurteilt keine politischen Entscheidungen. Dementsprechend stellt die Zielsetzung der Hessenkasse keinen Prüfungsgegenstand dar. Der Rechnungshof befasst sich in den folgenden Ausführungen mit der Finanzierung des Entschuldungsprogramms Hessenkasse und den sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Beurteilung der Haushaltsrechnung.

Er hatte in seiner schriftlichen Stellungnahme zur Anhörung zum Hessenkassengesetz am 22. Februar 2018 auf folgende Aspekte hingewiesen:⁴⁵

- *„Durch die Entschuldung der Kommunen steigen die Schulden des Landes um etwa 5 – 6 Mrd. Euro an. Eine mittelbare Kreditaufnahme durch Zwischenschaltung der WIBank kommt – bei ökonomischer Betrachtung – einer direkten Kreditaufnahme durch das Land gleich.“*
- *„In den folgenden Jahren wird ein Teil der Kredite mit kommunalen Mitteln getilgt. Durch die Verpflichtung des Landes gegenüber der WIBank werden künftige Landeshaushalte strukturell belastet (nach Gesetzesbegründung Stand 23. Januar 2018 soll es sich um einen Betrag von 61 Mio. Euro p. a. handeln) und der Haushaltsausgleich erschwert. Im Zeitablauf kann sich dieser Betrag verändern.“*
- *„Der Rechnungshof empfiehlt im Vorfeld zu prüfen, ob die Schuldenbremse durch das Entschuldungsprogramm Hessenkasse verletzt wird und ob gegebenenfalls eine Anpassung des Ausführungsgesetzes notwendig sein könnte.“*

Zur haushaltsrechtlichen Beurteilung der Hessenkasse hat der Rechnungshof jeweils ein Rechtsgutachten von Prof. Dr. Janbernd Oebbecke und Prof. Dr. Christoph Gröpl eingeholt.⁴⁶ Auch das Finanzministerium hat gutachterlich zur

⁴⁵ Vgl. Ausschussvorlage HHA/19/42, Ausschussvorlage INA/19/67, S. 58; siehe auch Protokoll der 51. Sitzung des Haushaltsausschusses vom 14. März 2018, HHA/19/51, S. 22.

⁴⁶ Christoph Gröpl, Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Hessenkassengesetzes mit den Regelungen zur „Schuldenbremse“ in der Verfassung des Landes Hessen, dem hessischen Ausführungsgesetz sowie dem Grundgesetz (im Folgenden kurz: Gröpl); Janbernd Oebbecke, Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Hessenkassengesetzes mit den Regelungen über die Kreditaufnahme (Im Folgenden kurz: Oebbecke). Die Gutachten sind auf der Homepage des Hessischen Rechnungshofs abrufbar.

Hessenkasse Stellung genommen. Im Folgenden werden die unterschiedlichen Rechtsauffassungen mit ihren Konsequenzen dargestellt.

Das Finanzministerium sieht in der vertraglichen Verpflichtung gegenüber der WIBank aus der Hessenkasse keine Kreditaufnahme; deswegen sei Art. 141 HV weder in seiner alten noch in seiner neuen Fassung tangiert. Es hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Haushalts abschließend nur vom Staatsgerichtshof entschieden werden kann.

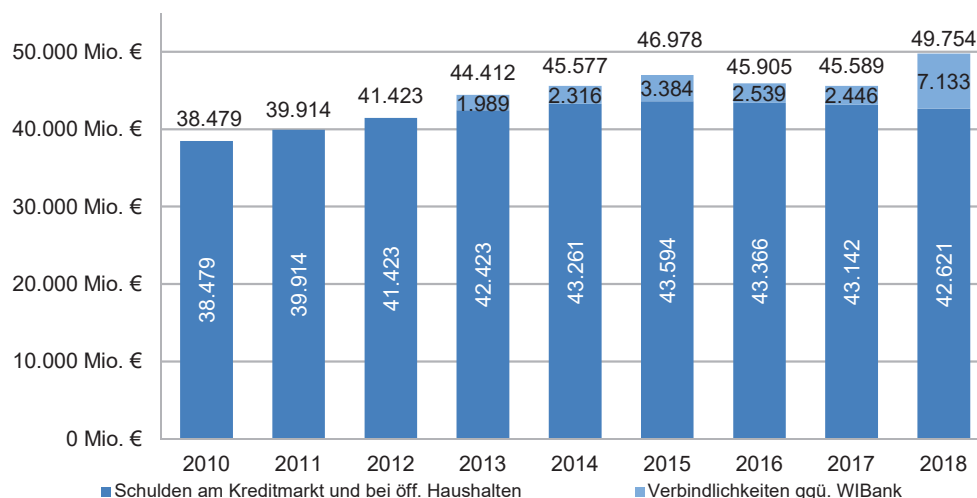
Oebbecke ist der Ansicht, dass die getroffene Regelung einer (Netto-)Kreditaufnahme gleichkomme und es sich damit um Staatsschulden handle. Gleichwohl genüge für Schulden von Sondervermögen mindestens ein nachrichtlicher Ausweis in der Übersicht über die Staatsschulden (Anlage 9). Obwohl Art. 141 HV a. F. grundsätzlich berührt sei, sieht er diesen nicht verletzt, da ein „*außerordentlicher Bedarf*“ vorliege. Ob es sich um einen werbenden Zweck (Investitionen) handle, sei unerheblich; denn ein solcher müsse nur „*in der Regel*“ bestehen. Im Ergebnis wäre nach der Rechtsansicht von Oebbecke der Schuldenausweis nicht zu beanstanden.

Nach der Rechtsauffassung von Gröpl wären die Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank aus der Hessenkasse Haushaltsschulden und als solche in der Anlage 9 auszuweisen.⁴⁷ Insgesamt ergäben sich Haushaltsschulden des Landes in Höhe von 49.753,8 Mio. Euro⁴⁸.

⁴⁷ Wären die Verbindlichkeiten aus der Hessenkasse Haushaltsschulden, dann müsste dies konsequenterweise auch für die Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank aus dem Schutzschirm gelten.

⁴⁸ Der Wert ergibt sich als Summe aus 42.620,8 Mio. Euro Kreditmarktschulden, 4.779,2 Mio. Euro Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank nach dem Hessenkassengesetz und 2.353,8 Mio. Euro Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank nach dem Schutzschirmgesetz.

Abbildung 1–4: Haushaltsschulden zum Ende der Jahre 2010 bis 2018 unter Berücksichtigung der Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank



Nach Gröpl handele es sich bei der Verpflichtung gegenüber der WIBank um eine verdeckte Kreditaufnahme. Die Nettokreditaufnahme beliefe sich dann auf 5.999,8 Mio. Euro im Plan bzw. 4.578,8 Mio. Euro im Vollzug. Dieser stünden veranschlagte Investitionsausgaben in Höhe von 1.414,0 Mio. Euro gegenüber. Demnach wäre die weite Kreditobergrenze im Haushaltsjahr 2018 sowohl im Plan als auch im Ist in etwa um das Dreifache überschritten. Die Aufnahme und Tilgung von Schulden am Kreditmarkt für das Haushaltsjahr 2018 würde sich wie folgt darstellen:⁴⁹

Tabelle 1–6: Konsequenzen für Nettokreditaufnahme und Kreditobergrenze im Falle einer Kreditaufnahme in Anlehnung an Gröpl

Nettokreditaufnahme und Kreditobergrenze im Haushaltsjahr 2018	Haushaltsplan	Haushaltsvollzug
	Mio. Euro	Mio. Euro
Aufnahme von Kreditmarktmitteln im Kernhaushalt (brutto)	3.940,8	5.635,0
Tilgung von Kreditmarktmitteln im Kernhaushalt (brutto)	-3.941,0	-5.835,4
Nettokreditaufnahme (+) bzw. Nettokredittilgung (-) im Kernhaushalt	-0,2	-200,4
nachrichtlich nach Gröpl		
Nettokreditaufnahme des SV Hessenkasse	6.000,0	4.779,2
Nettokreditaufnahme (+) bzw. Nettokredittilgung (-)	5.999,8	4.578,8
Weite Kreditobergrenze	1.414,0	1.165,9
Überschreitung der weiten Kreditobergrenze	4.585,8	3.412,9

⁴⁹ Gröpl verzichtet bei der Berechnung der Kreditobergrenze auf die Herausrechnung der Obergruppen 33 und 34 aus den veranschlagten Bruttoinvestitionsausgaben (vgl. Gröpl, S. 53).

Zugleich sei die Vorgabe eines kontinuierlichen Abbaus des Haushaltsdefizits bis zum Jahr 2019 gemäß Art. 161 Satz 3 HV i. V. m. § 11 Artikel 141-Gesetz verletzt worden. Im Ergebnis wären nach der Rechtsansicht von Gröpl die Verbindlichkeiten des Sondervermögens Hessenkasse eine Kreditaufnahme des Landes. Er bewertet den Schuldenausweis als unvollständig und die Nettokreditaufnahme als unzulässig.

Der Rechnungshof hat dargestellt, dass in Wissenschaft und Praxis unterschiedliche Positionen hinsichtlich der Einordnung der Verbindlichkeiten des Sondervermögens Hessenkasse als Haushaltsschulden vertreten werden. Daraus resultieren unterschiedliche Einschätzungen hinsichtlich der Bewertung der Verfassungskonformität des Haushalts. Eine verbindliche Beurteilung der Verfassungskonformität ist dem Staatsgerichtshof vorbehalten.

1.6 Exkurs: Über- und außerplanmäßige Ausgaben(ermächtigungen)

Einwilligung des Finanzministers bei zusätzlichen Finanzbedarfen

Grundsätzlich bestimmt der Landtag über den Haushalt, wieviel Geld die Verwaltung für welche Zwecke ausgeben darf. Dem Finanzminister gewährt die Verfassung das Recht, Abweichungen vom Haushaltsplan zu erlauben.⁵⁰ Das darf er nur, wenn der zusätzliche Finanzbedarf bei der Aufstellung des Haushalts unvorhergesehen war und im Hausvollzug dringend erforderlich ist.⁵¹ Sind die Voraussetzungen gegeben, muss der Finanzminister höheren (überplanmäßigen) oder anderen (außerplanmäßigen) Ausgaben, als im Haushaltsplan angesetzt, zustimmen. Gleiches gilt für Produktkosten⁵² und Verpflichtungsermächtigungen⁵³.

⁵⁰ Über- und außerplanmäßige Ausgaben nach Art. 143 HV i. V. m. § 37 Abs. 1 LHO.

⁵¹ „Der zeitliche Druck, eine haushaltsgesetzlich nicht vorgesehene Maßnahme ergreifen oder Leistung erbringen zu müssen, ist ein besonders wichtiges Begründungselement, um die Unabweisbarkeit einer Ausgabe zu rechtfertigen“, Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen, Loseblatt-Kommentar, Stand 16. Ergänzungslieferung 1999, Art. 143 HV, VI; auch BVerfGE 45, 1 (118).

⁵² Ausgaben und Produktkosten beziehen sich auf die gleichen Sachverhalte, entstehen aber zu unterschiedlichen Zeitpunkten. Produktkosten fallen beim Verbrauch von Mitteln oder der Inanspruchnahme von Leistungen an; Ausgaben in der Regel erst bei Bezahlung der Rechnung. Für die Kostenvorgaben im Produkthaushalt sind nach § 2 Abs. 5 HG 2018/2019 die Regeln für über- und außerplanmäßige Ausgaben in § 37 Abs. 1, 3 und 4 LHO entsprechend anzuwenden.

⁵³ Nach § 37 Abs. 2 LHO gilt § 37 Abs. 1 LHO auch für Maßnahmen, durch die für das Land Verpflichtungen entstehen können, für die Ausgaben im Haushaltsplan nicht veranschlagt sind.

Landtag genehmigt nachträglich erlaubte Überschreitungen

Die vom Finanzminister bewilligten Bedarfe genehmigt der Landtag nachträglich.⁵⁴ Damit attestiert er dem Finanzminister rechtmäßig gehandelt zu haben. Der Finanzminister muss die nachträgliche Genehmigung durch den Landtag spätestens im Folgejahr beantragen. Der Landtag kann jederzeit die nachträgliche Genehmigung beschließen. Dies könnte er z. B., wenn der Finanzminister ihn unterjährig über bewilligte Mehrbedarfe in den Quartalsmeldungen informiert.

Von der nachträglichen Genehmigung zu unterscheiden ist die Entlastung der Landesregierung: Mit ihr bescheinigt der Landtag, dass die Haushaltsausführung seinen Vorgaben und den haushaltsrechtlichen Vorschriften entsprach.

Vom Finanzminister erlaubte Abweichungen 2018

Tabelle 1–7 zeigt, in welcher Höhe der Finanzminister Abweichungen vom Haushaltsplan 2018 zugestimmt hat. Die Abweichungen betragen ca. 1 Prozent des geplanten Haushaltsvolumens von 36.479,9 Mio. Euro.

Tabelle 1–7: Über- und außerplanmäßige Finanzbedarfe 2018

Art	Ausgaben	Verpflichtungsermächtigungen	Produktkosten
überplanmäßig	343,6 Mio. Euro	21,8 Mio. Euro	323,8 Mio. Euro
außerplanmäßig	3,0 Mio. Euro	13,0 Mio. Euro	3,4 Mio. Euro
Summe Finanzbedarfe	346,6 Mio. Euro	34,8 Mio. Euro	327,2 Mio. Euro

Bei Staatstheatern und Universitäten sind statt der Produktkosten die Produktmenge und Kosten je Mengeneinheit verbindlich. Die im Haushaltsplan angesetzte Menge darf nur mit Erlaubnis des Finanzministers überschritten werden. Er stimmte zwei Anträgen auf Mengenüberschreitung zu: 23 zusätzlichen Biennale-Vorstellungen des Staatstheaters Wiesbaden (+ 66 Prozent) und 23.000 zusätzlichen Besuchern im Hochschulbad der Technischen Universität Darmstadt (+28 Prozent). Beide Zustimmungen erfordern die nachträgliche Genehmigung des Landtags. Kapitel 2 berichtet ausführlich über den Produkthaushalt.

⁵⁴ Art. 143 Abs. 2 HV.

Verwaltung nutzte Erlaubnis nur zu rund 75 Prozent

Überplanmäßige Ausgaben sind erforderlich, wenn der Haushaltsansatz und alle sonstigen Deckungsmöglichkeiten aus dem Haushalt ausgeschöpft sind.⁵⁵ Beispielsweise erklärt das Haushaltsgesetz alle zum Konsum bestimmten Ausgaben eines Haushaltskapitels für gegenseitig deckungsfähig.⁵⁶ Überplanmäßige Ausgaben liegen hier erst vor, wenn die gesamte konsumtive Ausgabeermächtigung ausgeschöpft ist. Tabelle 1–8 informiert, in welchem Umfang die genehmigten über- und außerplanmäßigen Bedarfe tatsächlich genutzt wurden.

Tabelle 1–8: Tatsächliche über- und außerplanmäßige Ausgaben, Verpflichtungen und Produktkosten 2018

Art	Ausgaben	Verpflichtungsermächtigungen	Produktkosten
überplanmäßig	248,7 Mio. Euro	16,8 Mio. Euro	261,8 Mio. Euro
außerplanmäßig	1,6 Mio. Euro	8,0 Mio. Euro	0,2 Mio. Euro
Summe Ist-Überschreitung	250,3 Mio. Euro	24,8 Mio. Euro	262,0 Mio. Euro

Analyse der höchsten Abweichungen

Die überplanmäßigen Ausgaben 2018 beruhen hauptsächlich auf vier Sachverhalten. Die Verwaltung begründet alle Fälle mit rechtlichen Verpflichtungen, die sie in diesem Umfang bei der Haushaltsaufstellung nicht vorhergesehen habe. Wegen der rechtlichen Verpflichtung könnten die Zahlungen weder bis zur Verabschiedung des nächsten regulären Haushaltsplans noch bis zur Verabschiedung eines Nachtragshaushalts zurückgestellt werden.⁵⁷

Einen Überblick über die Sachverhalte gibt Tabelle 1–9. Dargestellt sind rechtliche Begründung, genehmigte Überschreitung und tatsächliche Überschreitung unter Berücksichtigung aller Deckungsmöglichkeiten.

⁵⁵ Das gleiche gilt für Verpflichtungsermächtigungen und Produktkosten.

⁵⁶ § 3 Abs. 2 HG: „Im Produkthaushalt sind die Titel der Hauptgruppen 4 bis 6 und 9 [konsumtive Ausgaben] mit Ausnahme des Titels 529 gegenseitig deckungsfähig und einseitig deckungsfähig zugunsten der Titel der Hauptgruppen 7 und 8 [Investitionsausgaben].“

⁵⁷ Das Haushaltsgesetz erlaubt bei gesetzlichen und rechtlichen Verpflichtungen auf einen Nachtragshaushalt zu verzichten, § 11 Abs. 1 HG 2018/2019.

Tabelle 1–9: Überplanmäßige Finanzbedarfe über 5,0 Mio. Euro

Buchungsstelle	Begründung des zusätzlichen Bedarfs	Überplanmäßige Ausgaben	
		Genehmigt	Getätigt
08 05 – 633 13 Zuweisungen an Gemeinden	Kostenerstattung nach § 89 SGB VIII an Kommunen für die Unterbringung von Jugend- lichen in Jugendhilfeeinrichtungen	175,0 Mio. Euro	129,6 Mio. Euro
08 05 – 633 04 Zuweisungen an Gemeinden	Kostenerstattung nach § 7 Landesaufnahme- gesetz (LAG) an Kommunen wegen höherer Fallzahlen bei der „großen“ LAG-Pauschale	117,0 Mio. Euro	95,0 Mio. Euro
09 60 – 682 00 Zuschüsse an Hessen-Forst	Aufarbeitung Windwürfe Winter/Frühjahr 2018 und Beseitigung von Dürreschäden zum Erhalt des Staatsvermögens nach § 18 Abs. 2 i. V. m. § 27 Abs. 2 HWaldG und zur Gefahrenabwehr nach § 8 Abs. 2 HWaldG	20,7 Mio. Euro	20,7 Mio. Euro
08 05 – 633 03 Zuweisungen an Gemeinden	Mehr Anspruchsberechtigte für den Unter- haltsvorschuss nach § 1 UhVorschG.	15,0 Mio. Euro	keine
Summe		327,7 Mio. Euro	245,3 Mio. Euro

Gründe für die geringere Nutzung

In drei Fällen sind die überplanmäßigen Ausgaben niedriger als erwartet. Die Zahlungen für die Unterbringung von Jugendlichen fielen geringer aus als angenommen. Die Mehrausgaben für die „große“ LAG-Pauschale⁵⁸ und den Unterhaltsvorschuss entsprechen der erwarteten Größenordnung. Allerdings konnten sie in größerem Umfang als gedacht durch Minderausgaben in anderen Bereichen, die zu Deckungsmöglichkeiten führten, kompensiert werden.

Würdigung

Die vom Finanzminister erlaubten überplanmäßigen Ausgaben wurden nur zu rund 75 Prozent in Anspruch genommen. Die ungenutzte Erlaubnis verfiel. Zu der geringeren Nutzung führten Deckungsmöglichkeiten, die bei Antragstellung noch nicht identifiziert worden waren. Der Rechnungshof empfiehlt, für jede überplanmäßige Ausgabe genau zu prüfen, ob sie tatsächlich in dieser Höhe benötigt wird.

⁵⁸ Das Land Hessen erstattet den Kommunen für die Unterbringung der Flüchtlinge ab Zuweisung eine Pauschale pro Flüchtling und Monat.

2 Produkthaushalt

Bei der Abrechnung des Produkthaushaltes wird zum einen das Leistungsergebnis – mithin die Produktsicht – und zum anderen die Ergebnisrechnung betrachtet.

Das Leistungsergebnis fällt in 2018 bei einer ressortübergreifenden Betrachtung um 3,6 Mrd. Euro hinter die Haushaltsplanung zurück. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Überschreitung der Gesamtkosten nicht durch die Mehrerlöse kompensiert werden kann.

Gleichzeitig ergibt sich im Haushaltsvollzug unter Berücksichtigung der zentralen Finanzierungsvorgänge aus Einzelplan 17 ein in der Ergebnisrechnung ausgewiesenes Jahresergebnis von –9,7 Mrd. Euro. Dem steht ein geplantes Jahresergebnis in nahezu gleicher Höhe gegenüber.

Wesentlichen Einfluss auf das Jahresergebnis haben – mit zum Teil gegenläufigen Effekten – Änderungen diverser Bewertungsparameter bei den Pensions- und Beihilferückstellungen. Außerdem führt die vollumfängliche Zuführung des bisher noch nicht bilanzierten Unterschiedsbetrags aus der Neubewertung der Pensions- und Beihilferückstellungen im Rahmen der BilMoG-Umstellung zu einem ungeplanten Mehraufwand von 4,2 Mrd. Euro. Gegenläufig wirken sich vor allem höhere Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen aus. Ursächlich hierfür ist im Wesentlichen der in der Haushaltsplanung nicht berücksichtigte Eigenanteil der Kommunen am Entschuldungsprogramm Hessenkasse mit 2,1 Mrd. Euro.

2.1 Abrechnung des Produkthaushalts

2.1.1 Bestandteile der Haushaltsrechnung über den Produkthaushalt

Aufbau Produkthaushalt

Die Einzelpläne des Landes setzen sich aus mehreren Haushaltskapiteln zusammen. Jedem Haushaltskapitel ist ein Buchungskreis zugeordnet. Unterschieden wird zwischen operativen Buchungskreisen mit Personal und Fördermittelbuchungskreisen. Die Buchungskreise stellen Leistungen in

Form von Produkten, Projekten, zwischenbehördlichen und externen Leistungen zur Verfügung. Diese sind gleichzeitig Gegenstand der Budgetierung, d. h. im Haushaltsplan werden für jedes Produkt, Projekt und für jede Leistung sogenannte Produktbudgets veranschlagt. Das Produktbudget entspricht dabei dem Saldo aus geplanten Kosten und geplanten Erlösen. Finanziert werden die Produktbudgets durch die Produktabgeltung, die vom zentralen Finanzierungsbuchungskreis in Einzelplan 17 bereitgestellt wird.

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

Tabelle 2–1: Bestandteile des Haushaltsplans und der Haushaltsrechnung (§ 7 Abs. 3 LHO)

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

Die Leistungspläne werden auf Kapitel- bzw. Buchungskreisebene aufgestellt und durch Gegenüberstellung der Leistungsberichte abgerechnet. Die Leistungspläne umfassen für das Jahr 2018 insgesamt 535 Produkte, 32 Projekte, 29 externe Leistungen und 162 zwischenbehördliche Leistungen. Überschreitungen der Produktbudgets und der Mengenkorridore werden in der Haushaltsrechnung erläutert. Im Einzelplan 17 weisen die Vorsorgekasse und der Fördermittelbuchungskreis Produkte aus. Für den Finanzierungsbuchungskreis wird bisher kein Produkthaushalt aufgestellt.

Eine Aggregation der Soll-Ist-Vergleiche der Leistungspläne auf Einzel- und Gesamtplanebene ist bisher nicht Bestandteil der Haushaltsrechnung. Gleiches gilt für die Erfolgspläne und die Ergebnisrechnungen. Damit fehlt eine Darstellung des Gesamthaushalts, die eine Überleitung zum doppelischen Jahresergebnis ermöglicht (vgl. Abschnitt 2.2). Auf Bitten des Unterausschusses

für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung stellt das HMdF⁵⁹ dem Ausschuss seit dem Jahr 2015 aggregierte Zahlen zur Verfügung.

Das HMdF verzichtet im Einvernehmen mit dem Hessischen Rechnungshof nach § 7a Abs. 3 Satz 3 LHO vorübergehend auf die Soll-Ist-Vergleiche der Finanzpläne und die Berichte über die Qualitätskennzahlen der Produkte.

2.1.2 Rechnungslegung über den Produkthaushalt

Der Produkthaushalt wurde mit dem Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 (HG 2018/2019) vom 2. Februar 2018 festgestellt. Das HG 2018/2019 konkretisiert die mit § 7a Abs. 3 LHO geschaffene Möglichkeit, den Haushaltsplan leistungsbezogen aufzustellen und abzurechnen.

Nach § 2 Abs. 1 HG 2018/2019 sind die im Haushaltsplan beschriebenen Produkte nach ihrem Zweck und nach Art und Umfang verbindlich. Entsprechendes gilt grundsätzlich für Projekte sowie externe und zwischenbehördliche Leistungen.

Von wenigen Ausnahmen abgesehen (Hochschulen und Staatstheater), sind die in den Leistungsplänen der Kapitel bzw. Buchungskreise ausgewiesenen Gesamtkosten eines Produkts verbindlich. Überschreitungen sind bis zu 5 Prozent der Gesamtkosten eines Produkts zulässig⁶⁰, wenn ein Ausgleich innerhalb des Buchungskreises sichergestellt werden kann (§ 2 Abs. 3 Satz 1 HG 2018/2019). Der Haushaltsplan kann bestimmen, dass bei einzelnen Produkten eine Überschreitung von mehr als 5 Prozent zulässig ist (§ 2 Abs. 3 Satz 1 HG 2018/2019) oder Produkte gegenseitig deckungsfähig sind (Bewirtschaftungsvermerke). Abweichungen bei Kosten, Erlösen oder Kennzahlen im Haushaltsvollzug verändern die Produktabgeltung nicht (§ 2 Abs. 2 Satz 3 HG 2018/2019). Für Überschreitungen der Gesamtkosten eines Produkts sind die Vorschriften zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben (§ 37 Abs. 1, 3 und 4

⁵⁹ Die Ministerien werden im Abschnitt „Produkthaushalt“ wie folgt abgekürzt: Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (HMdIS), Hessisches Kultusministerium (HKM), Hessisches Ministerium der Justiz (HMdJ), Hessisches Ministerium der Finanzen (HMdF), Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung (HMWEVL), Hessisches Ministerium für Soziales und Integration (HMSI), Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUKLV), Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (HMWK).

⁶⁰ Dies gilt nicht für Fördermittelbuchungskreise (vgl. § 2 Abs. 3 Satz 2 HG 2018/19).

LHO) entsprechend anzuwenden (§ 2 Abs. 5 HG 2018/2019). Ausgenommen davon sind Kostenüberschreitungen, die erst im Rahmen der Erstellung des Jahresabschlusses festgestellt werden können und nicht zu einer Auszahlung geführt haben (Kostenüberschreitungen nach § 2 Abs. 5 Satz 5 HG 2018/2019).

Bei Hochschulen und Staatstheatern, für die generell die Menge und der Preis je Mengeneinheit eines Produkts im Haushaltsplan für verbindlich erklärt wurden, reduziert sich bei Mengenunterschreitungen die Produktabgeltung. Bei Mengenüberschreitungen gilt § 37 Abs. 1 LHO zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben entsprechend (§ 2 Abs. 6 HG 2018/2019).

2.1.3 Gesamtergebnis des Produkthaushalts

Um einen Überblick über die Abweichungen bei Gesamtkosten, Erlösen und Produktabgeltungen des Produkthaushalts 2018 zu erhalten, hat der Rechnungshof die Soll-Ist-Vergleiche aller Leistungspläne und Leistungsberichte über alle Buchungskreise hinweg zusammengefasst und mit dem HMdF abgestimmt.

Die in der Haushaltsrechnung (Anlage 5) ausgewiesenen Produktergebnisse summieren sich im Haushaltsjahr 2018 – unter Berücksichtigung der Produktabgeltung – auf insgesamt 730,6 Mio. Euro.

Maßgeblich für die Abrechnung der Produkte nach § 2 Abs. 3 HG 2018/2019 sind jedoch die Gesamtkosten inklusive der Mehr- oder Mindererlöse (Ermächtigungsrahmen) ohne Berücksichtigung der Produktabgeltung. Dies entspricht der Differenz aus Ist-Ergebnis und Plan-Ergebnis pro Einzelplan. Ohne die über den Einzelplan 17 (Finanzierungsbuchungskreis) bereitgestellten Produktabgeltungen ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 2–2: Soll-Ist-Vergleich des Produkthaushalts 2018 ohne Produktabteilungen

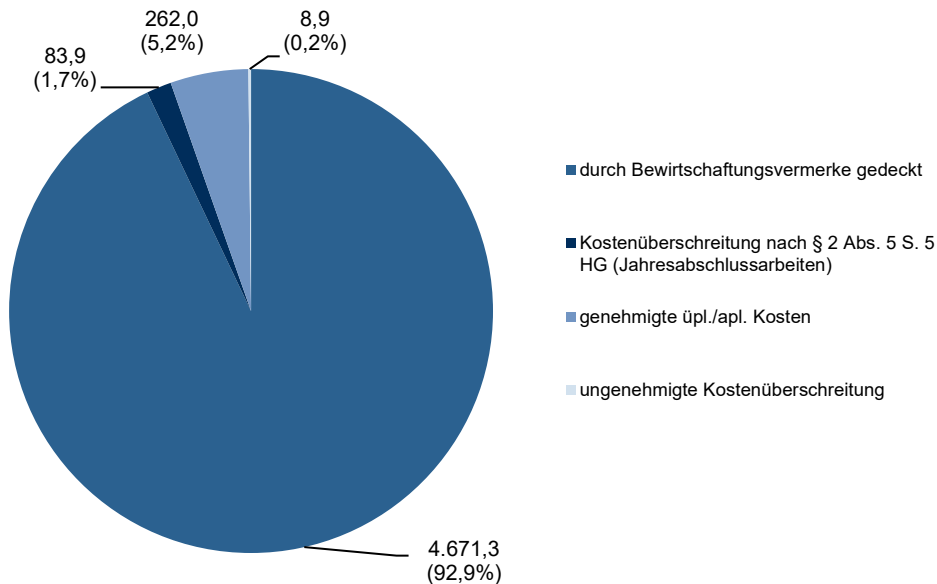
Einzelpläne		Ist-Gesamtkosten	Soll-Gesamtkosten	Ist-Erlöse	Soll-Erlöse	Ist-Ergebnis	Soll-Ergebnis	Abw. Ergebnis/ Ermächtigungsrahmen
		in Mio. Euro						
		1	2	3	4	5=3-1	6=4-2	7=5-6 7=2+(3-4)
01	Landtag	87,5	73,6	17,7	4,4	-69,8	-69,3	-0,5
02	Ministerpräsident	84,0	90,3	4,5	2,8	-79,5	-87,5	8,0
03	HMdIS	2.658,6	2.737,6	841,0	821,1	-1.817,7	-1.916,5	98,9
04	HKM	5.366,7	5.439,8	263,0	211,1	-5.103,7	-5.228,6	125,0
05	HMdJ	1.495,0	1.498,0	663,6	625,1	-831,4	-872,9	41,5
06	HMdF	1.823,9	1.886,2	967,5	978,3	-856,4	-907,8	51,5
07	HMWEVL	1.707,7	1.736,2	978,3	919,4	-729,4	-816,8	87,4
08	HMSI	1.952,9	1.638,1	232,0	114,3	-1.721,0	-1.523,8	-197,2
09	HMUCLV	1.156,8	1.076,4	614,5	491,3	-542,4	-585,1	42,7
10	Staatsgerichtshof	0,9	1,0	0,0	0,0	-0,9	-1,0	0,0
11	Rechnungshof	23,1	24,1	0,3	0,0	-22,8	-24,1	1,2
15	HMWK	5.113,6	5.068,6	2.263,7	2.013,7	-2.849,9	-3.054,9	205,0
17	Allgemeine Finanzverwaltung	24.263,3	14.138,1	10.949,9	4.940,8	-13.313,3	-9.197,3	-4.116,0
18	Hochbau	79,0	133,7	19,0	8,8	-60,1	-124,9	64,9
Land gesamt		45.813,1	35.541,7	17.815,0	11.131,3	-27.998,1	-24.410,5	-3.587,6

Die personalintensiven Einzelpläne 03 HMdIS, 04 HKM, 15 HMWK, der mit den Kosten zur Bewältigung der Flüchtlingskrise belastete Einzelplan 08 HMSI und der Fördermittelbuchungskreis des HMdF aus Einzelplan 17 verursachen die betragsmäßig größten negativen Ist-Ergebnisbeiträge im Produkthaushalt. Insgesamt ist das Ergebnis ohne Berücksichtigung der Produktabteilung im Haushaltsvollzug 3.587,6 Mio. Euro schlechter als geplant. Die negative Abweichung resultiert im Wesentlichen aus dem Produkt „Versorgung und Vorsorge“ aus Einzelplan 17, das dem Buchungskreis Vorsorgekasse (Kapitel 17 18) zugeordnet ist (vgl. Abschnitt 2.1.5).

Die saldierten Gesamtkostenüberschreitungen von 3.587,6 Mio. Euro ergeben sich aus gegenüber der Planung um 10.271,4 Mio. Euro höheren Kosten bei um 6.683,8 Mio. Euro höheren Erlösen.

2.1.4 Mehrkostennachweis

Abbildung 2–1: Zusammensetzung der Kostenüberschreitungen in Mio. Euro



Im Nachweis Mehrkosten der Anlage 5 zur Haushaltsrechnung weist die Landesregierung nach, ob sie den Ermächtigungsrahmen pro Produkt (Produktbudgets) eingehalten hat. In Summe wurde im Jahr 2018 im Umfang von 5.026,1 Mio. Euro von den Produktbudgets abgewichen.

Rund 94,6 Prozent der Kostenüberschreitungen sind durch die Inanspruchnahme von Bewirtschaftungsvermerken gedeckt (4.671,3 Mio. Euro; 92,9 Prozent) oder durch Jahresabschlussbuchungen (83,9 Mio. Euro; 1,7 Prozent) begründet. Diese werden durch positive Produktbudgets innerhalb des Buchungskreises oder der Einzelpläne ausgeglichen. Der Finanzminister stimmte über- und außerplanmäßigen Kosten von 5,2 Prozent (262,0 Mio. Euro) zu. Diese sind vom Landtag nachträglich zu genehmigen. Bei den verbleibenden Kostenüberschreitungen von 0,2 Prozent (8,9 Mio. Euro) liegt die vorherige Zustimmung nach § 37 LHO nicht vor. Der Rechnungshof bittet, künftig vor den Maßnahmen die Zustimmung des Finanzministers

einzuholen. Eine nachträgliche Genehmigung durch den Landtag wird in der Kommentarliteratur kritisch gesehen.⁶¹

2.1.5 Wesentliche Kostenüberschreitungen

Tabelle 2–3: Produkte mit den (saldiert) größten Soll-Ist-Abweichungen (Überschreitungen) bei Kosten und Erlösen im Produkthaushalt 2018

Produkte		Ist-Gesamtkosten	Soll-Gesamtkosten	Ist-Erlöse	Soll-Erlöse	Ist-Produktabgeltung	Soll-Produktabgeltung	Ist-Ergebnis	Abw. Gesamtkosten inkl. Abw. Erlöse
		In Mio. Euro							
		1	2	3	4	5	6	7=(3+5)-1	8=(3-4)-(1-2)
1	Versorgung und Vorsorge	17.892,3	7.725,4	8.881,7	3.136,3	9.010,6	4.589,1	0,0	-4.421,5
2	Leistungen für unbegleitete Kinder und Jugendliche (umA) nach SGB VIII	353,9	97,7	44,3	0,0	97,7	97,7	-212,0	-212,0
3	Leistungen an Flüchtlinge	425,2	290,9	5,3	0,0	290,9	290,9	-129,0	-129,0
4	Allgemeine Finanzzuweisungen, Investitionspauschalen im ländlichen Raum, Kosten und Entschädigungen nach dem Konnexitätsgesetz	3.610,0	3.516,6	80,5	74,0	3.442,6	3.442,6	-86,9	-86,9
5	Krankenhausförderung(Strukturfonds)	36,2	0,0	11,4	0,0	0,0	0,0	-24,8	-24,8
6	EU Programm Investitionen in Wachstum und Beschäftigung (EFRE 2014 – 2020)	53,8	41,5	38,3	41,5	0,0	0,0	-15,6	-15,6
7	Unterhaltsvorschussgesetz	102,0	59,8	66,4	38,2	21,6	21,6	-14,1	-14,1
8	EU Programm regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (EFRE 2007 – 2013)	15,1	0,0	1,2	0,0	0,0	0,0	-14,0	-14,0
9	Ganztagsangebote	199,2	185,9	3,4	1,0	184,9	184,9	-10,9	-10,9
10	Haftungs- und Beteiligungsfonds	12,6	11,7	0,3	7,9	3,8	3,8	-8,5	-8,5
Summe		22.700,4	11.929,4	9.132,7	3.298,9	13.052,0	8.630,5	-515,7	-4.937,2

Die zehn Produkte mit den saldiert größten Kostenüberschreitungen gegenüber dem Haushaltsplan sind in Summe für Abweichungen in Höhe von 4.937,2 Mio. Euro verantwortlich. Dies entspricht 98,2 Prozent der Kostenüberschreitungen insgesamt. Hiervon sind Kostenüberschreitungen im Um-

⁶¹ Vgl. Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen, Loseblatt-Kommentar, Stand 16. Ergänzungslieferung, 1999, Art. 143 Erl. VIII 1, S. 19.

fang von 267,0 Mio. Euro als über- oder außerplanmäßige Kosten genehmigungspflichtig. Für Kostenüberschreitungen von 7,6 Mio. Euro liegt keine Zustimmung des Ministers der Finanzen vor. Der überwiegende Teil der Abweichungen wurde über zusätzlich gewährte Produktabgeltungen und Deckungsvermerke ausgeglichen.

Versorgung und Vorsorge

Das Produkt „Versorgung und Vorsorge“ im Einzelplan 17 (HMdF, Kapitel 17 18 Vorsorgekasse) umfasst u. a. die laufenden Versorgungsbezüge und Beihilfen sowie die Veränderungen der Pensions- und Beihilferückstellungen. Die saldierten Kostenüberschreitungen von 4.421,5 Mio. Euro ergeben sich im Wesentlichen aus folgenden drei Effekten: der Änderung des Diskontierungsfaktors, der Anpassung des Dynamisierungsfaktors und der BilMoG-Umstellung.

Die Anpassung des Diskontierungsfaktors von geplant 2,65 Prozent auf 3,0 Prozent p. a. führte zu ungeplanten Erträgen von ca. 5.430,8 Mio. Euro. Die Änderung des Dynamisierungsfaktors für künftige Besoldungsanpassungen von geplant 1,5 Prozent auf 2,0 Prozent p. a. sowie gestiegene Kosten im Beihilfebereich führten zu zusätzlichen Aufwendungen von ca. 5.690,8 Mio. Euro. Außerdem entstand ein ungeplanter Mehraufwand aus der Zuführung des noch nicht in den Pensions-, Beihilfe- und Pflegeleistungsrückstellungen bilanzierten Restvolumens aus der BilMoG-Umstellung von 4.162,8 Mio. Euro. Zum Ausgleich der saldierten Kostenüberschreitungen wurde eine zusätzliche Produktabgeltung gewährt.

Leistungen für unbegleitete ausländische Kinder und Jugendliche (umA) nach SGB VIII

In Einzelplan 08 (HMSI, Kapitel 08 05 Verpflichtende Transferleistungen) ist das Produkt „Leistungen für unbegleitete ausländische Kinder und Jugendliche (umA) nach SGB VIII“ abgebildet. Das Produkt weist saldierte Kostenüberschreitungen von 212,0 Mio. Euro aus. Trotz rückläufiger Flüchtlingszahlen ist die Anzahl der Unterbringungen von unbegleiteten Minderjährigen entgegen der Planung auf hohem Niveau. Geplanten 4.500 Fällen stehen über 23.000 tatsächliche Fälle gegenüber. Außerdem mussten entgegen der bei der Planung getroffenen Annahme weiterhin noch erhebliche Erstattungsan-

sprüche der hessischen Jugendämter für die Jahre 2016 und 2017 bedient werden. Der Ausgleich erfolgt im Umfang von 30,0 Mio. Euro durch Bewirtschaftungsvermerk bei dem Produkt „Flüchtlinge, Spätaussiedler, Wiedergutmachung“ (Kapitel 08 01) (vgl. auch Abschnitt 2.1.6). 53,6 Mio. Euro der Kostenüberschreitungen sind auf Jahresabschlussbuchungen zurückzuführen. In Höhe von 128,4 Mio. Euro wurden überplanmäßige Kosten genehmigt, von denen 103,1 Mio. Euro durch Verlustübernahme des zentralen Finanzierungsbuchungskreises gedeckt sind. 8,6 Mio. Euro werden als Verlust auf neue Rechnung vorgetragen (§ 2 Abs. 9 HG 2018/19).

Leistungen an Flüchtlinge

Ebenfalls im Einzelplan 08 (HMSI, Kapitel 08 05 Verpflichtende Transferleistungen) ist das Produkt „Leistungen an Flüchtlinge“ angesiedelt. Das Produkt weist saldierte Kostenüberschreitungen von 129,0 Mio. Euro aus. Das Land zahlt an die kommunalen Gebietskörperschaften für die Kosten der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen differenzierte Pauschalen (sogenannte „kleine“ und „große“ Pauschale). Die Abweichung resultiert im Wesentlichen aus dem gegenüber der Planung höheren Anteil der „großen“ Pauschale. In Höhe von 117,0 Mio. Euro liegen genehmigte überplanmäßige Kosten vor, die vom zentralen Finanzierungsbuchungskreis durch Verlustausgleich übernommen wurden. Die restlichen 12,0 Mio. Euro werden durch die Inanspruchnahme des Bewirtschaftungsvermerks beim Produkt „Flüchtlinge, Spätaussiedler, Wiedergutmachung“ (Kapitel 08 01) finanziert (vgl. auch Abschnitt 2.1.6).

Allgemeine Finanzausweisungen, Investitionspauschalen im ländlichen Raum, Kosten und Entschädigungen nach dem Konnexitätsgesetz

Das Förderprodukt „Allgemeine Finanzausweisungen, Investitionspauschalen im ländlichen Raum, Kosten und Entschädigungen nach dem Konnexitätsgesetz“ ist Einzelplan 17 (Produkt 7, Fördermittelbuchungskreis des HMdF, Kapitel 17 20 Zuweisungen aus dem KFA im Bereich des HMdF) zugeordnet. Die saldierten Kostenüberschreitungen von 86,9 Mio. Euro sind im Wesentlichen buchungstechnisch verursacht. Abweichend von der Planung sind die Mittel zur Abmilderung von Übergangshärten in Höhe von 60,0 Mio. Euro über dieses Produkt abgerechnet worden. Veranschlagt waren die Mittel bei För-

derprodukt 65 „Zuweisungen zur Abmilderung von Übergangshärten“ (Kapitel 17 42). Hieraus resultiert bei Förderprodukt 7 eine Gesamtkostenüberschreitung, die der Gesamtkostenunterschreitung bei Förderprodukt 65 entspricht (vgl. auch Abschnitt 2.1.6). Weitere Kostenüberschreitungen von 26,9 Mio. Euro ergaben sich aus der Neuberechnung der Ausgleichszahlungen aufgrund angepasster Bevölkerungsstatistiken. Die Deckung wurde über das Förderprodukt 17 „Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock“ (Kapitel 17 24) erbracht.

Krankenhausförderung (Strukturfonds)

Ebenfalls in Einzelplan 17 (HMdF, Kapitel 17 36 Kommunalen Finanzausgleich Zuweisungen und Zuschüsse nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und dem Hessischen Krankenhausgesetz) ist das Förderprodukt „Krankenhausförderung (Strukturfonds)“ abgebildet. Die saldierte Überschreitung von 24,8 Mio. Euro ist auf ungeplante Bewilligungen zurückzuführen, die zu Lasten des Produkts „Krankenhausfinanzierung – Förderung durch pauschale Mittelzuweisung“ (Kapitel 17 36) finanziert wurden (vgl. auch Abschnitt 2.1.6).

EU Programm Investitionen in Wachstum und Beschäftigung (EFRE) 2014 bis 2020

Im Einzelplan 07 (HMWEVL, Kap. 07 05 Allgemeine Bewilligungen Wirtschaft und Technologie) wird das Förderprodukt „EU Programm Investitionen in Wachstum und Beschäftigung (EFRE) 2014 bis 2020“ dargestellt. In Höhe der saldierten Kostenüberschreitungen von 15,6 Mio. Euro besteht ein ertragswirksamer Forderungsanspruch gegenüber der EU, der bisher nicht geltend gemacht wurde. Die Überschreitungen werden aufgrund von Bewirtschaftungsvermerken durch die Produkte „Energie“ (12,1 Mio. Euro) und „Zinsverbilligung im Bereich der Wirtschaftsförderung“ (3,5 Mio. Euro) im selben Kapitel gedeckt.

Unterhaltsvorschussgesetz

Das Förderprodukt „Unterhaltsvorschussgesetz“ ist Einzelplan 08 (HMSI, Kapitel 08 05 Verpflichtende Transferleistungen) zugeordnet. Die Kostenüberschreitungen von 42,2 Mio. Euro sind zum einen auf die Erhöhung der Unterhaltsvorschussleistungen zum 1. Januar 2018 zurückzuführen. Diese Erhö-

hung konnte im Haushaltsaufstellungsverfahren nicht mehr berücksichtigt werden. Zum anderen sind die Zahlfälle (51.379) gegenüber der Planung (36.450 Zahlfälle) deutlich angestiegen. Die Erträge aus Rückgriffen konnten demgegenüber nur um 28,2 Mio. Euro gesteigert werden, so dass sich eine saldierte Kostenüberschreitung von 14,1 Mio. Euro ergibt. Im Rahmen der Genehmigung dieser überplanmäßigen Kosten wurde ein Verlust in Höhe von 4,0 Mio. Euro vom zentralen Finanzierungsbuchungskreis übernommen und der verbleibende Betrag durch Überschüsse aus diversen Produkten des Ministeriums- und des Förderbuchungskreises gedeckt.

EU Programm regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (EFRE) 2007 bis 2013

Die saldierten Gesamtkostenüberschreitungen von 14,0 Mio. Euro bei dem Produkt „EU Programm regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (EFRE) 2007 bis 2013“ in Einzelplan 07 (HMWEVL, Kap. 07 05 Allgemeine Bewilligungen Wirtschaft und Technologie) resultieren im Wesentlichen aus einer Doppelerfassung von Förderaufwand. Der Förderaufwand wurde bereits 2017 erfasst, verausgabt und durch eine Forderungsbuchung gegenüber der EU ausgeglichen. Mit der Begleichung der Forderung durch die EU im Jahr 2018 wurden kameral eine ergebnisneutrale Einnahme und nochmals eine aufwandswirksame Ausgabe (Rücklagenzuführung) gebucht. Hierdurch entstand ein Kostenüberhang.

Ganztagsangebote

Dem Einzelplan 04 (HKM, Kapitel 04 59 Schulen) wird das Produkt „Ganztagsangebote“ zugeordnet. Die saldierten Kostenüberschreitungen in Höhe von 10,9 Mio. Euro sind insbesondere auf höhere Kosten für den sukzessiven Ausbau der Ganztagsangebote zurückzuführen. Die Neuaufnahme von Grundschulen in das Ganztagsprogramm und der Profilwechsel von Schulen führten zu einer höheren Zuweisung von Lehrerstellen und Mitteln. Die Kostenüberschreitung konnte vollumfänglich aufgrund von Bewirtschaftungsvermerken durch das Produkt „Bildung und Erziehung in der Grundschule“ im eigenen Buchungskreis gedeckt werden.

Haftungs- und Beteiligungsfonds

Das Förderprodukt „Haftungs- und Beteiligungsfonds“ ist in Einzelplan 07 (HMWEVL, Kap. 07 05 Allgemeine Bewilligungen Wirtschaft und Technologie) abgebildet. Die saldierten Gesamtkostenüberschreitungen von 8,5 Mio. Euro sind im Wesentlichen durch in den Erlösen geplante, aber im Haushaltsvollzug nicht gebuchte Rücklagenentnahmen entstanden. Die Rücklagenentnahme wird erst gebucht, wenn die dafür vorgesehenen Geldflüsse stattfinden. Durch die Inanspruchnahme eines Bewirtschaftungsvermerks konnten 0,9 Mio. Euro gedeckt werden. Für den überwiegenden Teil von 7,6 Mio. Euro liegt eine ungenehmigte Kostenüberschreitung vor (Kostenüberschreitung, die nicht durch § 37 LHO abgedeckt ist).

2.1.6 Wesentliche Kostenunterschreitungen

Tabelle 2–4: Produkte mit den (saldiert) größten Soll-Ist-Abweichungen (Unterschreitungen) bei Kosten und Erlösen im Produkthaushalt 2018

Produkte		Ist-Gesamtkosten	Soll-Gesamtkosten	Ist-Erlöse	Soll-Erlöse	Ist-Produktabgeltung	Soll-Produktabgeltung	Ist-Ergebnis	Abw. Gesamtkosten inkl. Abw. Erlöse
		in Mio. Euro							
		1	2	3	4	5	6	7= (3+5)-1	8= (3-4)-(1-2)
1	Finanzierung von Nahverkehrseinrichtungen	67,5	295,9	20,5	0,0	295,9	295,9	248,9	248,9
2	Gemeinsame Forschungsförderung Bund/Land nach Art. 91b GG sowie gemeinsame Projektförderung	288,6	324,1	93,1	57,5	259,0	266,6	63,5	71,0
3	Zuweisungen zur Abmilderung von Übergangshärten	0,0	60,0	0,0	0,0	60,0	60,0	60,0	60,0
4	Flüchtlinge, Spätaussiedler, Wiedergutmachung	189,8	232,2	0,4	0,0	232,1	232,2	42,8	42,8
5	Krankenhausfinanzierung - Förderung durch pauschale Mittelzuweisung	168,6	168,8	116,3	78,4	90,4	90,4	38,1	38,1
6	Abschreibungen Infrastrukturvermögen	192,5	213,3	19,7	2,6	210,8	210,8	37,9	37,9
7	Frühkindliche Bildung, Erziehung und Betreuung	212,2	245,9	0,3	0,0	245,1	245,9	33,2	34,0
8	Konnexitätsgerechter Ausgleich für verbesserte Rahmenbedingungen in der Kinderbetreuung	84,0	117,5	0,0	0,0	117,5	117,5	33,5	33,5
9	Bildung und Erziehung in der Grundschule	922,5	945,4	10,7	1,6	943,8	943,8	31,9	31,9
10	Bildung und Erziehung im Gymnasium und den gymnasialen Oberstufen	836,8	852,7	14,0	1,2	851,5	851,5	28,6	28,6
Summe		2.962,5	3.455,8	274,9	141,4	3.306,0	3.314,4	618,5	626,9

Kostenunterschreitungen werden aufgrund entsprechender Haushaltsvermerke häufig zur Deckung von Kostenüberschreitungen herangezogen und sind haushaltsrechtlich bisher nicht erläuterungspflichtig. Die zehn Produkte mit den saldiert größten Kostenunterschreitungen gegenüber dem Haushaltsplan sind in Summe für Abweichungen in Höhe von 626,9 Mio. Euro verantwortlich. Die nachfolgenden Ausführungen wurden mit dem HMdF abgestimmt:

Finanzierung von Nahverkehrseinrichtungen

Das Förderprodukt „Finanzierung von Nahverkehrseinrichtungen“ ist in Einzelplan 17 (Fördermittelbuchungskreis des HMdF, Kapitel 17 30 Zuweisungen aus dem KFA im Bereich des HMWEVL) ausgewiesen. Die saldierten Kostenunterschreitungen belaufen sich auf 248,9 Mio. Euro. Hintergrund ist die fehlende Anzahl förderfähiger Projekte.

Gemeinsame Forschungsförderung Bund/Land nach Art. 91b GG sowie gemeinsame Projektförderung

Die saldierten Kostenunterschreitungen bei dem Produkt „Gemeinsame Forschungsförderung Bund/Land nach Art. 91b GG sowie gemeinsame Projektförderung“ in Einzelplan 15 (HMWK, Kapitel 15 02 Fördermittelbuchungskreis) in Höhe von 71,0 Mio. Euro resultieren im Wesentlichen aus drei Effekten. Zum einen wurden Mittel für die Sonderfinanzierungsmaßnahmen GSI Synchrotron-Doppelringanlage in Darmstadt (GSI-FAIR-Projekt), für das Max-Planck-Institut für Empirische Ästhetik in Frankfurt und für andere Forschungsinstitute nicht in Anspruch genommen (35,5 Mio. Euro). Zum anderen sind zusätzliche Erträge aus der Ausbuchung von Verbindlichkeiten für das GSI-FAIR-Projekt (22,4 Mio. Euro) sowie aus der Buchung einer Forderung gegenüber dem Bund und den Ländern aus der Länderverrechnung (15,1 Mio. Euro) angefallen.

Zuweisungen zur Abmilderung von Übergangshärten

Das Förderprodukt „Zuweisungen zur Abmilderung von Übergangshärten“ ist Einzelplan 17 (Produkt 65, Fördermittelbuchungskreis des HMdF, Kapitel 17 42 Leistungen an die Kommunen zur Abmilderung von Übergangshärten) zugeordnet. Die Kostenunterschreitungen von 60,0 Mio. Euro sind buchungs-technisch verursacht. Die Mittel zur Deckung der Übergangshärten und der Belastungen aus der Asylthematik wurden in der Haushaltsplanung 2018 bei diesem Produkt veranschlagt. Die Abrechnung in der Haushaltsrechnung erfolgte über Förderprodukt 7 (Kapitel 17 20). Hieraus resultiert bei Förderprodukt 65 eine Gesamtkostenunterschreitung, die einen Teil der Gesamtkostenüberschreitungen bei Förderprodukt 7 erklärt. Über entsprechende Bewirtschaftungsvermerke wurde der Ausgleich aus Förderprodukt 65 geleistet (vgl. auch Abschnitt 2.1.5).

Flüchtlinge, Spätaussiedler, Wiedergutmachung

Das Fachprodukt „Flüchtlinge, Spätaussiedler, Wiedergutmachung“ ist in Einzelplan 08 (HMSI, Kapitel 08 01 Ministerium) abgebildet. Es weist saldiert eine Kostenunterschreitung von 42,8 Mio. Euro auf. Diese resultiert im Wesentlichen aus den Minderausgaben für die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen in den Hessischen Erstaufnahmeeinrichtungen (HEAE). Die Belegung in den Erstaufnahmeeinrichtungen sank aufgrund des gegenüber der Planung geringeren Flüchtlingszuzugs. Zudem wirkten sich die Reduzierung von Standorten und die Standortoptimierung in den Jahren 2016 und 2017 weiter aufwandsmindernd aus.

Krankenhausfinanzierung - Förderung durch pauschale Mittelzuweisung

Das Förderprodukt „Krankenhausfinanzierung – Förderung durch pauschale Mittelzuweisung“ ist Einzelplan 17 (HMdF, Kapitel 17 36 Kommunalen Finanzausgleich Zuweisungen und Zuschüsse nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und dem Hessischen Krankenhausgesetz) zugeordnet. Die saldierten Kostenunterschreitungen belaufen sich auf 38,1 Mio. Euro und ergeben sich im Wesentlichen aus gegenüber der Planung höheren Erlösen. Ursächlich hierfür ist ein geänderter Verteilungsschlüssel der Krankenhausumlage.

Abschreibungen Infrastrukturvermögen

In Einzelplan 07 (HMWEVL, Kapitel 07 20 Hessen Mobil – Straßen- und Verkehrsmanagement) ist das Produkt „Abschreibungen Infrastrukturvermögen“ abgebildet. Die Landesbehörde Hessen Mobil Straßen- und Verkehrsmanagement bilanziert das aus Straßen, Brücken, Radwegen, Ingenieurbauwerken und sonstiger Straßenausstattung bestehende Infrastrukturvermögen. Die jährliche Abschreibungshöhe definiert den aus kaufmännischer Sicht entstandenen Wertverlust des Infrastrukturvermögens und wird aus der Produktabgeltung finanziert. Das Produkt enthält auch die Erlöse aus aktivierten Eigenleistungen für die Bearbeitung von werterhöhenden Baumaßnahmen des Landesstraßeninfrastrukturvermögens. Es weist saldiert eine Kostenunterschreitung in Höhe von 37,9 Mio. Euro aus. Diese ergibt sich einerseits aus gegenüber dem Planansatz um 20,8 Mio. Euro niedrigeren Abschreibungen; andererseits aus um 17,1 Mio. Euro höheren Erlösen aus der Aktivierung von Ei-

genleistungen bei werterhöhenden Baumaßnahmen. Die geringeren Abschreibungen sind dem Umstand geschuldet, dass sich die Fertigstellung von einigen Anlagen im Bau verzögert hat.

Frühkindliche Bildung, Erziehung und Betreuung

Das Förderprodukt „Frühkindliche Bildung, Erziehung und Betreuung“ ist Einzelplan 08 (HMSI, Kapitel 08 06 Freiwillige Transferleistungen) zugeordnet. Es beinhaltet Leistungen zur Umsetzung und Weiterentwicklung des Bildungs- und Erziehungsplans, Modellvorhaben, Förderungen von Fachberatungen, Fachdiensten im Bereich Kinderbetreuung und Zuführungen an den Einzelplan 17. Die saldierten Kostenunterschreitungen von 34,0 Mio. Euro resultieren im Wesentlichen aus gegenüber der Planung niedrigeren Gesamtkosten. Der Rückgang der Flüchtlingszahlen und der geringere Mittelbedarf für die frühkindliche Bildung und Betreuung von Kindern mit Flüchtlingshintergrund sind hierfür verantwortlich.

Konnexitätsgerechter Ausgleich für verbesserte Rahmenbedingungen in der Kinderbetreuung

Ebenfalls dem Einzelplan 08 (HMSI, Kapitel 08 05 Verpflichtende Transferleistungen) ist das Förderprodukt „Konnexitätsgerechter Ausgleich für verbesserte Rahmenbedingungen in der Kinderbetreuung“ zugeordnet. Die Gesamtkostenunterschreitungen in Höhe von 33,5 Mio. Euro resultieren aus einem Planungsfehler. Aufgrund einer Vereinbarung zwischen dem Land Hessen und den kommunalen Spitzenverbänden über den konnexitätsbedingten Ausgleich wurde im Jahr 2018 eine aufwandswirksame Zuführung an den KFA in Höhe von 117,5 Mio. Euro geplant. Ein Teil dieses Zuschusses zu den Betriebskosten für Kindertageseinrichtungen war bereits im Jahr 2012 aufwandswirksam als Verbindlichkeit beim Land passiviert worden. Bei der Veranschlagung des Haushalts 2018 wurde dieser Aufwand in Höhe von 33,5 Mio. Euro nochmals geplant, im Haushaltsvollzug aber nicht gebucht.

Bildung und Erziehung in der Grundschule

In dem Schulbuchungskreis des Einzelplans 04 (HKM, Kapitel 04 59 Schulen) ist das Produkt „Bildung und Erziehung in der Grundschule“ abgebildet. Die saldierten Kostenunterschreitungen in Höhe von 31,9 Mio. Euro sind auf ge-

genüber dem Planansatz geringere Gesamtkosten von 22,9 Mio. Euro und höhere Erlöse von 9,0 Mio. Euro zurückzuführen. Die Kostenunterschreitungen resultieren im Wesentlichen aus niedrigeren Personal- und Personalgemeinkosten u. a. aufgrund der sukzessiven Besetzung der neu zugewandenen Stellen für die unterrichtsbegleitende Unterstützung durch sozialpädagogische Fachkräfte (UBUS). Darüber hinaus wird das Produktergebnis maßgeblich durch die ungeplante Anpassung des Diskontierungszinssatzes für Pensions- und Beihilferückstellungen beeinflusst. Diese führt im Ergebnis zu Erträgen aus der Abzinsung von Rückstellungen.

Bildung und Erziehung im Gymnasium und den gymnasialen Oberstufen

Dem Schulbuchungskreis des Einzelplans 04 (HKM, Kapitel 04 59 Schulen) ist ebenfalls das Produkt „Bildung und Erziehung im Gymnasium und den gymnasialen Oberstufen“ zugeordnet. Die saldierte Kostenunterschreitung (28,6 Mio. Euro) setzt sich hier ebenfalls aus geringeren Gesamtkosten (15,9 Mio. Euro) und wesentlich höheren Erlösen (12,8 Mio. Euro) als in der Planung für 2018 vorgesehen zusammen. Die niedrigeren Schülerzahlen und der Wechsel vieler Schulen von G8 auf G9 führen zu einer geringeren Lehrerzuweisung und somit zu niedrigeren Personal- und Personalgemeinkosten sowie geringeren Sachkosten. Darüber hinaus wird das Produktergebnis maßgeblich durch höhere Erlöse aus Erstattungen von Abordnungen an Hochschulen sowie ungeplante Erträge aus Jahresabschlussbuchungen beeinflusst.

2.2 Überleitung vom Leistungsergebnis zum Jahresergebnis der Ergebnisrechnung

2.2.1 Aggregierter Erfolgsplan und aggregierte Ergebnisrechnung

Ein aggregierter Erfolgsplan bzw. eine aggregierte Ergebnisrechnung sind in Hessen bisher nicht Bestandteil des Haushaltsplans bzw. der Haushaltsrechnung. Der Rechnungshof und das HMdF haben die Erfolgspläne aller Buchungskreise aus dem Haushaltsplan für das Jahr 2018 und alle Ergebnisrechnungen aus der Haushaltsrechnung 2018 zusammengefasst. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der Erfolgsplan des Kapitels 17 01 Allgemeine Fi-

finanzierungsvorgänge (Finanzierungsbuchungskreis) nicht verbindlich ist.⁶² Aus diesem Grund findet sich in der Haushaltsrechnung bisher keine Ergebnisrechnung für das Kapitel 17 01 Allgemeine Finanzierungsvorgänge. Der Rechnungshof hat die entsprechenden Werte aus dem Haushaltsvollzug zu Vergleichszwecken ergänzt.

Die justizspezifischen Erträge und Aufwendungen aus dem Verfahrensbereich und bestimmte Erträge und Aufwendungen der Legislative sind in dieser Darstellung nicht enthalten. Auf das Jahresergebnis hat dies keinen Einfluss, da die genannten Erträge und Aufwendungen per Saldo keinen Ergebnisbeitrag leisten. Außerdem handelt es sich – im Gegensatz zur Ergebnisrechnung des Gesamtabschlusses – um nicht konsolidierte Werte.

Tabelle 2–5: Gegenüberstellung von Ergebnisrechnung und Erfolgsplan auf Landesebene

Erträge/Aufwendungen	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Abw. Mio. Euro	Abw. in %
Steuererträge und steuerähnliche Erträge	24.542,6	24.877,1	–334,5	–1,3
Erträge aus Finanzausgleichsbeziehungen	241,6	193,7	48,0	24,8
Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen	6.953,4	4.374,8	2.578,6	58,9
Erträge aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse	35.173,6	30.622,4	4.551,2	14,9
Bestandsveränderungen/ aktivierte Eigenleistungen	11,2	1,7	9,5	559,7
Sonstige Erträge	2.356,9	1.233,6	1.123,4	91,1
Summe Erträge	69.279,3	61.303,2	7.976,0	13,0
Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit	33.240,8	29.183,1	4.057,6	13,9
Personalaufwand	20.839,0	15.245,4	5.593,6	36,7
Abschreibungen	630,0	632,6	–2,6	–0,4
Aufwendungen aus Finanzausgleichsbeziehungen	6.714,1	7.578,8	–864,6	–11,4
Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse	14.180,3	14.324,0	–143,7	–1,0
Sonstige Aufwendungen	5.331,1	1.115,0	4.216,1	378,1
Summe Aufwendungen	80.935,4	68.079,0	12.856,4	18,9
Verwaltungsergebnis	–11.656,1	–6.775,7	–4.880,4	72,0
Erträge aus Beteiligungen	1.442,4	386,5	1.055,9	273,2
Erträge aus anderen Wertpapieren und Ausleihungen des Finanzanlagevermögens	186,0	96,5	89,5	92,8
Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	5.743,0	30,3	5.712,7	18.864,7

⁶² In Kapitel 17 01 Allgemeine Finanzierungsvorgänge ist kein Produktthaushalt ausgeprägt. Vorherrschend ist die kamerale Sichtweise mit Einnahmen und Ausgaben. Außerdem ist im Wirtschaftsplan des Kapitels 17 01 das Kapitel 17 03 Kommunalinvestitionsprogramme des Bundes und des Landes enthalten. Für das Kapitel 17 03 wird daher auf einen eigenen Wirtschaftsplan verzichtet.

Erträge/Aufwendungen	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Abw. Mio. Euro	Abw. in %
Abschreibungen aus Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens	111,7	1,1	110,6	9.897,7
Aufwendungen aus Verlustübernahmen	403,2	7,0	396,2	5.656,9
Zinsen und ähnliche Aufwendungen	3.935,7	3.382,9	552,8	16,3
Finanzergebnis	2.920,8	-2.877,7	5.798,5	-201,5
Ergebnis der gewöhnlichen Verwaltungstätigkeit	-8.735,3	-9.653,5	918,1	-9,5
Steuern	22,9	16,5	6,4	38,5
Erträge aus Verlustübernahme/ Aufwendungen aus Gewinnabführung	-812,6	-176,3	-636,3	360,8
Jahresüberschuss/ Jahresfehlbetrag vor Rücklagenbildung	-9.570,8	-9.846,4	275,5	-2,8
Erträge aus der Auflösung von Rücklagen	285,9	196,5	89,4	45,5
Aufwendungen aus der Zuführung von Rücklagen	459,7	74,7	385,0	515,3
Jahresüberschuss/ Jahresfehlbetrag	-9.744,7	-9.724,6	-20,1	0,2

Das Jahresergebnis ist mit –9.744,7 Mio. Euro negativ und weicht gegenüber dem Haushaltsplan um –20,1 Mio. Euro ab. Das negative Planergebnis in Höhe von –9.724,6 Mio. Euro spiegelt die im Haushaltsplan 2018 erwartete Eigenkapitalveränderung wider.

Die Plan-Abweichungen im Haushaltsvollzug resultieren im Wesentlichen aus zwei gegenläufigen Effekten. Das deutlich schlechtere Verwaltungsergebnis (–4.880,4 Mio. Euro gegenüber dem Haushaltsplan) wird durch das stark verbesserte Finanzergebnis (+5.798,5 Mio. Euro gegenüber dem Haushaltsplan) überkompensiert.

Bei einer konsolidierten Betrachtungsweise kann die in Anspruch genommene bzw. gewährte Produktabgeltung außer Acht gelassen werden. Erträge und Aufwendungen stehen sich annähernd betragsgleich gegenüber. Die Produktabgeltung ist in den Posten „Erträge aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse“ und „Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit“ enthalten. Auch die Posten „Erträge aus Beteiligungen“, „Aufwendungen aus Verlustübernahmen“ und „Erträge aus Verlustübernahme/Aufwendungen aus Gewinnabführung“ können bei der weiteren Betrachtung unbeachtet bleiben.

2.2.2 Erläuterung wesentlicher Plan-Ist-Abweichungen

Die festgestellten Plan-Abweichungen resultieren überwiegend aus Einzelplan 17:

Tabelle 2–6: Gegenüberstellung von Ergebnisrechnung und Erfolgsplan für Einzelplan 17

Erträge/Aufwendungen	Ist Mio. Euro	Soll Mio. Euro	Abw. Mio. Euro	Abw. in %
Steuererträge und steuerähnliche Erträge	24.518,5	24.846,9	-328,4	-1,3
Erträge aus Finanzausgleichsbeziehungen	241,6	193,7	48,0	24,8
Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen	4.890,9	2.391,2	2.499,7	104,5
Erträge aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse	15.818,9	11.380,6	4.438,3	39,0
Bestandsveränderungen/ aktivierte Eigenleistungen	0,0	0,0	0,0	0,0
Sonstige Erträge	1.860,8	959,3	901,6	94,0
Summe Erträge	47.330,8	39.771,6	7.559,2	19,0
Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit	28.604,3	24.272,0	4.332,2	17,8
Personalaufwand	10.223,3	4.606,1	5.617,2	121,9
Abschreibungen	0,0	0,0	0,0	0,0
Aufwendungen aus Finanzausgleichsbeziehungen	6.714,1	7.578,8	-864,6	-11,4
Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse	9.128,1	9.456,2	-328,2	-3,5
Sonstige Aufwendungen	4.893,1	703,5	4.189,5	595,5
Summe Aufwendungen	59.562,9	46.616,7	12.946,1	27,8
Verwaltungsergebnis	-12.232,1	-6.845,1	-5.387,0	78,7
Erträge aus Beteiligungen	1.442,1	386,2	1.055,9	273,4
Erträge aus anderen Wertpapieren und Ausleihungen des Finanzanlagevermögens	183,8	93,6	90,2	96,4
Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	5.658,8	26,2	5.632,6	21.494,2
Abschreibungen aus Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens	110,4	0,2	110,2	56.225,7
Aufwendungen aus Verlustübernahmen	403,2	7,0	396,2	5.656,9
Zinsen und ähnliche Aufwendungen	3.854,1	3.321,1	533,0	16,0
Finanzergebnis	2.917,0	-2.822,3	5.739,3	-203,4
Ergebnis der gewöhnlichen Verwaltungstätigkeit	-9.315,1	-9.667,4	352,4	-3,6
Steuern	19,0	13,6	5,3	39,2
Erträge aus Verlustübernahme/ Aufwendungen aus Gewinnabführung	-382,5	-64,5	-318,0	492,8
Jahresüberschuss/ Jahresfehlbetrag vor Rücklagenbildung	-9.716,5	-9.745,6	29,0	-0,3
Erträge aus der Auflösung von Rücklagen	0,0	23,1	-23,1	-100,0
Aufwendungen aus der Zuführung von Rücklagen	52,2	0,0	52,2	-
Jahresüberschuss/ Jahresfehlbetrag	-9.768,8	-9.722,5	-46,3	0,5

Der Haushaltsvollzug schließt gegenüber der Haushaltsplanung um –46,3 Mio. Euro schlechter ab.

Im Wesentlichen führen ein höherer „Personalaufwand“ und „sonstige Aufwendungen“ bei gleichzeitig niedrigeren Aufwendungen aus Finanzausgleichsbeziehungen sowie höheren Erträgen aus Zuweisungen und Zuschüssen und höheren sonstigen Erträgen zu einem gegenüber der Planung um –5.387,0 Mio. Euro schlechteren Verwaltungsergebnis. Parallel fällt aufgrund höherer sonstiger Zinsen und ähnlicher Erträge das Finanzergebnis um 5.739,3 Mio. Euro besser aus als geplant. Daraus folgt ein um 352,4 Mio. Euro besseres Ergebnis der gewöhnlichen Verwaltungstätigkeit, welches durch höhere Aufwendungen aus Gewinnabführung und aus der Zuführung von Rücklagen aufgezehrt wird.

Der um 5.617,2 Mio. Euro höhere Personalaufwand ist vorwiegend auf höhere Zuführungen zu Pensions- und Beihilferückstellungen zurückzuführen, die mit der Anpassung des Dynamisierungsfaktors für den Gehalts- und Rententrend von geplanten 1,5 Prozent auf 2,0 Prozent p. a. sowie der Absenkung des Finanzierungsendalters vom 62. auf das 60. Lebensjahr begründet werden. Der Anstieg der sonstigen Aufwendungen um 4.189,5 Mio. Euro resultiert hauptsächlich aus der vollumfänglichen Zuführung des bislang noch nicht bilanzierten Unterschiedsbetrages aus der Neubewertung der Pensions- und Beihilfeverpflichtungen im Zuge des BilMoG. Ursprünglich sollte der Unterschiedsbetrag in Raten bis zum Jahr 2024 verteilt werden. Gegenläufig wirken sich die um 2.499,7 Mio. Euro höheren Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen aus, die überwiegend auf dem Forderungsanspruch des Landes gegenüber den Kommunen für den Eigenbeitrag am Entschuldungsprogramm der Hessenkasse beruhen.

Das verbesserte Finanzergebnis ergibt sich vor allem aus höheren sonstigen Zinsen und ähnlichen Erträgen, die überwiegend aus der Herabsetzung der Pensions- und Beihilferückstellungen sowie von sonstigen Rückstellungen resultieren (Anpassung des Diskontierungszinssatzes auf 3,0 Prozent p. a., geplant wurde mit 2,65 Prozent p. a.).

2.2.3 Überleitung des Jahresergebnisses von der Haushaltsrechnung zum Gesamtabchluss des Landes

Das in Abschnitt 2.1.3 erläuterte Leistungsergebnis aus dem Vollzug des Produktthaushalts hat ohne Kenntnis der in Abschnitt 2.2.2 dargestellten Ergebnisbeiträge aus Einzelplan 17 nur eine eingeschränkte Aussagekraft. Insbesondere die in Kapitel 17 01 abgebildeten ergebniswirksamen Finanzierungsvorgänge haben maßgeblichen Einfluss auf das Jahresergebnis. Die Angaben in der Haushaltsrechnung können nur mit einigem Aufwand zusammengefasst und in das Jahresergebnis des Gesamtabchlusses überführt werden.

Tabelle 2–7: Überleitung des Jahresergebnisses 2018

	Ist 2018 Mio. Euro
Leistungsergebnis	730,6
Jahresergebnis Finanzierungsbuchungskreis (Kapitel 17 01)	–9.762,2
Sonstige nicht im Leistungsergebnis erfasste Ergebnisbeiträge	–713,1
Jahresergebnis Haushaltsrechnung	–9.744,7
Konsolidierungsbedingte Anpassungen	328,2
Jahresergebnis Gesamtabchluss	–9.416,5

Die sonstigen nicht im Leistungsergebnis erfassten Ergebnisbeiträge sowie die konsolidierungsbedingten Anpassungen werden bisher nicht in der Haushaltsrechnung erläutert. Bei den sonstigen nicht im Leistungsergebnis erfassten Ergebnisbeiträgen handelt es sich um einen Korrekturposten, mit dem im Wesentlichen die an den Finanzierungsbuchungskreis abgeführten Gewinne der anderen Buchungskreise eliminiert werden.

2.3 Wesentliche Feststellungen

2.3.1 Konsistenz der Ergebnisrechnung und des Leistungsberichts

Der Rechnungshof hat in seiner Prüfung auf Buchungskreisebene die Ergebnisse des Leistungsberichts mit den Ergebnissen aus der Ergebnisrechnung verprobt. Das Ergebnis der Ergebnisrechnung ohne die Ergebnisverwendung muss aus Sicht des Rechnungshofs mit dem Ergebnis des Leistungsberichts übereinstimmen. Dadurch wird gewährleistet, dass alle Erträge und Aufwendungen aus der Ergebnisrechnung den Produkten zugeordnet werden. Zur transparenteren Darstellung der Vergleichbarkeit zwischen Ergebnis- und

Leistungsrechnung wird unterhalb des Soll-Ist-Vergleichs des Leistungsplans der Innenauftrag „Ergebnisverwendung“ ausgewiesen. Zur Ergebnisverwendung gehören die Gewinnabführung sowie die Rücklagenbewegungen.

In einer Vielzahl von Buchungskreisen kann der Innenauftrag Ergebnisverwendung nicht aus der Ergebnisrechnung abgelesen werden und somit das Leistungsergebnis nicht auf das Ergebnis aus der Ergebnisrechnung überführt werden. Dies hat im Wesentlichen folgende Gründe:

Rücklagenveränderungen werden auf Produkten erfasst

In operativen Buchungskreisen werden Rücklagenentnahmen für konsumtive Zwecke als Erlöse auf einzelnen Produkten erfasst. Vergleichbares wurde in einzelnen Fördermittelbuchungskreisen festgestellt. Hier werden sowohl kamerale Rücklagenentnahmen als auch -zuführungen als Erlöse oder Kosten einzelnen Produkten zugeordnet. Dies führt zu einer überhöhten Darstellung von Kosten und Erlösen. Die Ressorts verweisen auf konzeptionelle Vorgaben des HMdF, in denen z. B. bereits bei der Planung Rücklagenentnahmen als Erlöse berücksichtigt werden sollen. Im Fördermittelbuchungskreis des HMWEVL führte diese Planung z. B. zu einer nicht genehmigten Kostenüberschreitung auf dem Förderprodukt „Haftungs- und Beteiligungsfonds“ in Höhe von 7,6 Mio. Euro (vgl. Abschnitt 2.1.5).

Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, dass Rücklagenbewegungen einen Finanzierungsvorgang darstellen, der nicht auf den Produkten abgebildet werden darf. Andernfalls wird das Produktergebnis verzerrt und damit die Abrechnung der Produkte beeinflusst. Dies kann zu Fehlplanungen in der Zukunft führen. Er bittet, die Konzeption für die Rücklagenthematik zu überarbeiten.

Gewinnverwendung führt zu Jahresfehlbeträgen

In einigen Buchungskreisen erhöhen Ergebnisverwendungsbuchungen einen vorhandenen Jahresfehlbetrag oder führen bei einem vorhandenen Jahresüberschuss vor Ergebnisverwendung zu einem Jahresfehlbetrag nach Ergebnisverwendung. Beim Landesbetrieb Bau und Immobilien Hessen (LBIH) wurde aus einem Gewinn vor Ergebnisverwendung von rund 16,0 Mio. Euro ein Verlust nach Ergebnisverwendung von 6,2 Mio. Euro. Gleichzeitig ist zwischen Ergebnisrechnung und Leistungsbericht eine Ergebnisabweichung von rund

18,2 Mio. Euro zu verzeichnen. Im Leistungsbericht werden Erträge aus Grundstücksveräußerungen nicht als Erlöse auf den Produkten erfasst, sondern im Rahmen der Gewinnverwendung an den zentralen Finanzierungsbuchungskreis abgeführt.

Der Rechnungshof ist der Ansicht, dass Ergebnisverwendungsbuchungen ein positives Jahresergebnis voraussetzen und auf dieses Ergebnis begrenzt sind. Grundstücksverkäufe gehören beim LBIH zum gewöhnlichen Geschäftsbetrieb. Die Erlöse aus Grundstücksveräußerungen und die Abführung an den zentralen Finanzierungsbuchungskreis sollten als Erlöse und Kosten auf den Produkten gezeigt werden. Die vereinbarungsgemäße Abführung der Veräußerungserlöse an den Finanzierungsbuchungskreis stellt beim LBIH laufenden Aufwand dar und ist nicht Bestandteil der Ergebnisverwendung.

Verstärkung des Finanzplans durch überschüssige Produktabgeltung

Auf den Produkten erwirtschaftete Überschüsse dürfen gemäß § 2 Abs. 8 Satz 1, 2. Halbsatz HG 2018/2019 zur Verstärkung des Finanzplans verwendet werden, d. h. nicht benötigte Produktabgeltung darf im Haushaltsvollzug für nicht geplante Investitionen (z. B. Büroausstattung) ausgegeben werden. Zu diesem Zweck wird ein „Aufwand rückzahlbare Zuführung“ gebucht, der den Ertrag aus Produktabgeltung ausgleicht und den Finanzierungsanspruch mindert. Diese Aufwendungen werden nach der vorgesehenen Buchungslogik nicht als Kosten in den Leistungsbericht überführt, so dass eine Differenz zwischen Leistungsbericht und Ergebnisrechnung entsteht, die nicht transparent wird.

Der Rechnungshof regt an, die Verstärkung des Finanzplans auf dem Produkt zu buchen und zu erläutern.

2.3.2 Nachweis der Mehrkosten und des Mengenkorridders

Für die Haushaltsrechnung 2018 wurde die Anlage 5 erstmals ohne Qualitätssicherung des HMdF direkt von den Ressorts an den Rechnungshof übersandt. Teilweise wurde der Nachweis Mehrkosten, in dem die Rechtmäßigkeit der Budgetüberschreitungen pro Produkt und deren Deckung nachgewiesen werden, nicht vollständig ausgefüllt. Zu bemängeln waren insbesondere fehlende Produkte (z. B. Einzelplan 17, Fördermittelbuchungskreis 25 95, Kapitel

17 20 Förderprodukt 7 mit einer Überschreitung von –86,9 Mio. Euro), fehlende oder nicht ausreichende Deckung, fehlerhafte oder unverständliche Begründungen. In der überwiegenden Anzahl der Fälle haben die Ressorts die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs in die Anlage 5 der Haushaltsrechnung eingearbeitet.

In den Nachweisen werden zwei Mengenüberschreitungen und Kostenüberschreitungen im Umfang von rund 8,9 Mio. Euro dargestellt, bei denen die vorherige Zustimmung des Finanzministers nach § 37 Abs. 1 LHO fehlt.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Abrechnung des Produkthaushalts mit der nötigen Sorgfalt vorgenommen wird. Zudem geht der Rechnungshof davon aus, dass geeignete Maßnahmen eingeleitet werden, die ungenehmigte Mengen- oder Kostenüberschreitungen verhindern.

2.3.3 Nicht korrigierte Fehler im Gesamtabschluss

In Vorbereitung des Gesamtabschlusses 2018 des Landes wurde zwischen HMdF und Rechnungshof vereinbart, dass unwesentliche Prüfungsfeststellungen der Wirtschaftsprüfer nicht mehr gebucht und nicht auf die Produkte verteilt werden. Im Rahmen der Prüfung des Produkthaushaltes 2018 hat sich gezeigt, dass die nicht gebuchten Prüfungsdifferenzen für den Gesamtabschluss des Landes zwar unwesentlich sind, bezogen auf einzelne Produkte aber zu falschen Ergebnissen führen können. Die Aussagekraft der Abrechnung der Produktbudgets nach § 2 Abs. 2 HG 2018/2019 ist daher teilweise eingeschränkt.

Der Rechnungshof empfiehlt, die von den Wirtschaftsprüfern festgestellten Differenzen vor dem Hintergrund der verbindlichen Produktbudgets auf die Produkte zu verteilen, um eine korrekte Abrechnung der Produkte zu ermöglichen. Andernfalls sind Fehlplanungen in der Zukunft nicht auszuschließen.

2.3.4 Drittmittel im Förderbereich

Bei stichprobenartigen Prüfungen in den Fördermittelbuchungskreisen wurde festgestellt, dass Drittmittel, die dem Land vom Bund oder der EU für bestimmte Zwecke und mit einer Verwendungsfrist zur Verfügung gestellt werden, teilweise im Zeitpunkt des Zuflusses in voller Höhe ertragswirksam ver-

einnahmt werden. Dies widerspricht der konzeptionellen Vorgabe, wonach vorausgezahlte Drittmittel als erhaltene Anzahlungen und somit zunächst erfolgsneutral zu behandeln sind. Erst bei tatsächlicher Bewilligung der Gelder ist ein Förderaufwand zu buchen und die Anzahlungen ertragswirksam aufzulösen.

Der Rechnungshof bittet zu überprüfen, inwieweit Drittmittel einer Zweckbindung sowie Verwendungsfrist unterliegen und wie diese gebucht werden. Er empfiehlt, zukünftig eine einheitliche Buchung der Drittmittel sicherzustellen und die betreffenden Mitarbeiter entsprechend zu schulen.

2.3.5 Buchung der Produktabgeltung

Die Produktabgeltung, die ein Buchungskreis zur Erstellung seiner Produkte vom zentralen Finanzierungsbuchungskreis erhält, wird im jeweiligen Buchungskreis als Ertrag aus Produktabgeltung ausgewiesen. Spiegelbildlich wird im zentralen Finanzierungsbuchungskreis der Aufwand für die Produktabgeltung dargestellt. Ertrag und Aufwand aus der Produktabgeltung müssen sich grundsätzlich betragsgleich gegenüberstehen. Im Jahr 2018 werden auf Gesamtländerebene Erträge aus Produktabgeltung von 28.865,3 Mio. Euro und Aufwendungen aus Produktabgeltung von 28.571,8 Mio. Euro ausgewiesen. Die Erträge sind um 293,5 Mio. Euro höher als die Aufwendungen. Im aggregierten Haushaltsplan betrug die Differenz 294,9 Mio. Euro.

Der Rechnungshof bittet darum, die Differenzen aufzuklären und zukünftig darauf zu achten, dass die Erträge und Aufwendungen aus Produktabgeltung betragsgleich sind.

2.3.6 SAP-Leserechte

Die Feststellungen des Rechnungshofs zum Produkthaushalt 2018 ergeben sich im Wesentlichen aus der Prüfung der Anlage 5 zur Haushaltsrechnung. Die Überprüfung offensichtlicher Unrichtigkeiten oder unklarer Sachverhalte ist dabei auf die schriftliche Befragung der Ersteller der Anlage 5 beschränkt. Erteilte Auskünfte beurteilt der Rechnungshof hinsichtlich deren Plausibilität, eigene Prüfungsmöglichkeiten der zu Grunde liegenden Rechnungslegung –

insbesondere unbeschränkte und unbefristete Leserechte in SAP – besitzt der Rechnungshof bisher nicht.

Der Rechnungshof benötigt daher ein unbeschränktes und unbegrenztes Leserecht in SAP, um die Ordnungsmäßigkeit des Produkthaushalts mit hinreichender Sicherheit überprüfen und bestätigen zu können.

3 Überblick über die wirtschaftliche Lage des Landes

Die Wachstums- und Beschäftigungskennzahlen für Hessen im Jahr 2018 weisen eine positive Entwicklung aus. Sie sind überdurchschnittlich gut. Mitverantwortlich ist hierfür die günstige Konjunkturlage.

Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht des Landes machen die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage transparent und fungieren damit insbesondere als „Frühwarnsystem“, indem sie die Liquiditätsbelastungen zukünftiger Haushalte vorausschauend ankündigen.

Das Vermögen des Landes ist im Jahr 2018 leicht angestiegen. Während bei den Finanzanlagen Zugänge beim Sondervermögen Versorgungsrücklage zu verzeichnen waren, verringerten sich das immaterielle Anlagevermögen und die Sachanlagen im Berichtsjahr geringfügig.

Das Land konnte Verbindlichkeiten aus Kreditschulden im dritten Jahr in Folge tilgen. Die gesamten bilanziellen Schulden sind jedoch im Jahr 2018 weiter angestiegen. Der Anstieg ist im Wesentlichen auf die Finanzierung der Hessenkasse und auf Einmaleffekte bei der Bewertung der Pensions- und Beihilferückstellungen zurückzuführen.

Die Ertragslage des Landes ist von anhaltend hohen Steuererträgen, vergleichsweise niedrigen Zinsaufwendungen und steigenden Personalaufwendungen geprägt.

Im Jahr 2018 wurden Bewertungsregelungen für die Pensionen, Beihilfen und Lebensarbeitszeitkonten angepasst, damit das Jahresergebnis zukünftig das Verwaltungshandeln besser abbildet. Ziel dieser Anpassungen ist es, die Steuerrelevanz des Jahresergebnisses zu verbessern.

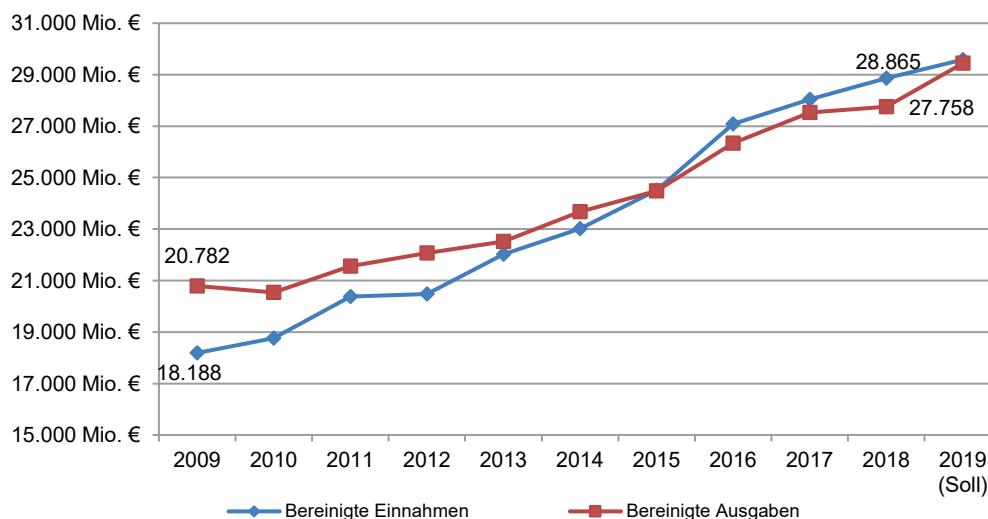
3.1 Wie ist die Haushaltslage insgesamt zu bewerten?

Gesamtwirtschaftlicher Kontext der bereinigten Einnahmen und Ausgaben

Die weiterhin gute Konjunkturlage im Jahr 2018 schlug sich in Hessen mit einem Anstieg des realen Bruttoinlandsproduktes (BIP) um 2,2 Prozent nieder.

Dieser Zuwachs übertrifft deutlich den des Vorjahres sowie die gesamtdeutsche Entwicklung für das Jahr 2018 (1,4 Prozent).

Abbildung 3–1: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben



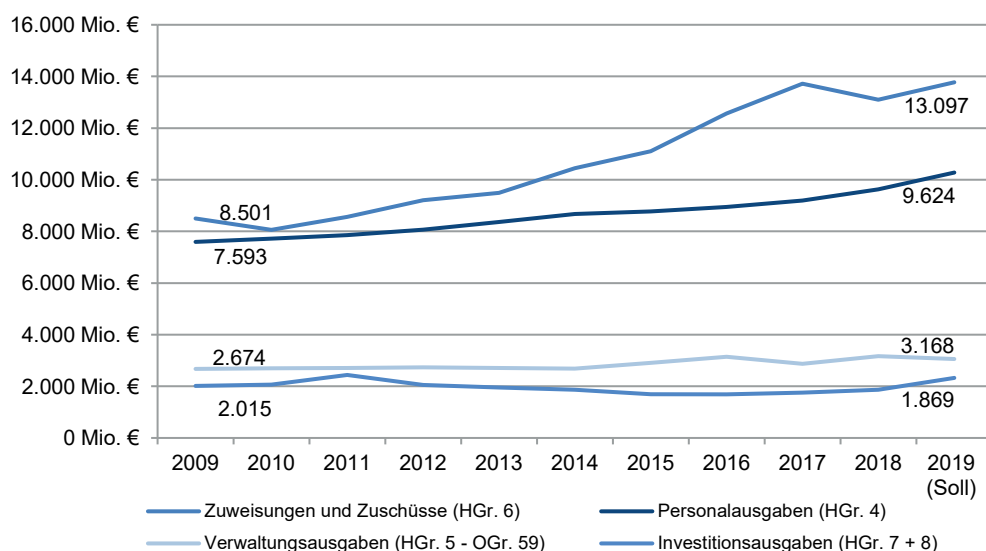
Die bereinigten Einnahmen, die zum Großteil aus Steuereinnahmen bestehen, sind ebenfalls gestiegen und sind im Jahr 2018 im vierten Jahr in Folge höher als die bereinigten Ausgaben (siehe Abbildung 3–1). Über die bereinigten Einnahmen und Ausgaben wird in Abschnitt 1.3.1 berichtet. Der seit dem Jahr 2005 zu verzeichnende Anstieg der Erwerbstätigen in Hessen wurde auch im Jahr 2018 fortgesetzt und eine Arbeitslosenquote von 4,6 Prozent platziert das Land auf dem vierten Platz im Ländervergleich und unterhalb der gesamtdeutschen Quote (5,2 Prozent). Auch diese positive Entwicklung trug zum Anstieg der Einnahmen über die letzten Jahre bei. Seit dem Jahr 2009 stiegen die bereinigten Einnahmen um fast 59 Prozent (10.678 Mio. Euro) an. In den Jahren 2009 bis 2014 fielen sie jedoch stets niedriger aus als die bereinigten Ausgaben. Das Jahr 2015 stellt einen Wendepunkt dar, da die bereinigten Einnahmen fortan höher waren als die bereinigten Ausgaben. Ab dem Jahr 2015 steht ein Zuwachs der Einnahmen von 17,8 Prozent einem Zuwachs der Ausgaben von 13,4 Prozent gegenüber. Die gute Konjunkturlage sollte genutzt werden, um den positiven Finanzierungssaldo auszubauen.

Der seit dem Jahr 2010 steigende Verlauf der bereinigten Einnahmen und Ausgaben spiegelt den kontinuierlichen Anstieg des hessischen Wirtschaftswachstums wider. Im Ländervergleich schneidet Hessen mit seinem Wachstum im Jahr 2018 zwar gut ab. Bei langfristiger Betrachtung zeigt sich jedoch,

dass seit dem Jahr 2000 das BIP-Wachstum für Hessen lediglich drei Mal (in den Jahren 2001, 2016 und 2018) größer ausfiel als das gesamtdeutsche. Vergleicht man weiterhin die durchschnittlichen Wachstumsraten der Länder, so ist Hessen im untersten Viertel anzutreffen. Verantwortlich hierfür ist mitunter der hohe strukturelle Anteil des Finanzsektors in Hessen, aufgrund dessen das Land von der Finanzkrise überproportional betroffen war und sich nur unterproportional entwickeln konnte. Der Vergleich der Arbeitslosenquoten der Länder über die letzten 25 Jahre zeigt, dass Hessen hier im Durchschnitt zu den vier Spitzenreitern gehört und auch im Vergleich zur Arbeitslosenquote des Bundes gut abschneidet. Die Bundesregierung geht auch für die kommenden Jahre von einer anhaltend positiven, wenn auch geringeren Entwicklung der Wirtschaftsleistung und der Vergleichsgrößen aus.⁶³ Die Steuerschätzung prognostiziert selbiges für die Steuereinnahmen der nächsten Jahre.⁶⁴ Eine Abkopplung des Landes von dieser Entwicklung ist derzeit nicht zu erwarten. Aufgrund der demographischen Lage ist auch weiterhin mit einer niedrigen Arbeitslosenquote zu rechnen.

Hauptfaktoren beim Zuwachs der bereinigten Ausgaben

Abbildung 3–2: Zusammensetzung der bereinigten Ausgaben



⁶³ Vgl. Finanzplan des Bundes 2018 bis 2022, Drucksache 19/3401, 10.08.2018.

⁶⁴ Vgl. Ergebnisse der 155. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 7. bis 9. Mai 2019 in Kiel.

Abbildung 3–2 zeigt die Entwicklung der bereinigten Ausgaben der Jahre 2009 bis 2018 untergliedert nach Zuweisungen und Zuschüssen, Personalausgaben, Verwaltungsausgaben und Investitionsausgaben.

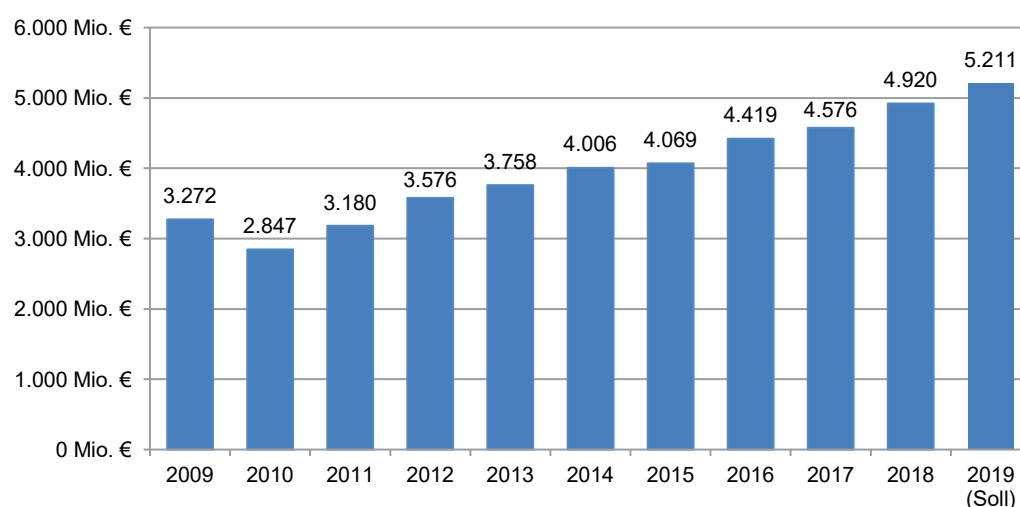
Die Zuweisungen und Zuschüsse machten den größten Teil der bereinigten Ausgaben aus. Sie sind im Vergleich zu den anderen Posten am stärksten gestiegen. Sie beliefen sich im Jahr 2009 auf 8.501 Mio. Euro. Für das Jahr 2018 lagen sie bei 13.097 Mio. Euro. Dies entspricht einem Zuwachs von rund 4.596 Mio. Euro.

Die Personalausgaben nehmen in der Haushaltsrechnung nur den zweitgrößten Anteil ein, da im Unterschied zur Doppik die zukünftigen Versorgungsausgaben nicht ausgewiesen werden. Die Personalausgaben beliefen sich im Jahr 2009 auf 7.593 Mio. Euro und erhöhten sich bis zum Jahr 2018 um 26,8 Prozent auf 9.624 Mio. Euro.

Die Verwaltungsausgaben⁶⁵ sind nicht signifikant gestiegen. Die Investitionsausgaben beliefen sich im Jahr 2009 auf 2.015 Mio. Euro. Für das Jahr 2018 lagen sie bei 1.869 Mio. Euro. Demzufolge haben die beiden letztgenannten Ausgabenposten nahezu keinen Einfluss auf den Anstieg der bereinigten Ausgaben.

Kommunaler Finanzausgleich

Abbildung 3–3: Entwicklung des KFA Volumens



⁶⁵ Die Verwaltungsausgaben wurden um die Tilgungsausgaben an den Kreditmarkt (Obergruppe 59 der Haushaltsrechnung) bereinigt.

Der KFA enthält neben Zuweisungen und Zuschüssen (Hauptgruppe 6) auch Investitionsausgaben (Hauptgruppe 8) und besondere Finanzierungsausgaben (Hauptgruppe 9). Abbildung 3–3 zeigt das Gesamtvolumen des KFA.

Die Zuweisungen und Zuschüsse aus dem KFA beliefen sich im Jahr 2009 auf 2.664 Mio. Euro. Für das Jahr 2018 lagen sie bei 4.464 Mio. Euro. Dies entspricht einem Anstieg von 1.800 Mio. Euro. Der in Abbildung 3–2 dargestellte Anstieg der Zuweisungen und Zuschüsse ist also zu einem großen Teil auf diesen Anstieg zurückzuführen.

Mit der Neuregelung des KFA im Jahre 2016, der auf ein bedarfsorientiertes Modell umgestellt wurde, ist ein Anstieg zu erkennen. Das KFA Volumen belief sich 2016 auf 4.419 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr stieg die Finanzausgleichsmasse um rund 400 Mio. Euro an. Im Jahr 2019 soll erstmals die 5 Mrd. Euro Grenze überschritten werden.

Länderfinanzausgleich

Der LFA nimmt neben dem KFA den zweitgrößten Einzelposten bei den Zuweisungen und Zuschüssen ein.

Abbildung 3–4: Kassenwirksame Zahlungen in den LFA

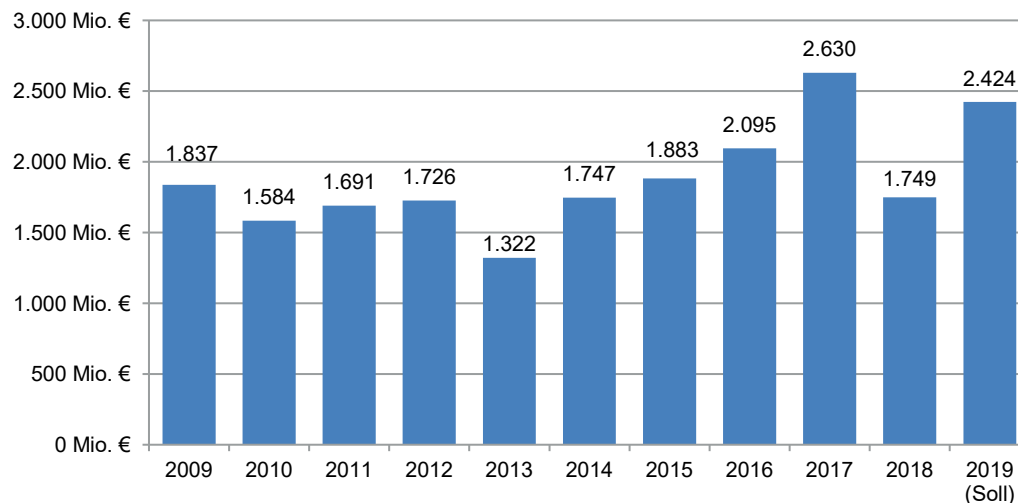


Abbildung 3–4 stellt dar, dass sich die kassenwirksamen Zahlungen in den LFA im Jahr 2009 auf 1.837 Mio. Euro beliefen. Für das Jahr 2018 lagen sie bei 1.749 Mio. Euro. Dies entspricht einer Reduktion von rund 5 Prozent. Der

Rückgang des LFA bedeutet, dass das Steuerwachstum in Hessen im Vergleich zu anderen Ländern unterdurchschnittlich war.

Eine Reform des LFA soll ab dem Jahr 2020 in eine umfassende Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen eingebettet werden. Es bleibt abzuwarten, ob die beschlossene Reform zukünftig zu einer geringeren Belastung des Landes im Finanzausgleich führt.

Abbildung 3–5: Ausgleichszahlungen LFA im Jahr 2018⁶⁶

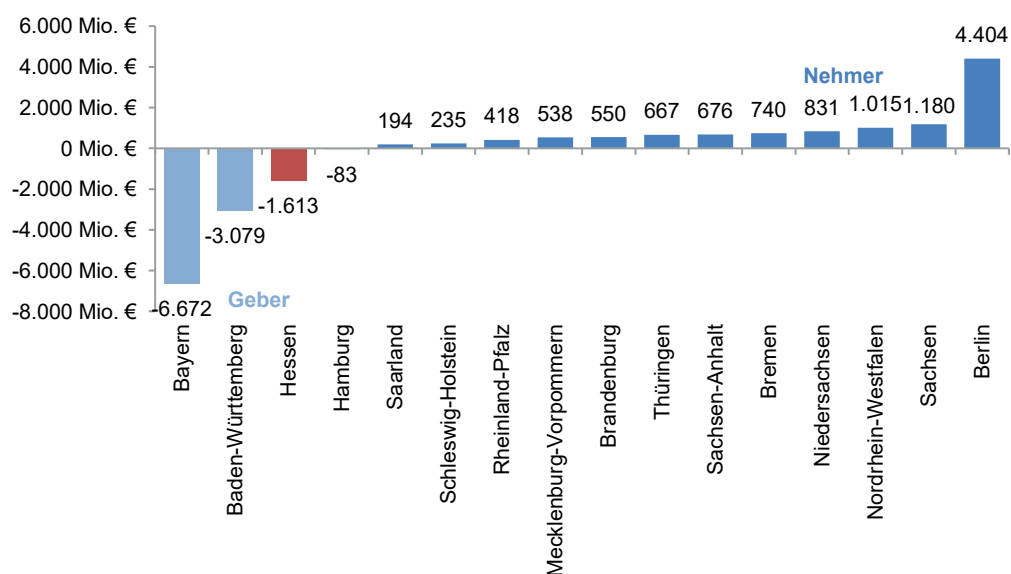


Abbildung 3–5 zeigt die Verteilung der Zahlungen des Länderfinanzausgleichs auf die Ländergesamtheit. Für das Jahr 2018 hatte der LFA ein Volumen von 11.447 Mio. Euro. Die Ausgleichszahlungen werden von den vier Geberländern Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Hamburg geleistet. Hessen ist mit 1.613 Mio. Euro das drittgrößte Geberland.

Weitere Faktoren für den Ausgabenanstieg

Ein weiterer wesentlicher Grund für den Anstieg der bereinigten Ausgaben sind die ab dem Jahr 2015 angestiegenen Ausgaben für Flüchtlinge. Für das Jahr 2018 ist ein Betrag in Höhe von 866 Mio. Euro⁶⁷ zu verzeichnen.

⁶⁶ Vgl. Zahlungen nach aktualisierter vorläufiger Abrechnung des Länderfinanzausgleichs 2018 der BMF Dokumentation.

⁶⁷ Vgl. Pressekonferenz „Hessens Hattrick: Schwarze Null und Schuldentilgung auch 2018“, 30.01.2019.

Als weitere große Einzelposten sind die Mittel im Rahmen der Hochschulprogramme auszuweisen. Diese beliefen sich im Jahr 2018 auf 1.594 Mio. Euro.⁶⁸

Zudem werden die Förderprogramme deutlich ausgeweitet. Hierbei ist zwischen Programmen zu differenzieren, die entweder ausschließlich aus Landesmitteln oder in Verbindung mit Bundesmitteln finanziert werden. Eine Ausweitung der Bundesmittel ist bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu verzeichnen. Diese beliefen sich im Jahr 2018 auf 1.195 Mio. Euro.⁶⁹ Anders beim Kommunalen Schutzschirm und der Hessenkasse. Diese werden durch Landesmittel und Beiträge von Kommunen aufgebracht. Die Ausgaben für den kommunalen Schutzschirm beliefen sich im Jahr 2018 auf 117 Mio. Euro. Für die Hessenkasse sind für das Jahr 2018 keine Ausgaben angefallen, jedoch sind zukünftig jährliche Belastungen in Höhe von 145 Mio. Euro geplant.⁷⁰ Über das Sondervermögen Hessenkasse wird ausführlich in Abschnitt 1.5 berichtet.

3.2 Entwicklung des Vermögens und der Schulden im Gesamtabschluss

Neben der Haushaltsrechnung erstellt die Landesregierung seit der Einführung der doppelten Buchführung im Jahr 2009 einen Geschäftsbericht. Dieser enthält den Gesamtabschluss und einen Gesamtlagebericht des Landes.

Die Vermögensrechnung im Gesamtabschluss gibt eine umfassende Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes.

⁶⁸ Vgl. Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2018 bis 2022, S. 77.

⁶⁹ Die Ausgaben für die Grundsicherung sind aus Einzelplan 17, Kapitel 50, Gruppe 633 zu entnehmen.

⁷⁰ Vgl. Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2018 bis 2022, S. 77.

Tabelle 3–8: Kurzdarstellung der Vermögensrechnung

Aktiva			Passiva		
	31.12.2017 Mio. Euro	31.12.2018 Mio. Euro		31.12.2017 Mio. Euro	31.12.2018 Mio. Euro
Anlagevermögen	28.165	28.581	Eigenkapital	–	–
Umlaufvermögen	13.101	15.857	Sonderposten für Investitionen	677	721
Aktive Rechnungsabgrenzung	409	430	Rückstellungen	93.757	102.204
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	110.727	120.143	Verbindlichkeiten	57.887	62.020
			Passive Rechnungsabgrenzung	80	66
Summe Aktiva	152.402	165.011	Summe Passiva	152.402	165.011

Vermögen des Landes nimmt zu

Das Vermögen unterteilt sich grob gegliedert in langfristiges Anlagevermögen und kurzfristiges Umlaufvermögen. Das Anlagevermögen ist im Jahr 2018 in Summe um 416 Mio. Euro angestiegen. Während sich der Bestand an immateriellen Vermögensgegenständen und Sachanlagevermögen um rund 73 Mio. Euro verringert hat, ist das Finanzanlagevermögen um 489 Mio. Euro angestiegen. Die Veränderung des Finanzanlagevermögens resultiert im Wesentlichen aus der Umsetzung der Regelungen des Gesetzes zur Neuregelung von Sondervermögen zur Sicherung der Versorgungsleistungen (Versorgungssicherungsgesetz). In 2018 hat das Land 345 Mio. Euro zum Sondervermögen Versorgungsrücklage zugeführt. Der Rechnungshof begrüßt die mit der Verabschiedung des Versorgungssicherungsgesetzes verbundene Verknüpfung von Informationen aus der Vermögensrechnung mit der Haushaltsplanung des Landes.

Das Umlaufvermögen ist im Wesentlichen geprägt von den Forderungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie den Forderungen aus Zuweisungen und Zuschüssen. Letztere sind in 2018 u. a. aufgrund der erstmaligen Bilanzierung der Forderungen aus den Eigenbeiträgen gegen die Kommunen aus dem Entschuldungsprogramm Hessenkasse in Höhe von 2.134 Mio. Euro deutlich angestiegen (vgl. auch Abschnitt 1.5).

Auf der Aktivseite der Vermögensrechnung wird zudem der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag in Höhe von rund 120.143 Mio. Euro ausgewiesen.

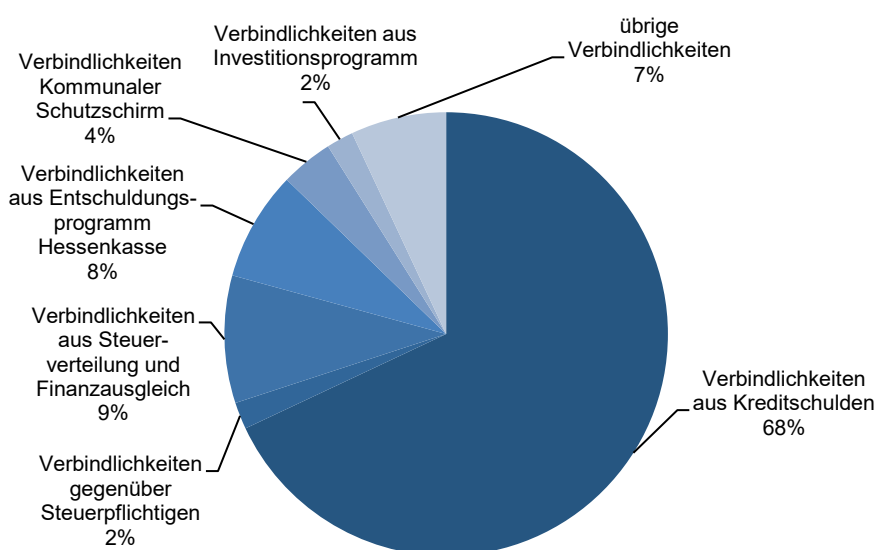
Schulden des Landes steigen ebenfalls

Im Gesamtabchluss des Landes werden die in sinngemäßer Anwendung der handelsrechtlichen Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ermittelten Schulden ausgewiesen. Sie setzen sich zusammen aus den Verbindlichkeiten und den Rückstellungen, die ungewisse Verbindlichkeiten und drohende Verluste abbilden. Weitere nicht in der Vermögensrechnung ausgewiesene Belastungen werden im Anhang als sonstige finanzielle Verpflichtungen aufgeführt. Der Gesamtabchluss fungiert auf diese Weise als „Frühwarnsystem“, indem er die Liquiditätsbelastungen zukünftiger Haushalte beziffert und vorausschauend ankündigt. Verbindlichkeiten, Rückstellungen und sonstige finanzielle Verpflichtungen sind im Jahr 2018 deutlich angestiegen.

Anstieg der Verbindlichkeiten

Bei den größten Einzelposten der Verbindlichkeiten zeigen sich im Jahr 2018 zumeist Rückgänge, die jedoch durch den Anstieg der insbesondere aus der Hessenkasse resultierenden Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen überkompensiert werden.

Abbildung 3–6: Zusammensetzung der Verbindlichkeiten



Die Abbildung 3–6 zeigt, dass gut zwei Drittel der Verbindlichkeiten am Kreditmarkt aufgenommen wurden. Diese setzen sich aus Anleihen und Obligationen, Darlehen bei Kreditinstituten, Versicherungen, Zusatzversorgungseinrichtungen und ähnlichen Einrichtungen, Bundesdarlehen sowie Kassenkrediten zusammen. Diese Verbindlichkeiten aus Kreditschulden haben sich im Jahr 2018 um 1.032,1 Mio. Euro verringert und sind damit sogar stärker gesunken als die haushaltsrechtlich erfassten Kreditschulden. Diese wurden im Jahr 2018 in Höhe von 200,4 Mio. Euro getilgt.

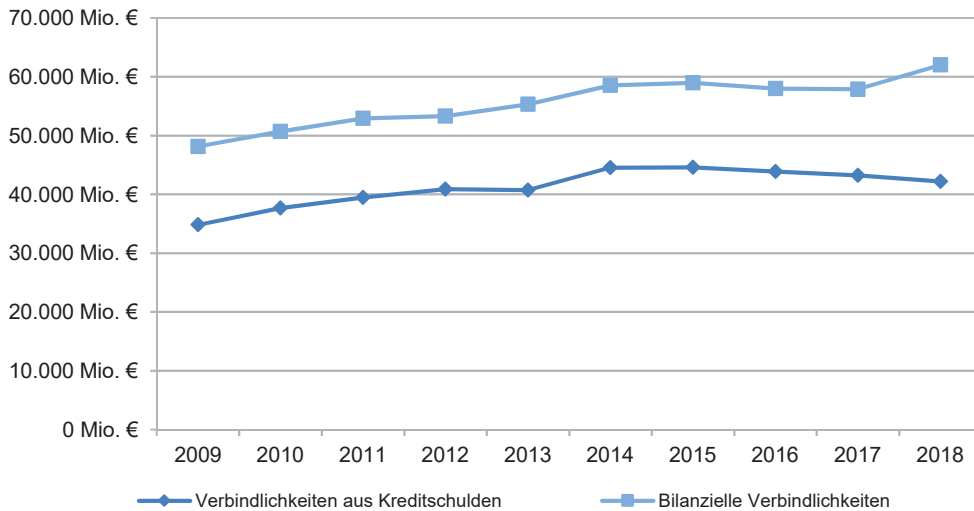
Die unterschiedliche Höhe der Tilgung der Kreditschulden nach der Haushaltsrechnung und nach dem Gesamtabchluss im Jahr 2018 hatte drei Gründe:

Erstens wurden die zum Zwecke der Herstellung des Haushaltsausgleichs erforderlichen Restkreditaufnahmen dem alten Haushaltsjahr zugerechnet, obgleich sie tatsächlich erst im folgenden Kalenderjahr aufgenommen wurden. Im Gesamtabchluss werden die Verbindlichkeiten hingegen im Jahr ihrer tatsächlichen Aufnahme gezeigt. Dieser Unterschied bei der Periodenzuordnung der Kreditaufnahmen führte im Gesamtabchluss für das Jahr 2018 zu einem um 570,6 Mio. Euro geringeren Bestand an Verbindlichkeiten aus Kreditschulden als nach geltendem Haushaltsrecht.

Zweitens hat das Land im Jahr 2018 ein Bundesdarlehen in Höhe von 321,1 Mio. Euro getilgt. Diese Tilgung wurde im Gesamtabchluss 2018 ausgewiesen. Haushaltsrechtlich werden Bundesdarlehen und ihre Tilgung nicht als Kreditschulden berücksichtigt.

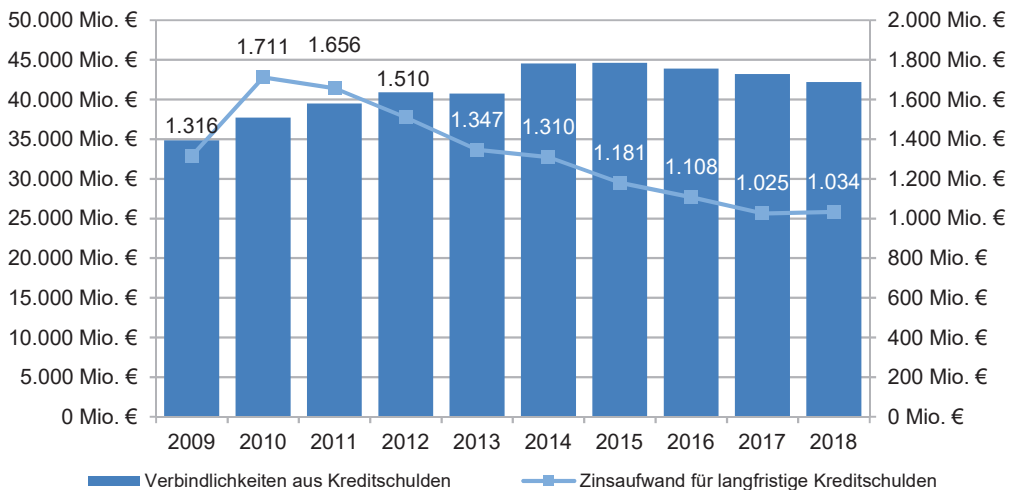
Drittens hat das Land im Jahr 2018 Kassenkredite in Höhe von 60,0 Mio. Euro aufgenommen, die haushaltsrechtlich nicht zu berücksichtigen, aber im Gesamtabchluss in den Verbindlichkeiten aus Kreditschulden mit enthalten sind.

Abbildung 3–7: Entwicklung der gesamten bilanziellen Verbindlichkeiten und der Verbindlichkeiten aus Kreditschulden



Es wird deutlich, dass die Verbindlichkeiten aus Kreditschulden schon im dritten Jahr in Folge abgebaut werden. Das anhaltend niedrige Zinsniveau spiegelt sich in den Zinsaufwendungen des Landes wider.

Abbildung 3–8: Gegenüberstellung Verbindlichkeiten aus Kreditschulden und Zinsaufwand für langfristige Kreditschulden



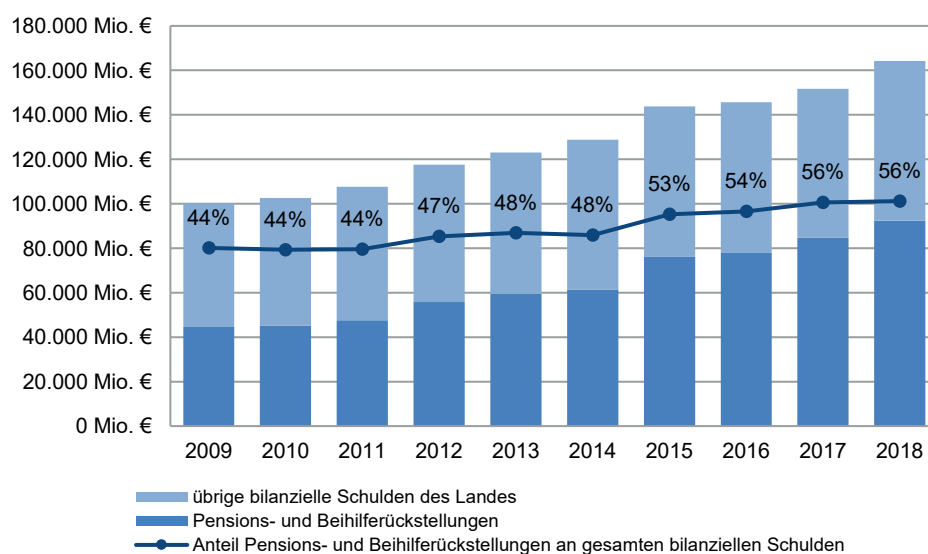
Anstieg der Rückstellungen

Auch die Rückstellungen als weiterer Bestandteil der im Gesamtabchluss ausgewiesenen Schulden sind im Jahr 2018 angestiegen. Die größten Posten bilden die Pensionsrückstellungen gefolgt von den Rückstellungen für Beihil-

fen. Der Anstieg der Pensionsrückstellungen betrug 6.268 Mio. Euro, derjenige der Beihilferückstellungen 1.330 Mio. Euro.

Der Anstieg des Jahres 2018 darf jedoch nicht exemplarisch für die weitere Wertentwicklung der beiden Rückstellungen angesehen werden, da er wesentlich von einem Einmaleffekt geprägt ist. So hat sich das Finanzministerium im Einvernehmen mit dem Rechnungshof dafür entschieden, den bislang noch nicht bilanzierten Teil des Unterschiedsbetrags aufgrund der Anpassung der handelsrechtlichen Vorgaben durch das Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz (BilMoG) vollumfänglich den Rückstellungen zuzuführen. Diese bilanzrechtlich zulässige Maßnahme führte zu einer Erhöhung der Pensionsrückstellungen um 3.856 Mio. Euro und zu einer Erhöhung der Beihilferückstellungen in Höhe von 1.020 Mio. Euro.

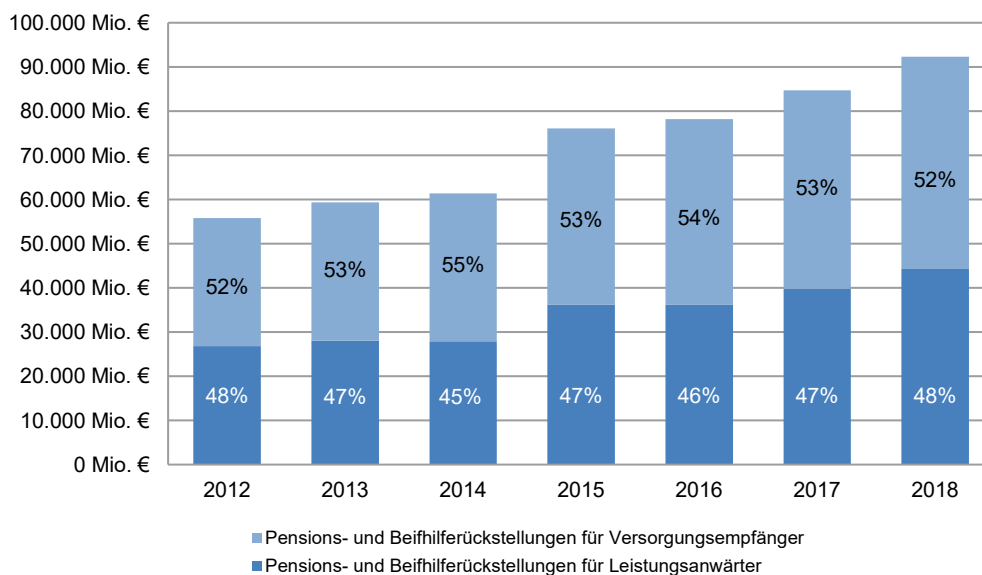
Abbildung 3–9: Anteil der Pensions- und Beihilferückstellungen an den gesamten bilanziellen Schulden des Landes



Ergebnisbelastung durch die Pensions- und Beihilferückstellungen

Die Pensions- und Beihilferückstellungen werden bis zum Eintritt in den Ruhestand vollständig ergebniswirksam gebildet. Die sich anschließenden Zahlungen an die Versorgungsempfänger belasten die Jahresergebnisse nicht mehr. Während der Ruhestandsphase fällt infolge der Diskontierung grundsätzlich nur noch Zinsaufwand an.

Abbildung 3–10: Verteilung der Pensions- und Beihilferückstellungen auf Leistungsanwärter und Versorgungsempfänger



3.3 Entwicklung der Ertragslage

Wesentliche Ergebnispositionen

Die wirtschaftliche Lage des Landes war in den vergangenen Jahren von steigenden Steuererträgen geprägt. Im Jahr 2018 haben die Steuererträge mit 24.542 Mio. Euro den bislang höchsten Wert erreicht. Des Weiteren sind in den Erträgen aus Zuweisungen und Zuschüssen erstmalig die Forderungen aus den Eigenbeiträgen gegen die Kommunen aus dem Entschuldungsprogramm Hessenkasse in Höhe von 2.134 Mio. Euro enthalten. Die Anhebung des Diskontierungszinssatzes führte zu Erträgen in Höhe von 5.519 Mio. Euro.

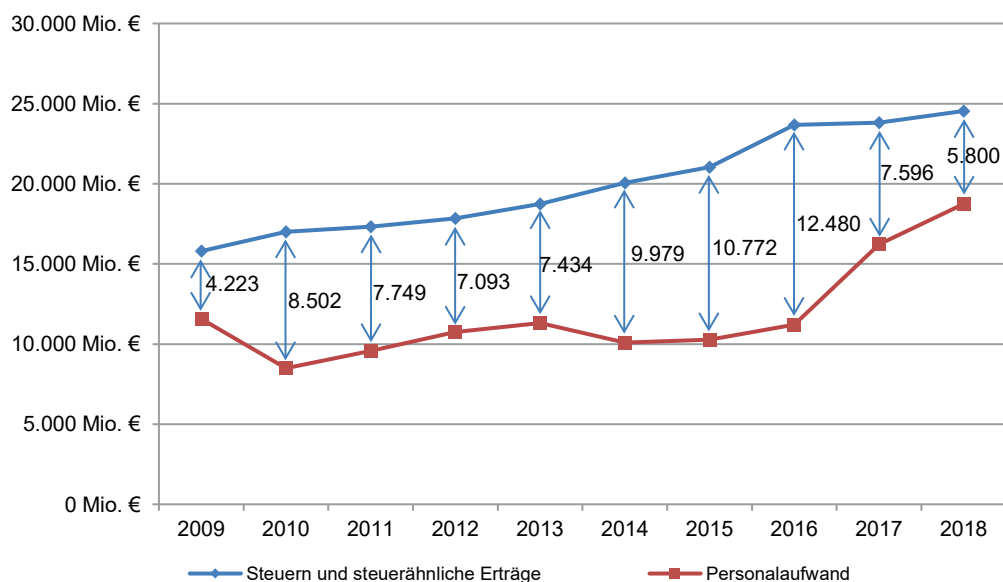
Dem vergleichsweise hohen Ertragsniveau stehen steigende Aufwendungen gegenüber. Den größten Aufwandsposten in der Ergebnisrechnung stellt der Personalaufwand dar. Dieser weist im Jahr 2018 mit 18.743 Mio. Euro unter anderem aufgrund der Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie der Anhebung des Gehalts- und Rententrends einen vorläufigen Höchststand aus. Unter den Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse werden Aufwendungen aus dem Entschuldungsprogramm Hessenkasse in Höhe von 5.764 Mio. Euro ausgewiesen. Aus der Zuführung des noch nicht bilanzierten Teils des Unterschiedsbetrags aus der BilMoG-Umstellung resultierten Aufwendungen in Höhe von 4.876 Mio. Euro.

Risiken für den Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers

Trotz den vergleichsweise guten wirtschaftlichen Rahmendaten lassen sich sowohl seitens Steuererträgen als auch seitens des Personalaufwands exemplarisch die Risiken für die zukünftigen Haushalte zeigen: Wie in Abschnitt 1 dargestellt, mehren sich einerseits die Anzeichen dafür, dass die Steuererträge zukünftig in geringerem Maße steigen werden. Zudem können die Steuererträge, mit Ausnahme der Festlegung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer, nur mittelbar durch das Land beeinflusst werden. Andererseits ist auch der Personalaufwand maßgeblich von den Tarif- bzw. Besoldungsverhandlungen geprägt. Zudem wird der von der Landesregierung angekündigte Stellenaufbau voraussichtlich zu einem weiteren Anstieg des Personalaufwands führen.

Abbildung 3–11 stellt die Steuern und steuerähnlichen Erträge dem Personalaufwand gegenüber. Die Differenz veranschaulicht den begrenzten Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers.

Abbildung 3–11: Gegenüberstellung Steuern und steuerähnliche Erträge und Personalaufwand



Der deutliche Anstieg des Personalaufwands in den Jahren 2017 und 2018 resultierte vor allem aus den jeweiligen Erhöhungen des Dynamisierungsfaktors für den Gehalts- und Rententrend im Rahmen der Bewertung der personenbezogenen Rückstellungen. Hinzu kamen die Anpassungen der Besoldung und der Versorgungsbezüge.

3.4 Analyse des Jahresergebnisses

Negatives Jahresergebnis

Der Gesamtabchluss des Landes weist für das Jahr 2018 ein negatives Jahresergebnis in Höhe von –9,4 Mrd. Euro aus. In den Gesamtabschlüssen des Landes werden seit dem Jahr 2009 negative Jahresergebnisse ausgewiesen. Dies bedeutet, dass weitere finanzielle Belastungen für die zukünftigen Haushalte aufgebaut wurden.

Das Jahresergebnis 2018 war (ebenso wie die Jahresergebnisse der Vorjahre) maßgeblich von Bewertungseffekten geprägt. So hat das Finanzministerium im Einvernehmen mit dem Rechnungshof Anpassungen bei den Bewertungsregelungen für Pensions-, Beihilferückstellungen sowie für die Rückstellungen für Lebensarbeitszeitkonten vorgenommen, um das bilanziell ermittelte Jahresergebnis zukünftig möglichst frei von kurzfristigen Einflüssen zu halten, die sich voraussichtlich in der längeren Frist nivellieren. Der Diskontierungszinssatz wurde auf 3,0 Prozent (Vorjahr: 2,65 Prozent) und der Bezüge- und Kostentrend auf 2,0 Prozent (Vorjahr: 1,7 Prozent) fixiert. Die erwarteten Kostensteigerungen bei den Beihilfen wurden auf 2,9 Prozent (Vorjahr: 2,9 Prozent) fixiert. Aufgrund der Fixierung des Diskontierungszinssatzes wird das Jahresergebnis fortan im Wesentlichen ohne die kurzfristigen Einflüsse der Finanzmärkte ermittelt und bildet insoweit das Verwaltungshandeln besser ab. Die Anhebung des Diskontierungszinssatzes hat zu einer Ergebnisentlastung in Höhe von +5,5 Mrd. Euro und die Anhebung auf den neuen fixierten Gehalts- und Rententrend zu einer Ergebnisbelastung in Höhe von –3,8 Mrd. Euro geführt.

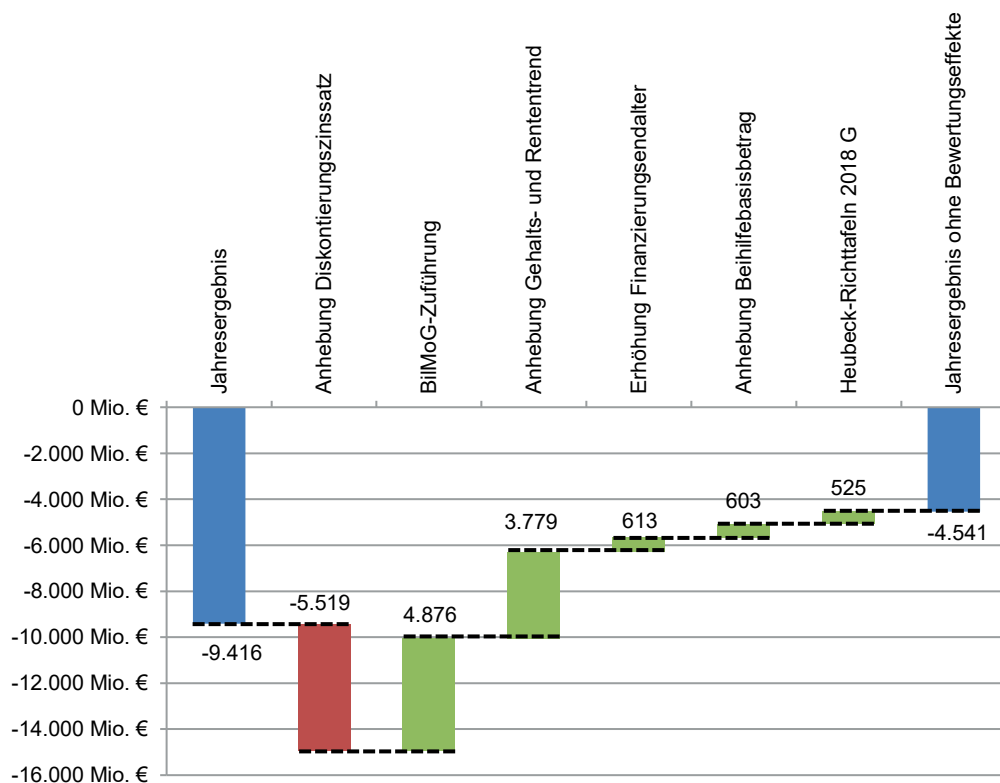
Des Weiteren hat das Finanzministerium im Jahr 2018 den noch nicht bilanzierten Teil des Unterschiedsbetrags aus der BilMoG-Umstellung im Jahr 2010 vollständig den Pensions- und Beihilferückstellungen zugeführt. Dies belastete das Jahresergebnis 2018 mit –4,9 Mrd. Euro. Nach dieser Maßnahme werden die Jahresergebnisse im Gesamtabschluss zukünftig frei sein von Belastungen aus der BilMoG-Umstellung.

Schließlich sind im Jahr 2018 Bewertungsanpassungen erforderlich geworden, um die entsprechenden Rückstellungen möglichst zutreffend abzubilden: So wurde das Finanzierungsendalter für Beamte des Vollzugsdienstes vom

62. Lebensjahr auf das 60. Lebensjahr gesenkt. Beim Finanzierungsendalter handelt es sich um die finanzmathematische Annahme, in welchem Alter Vollzugsbeamte durchschnittlich in die Pension eintreten. Da die Vollzugsbeamten vermehrt die Möglichkeit wahrgenommen haben, früher in den Ruhestand zu gehen, wurde das Finanzierungsendalter im Rahmen der Bewertung der Pensionsrückstellungen entsprechend angepasst. Dies führte zu einer Ergebnisbelastung in Höhe von 613 Mio. Euro. Zudem wurde der Beihilfebasisbetrag angehoben, um die Bewertung der Beihilferückstellungen an den Umfang der tatsächlich geleisteten Zahlungen anzupassen. Dies minderte das Jahresergebnis um 603 Mio. Euro. Aufgrund der erstmaligen Anwendung der Heubeck-Richttafeln 2018 G mit aktualisierten versicherungsmathematischen Daten (z. B. einer gestiegenen Lebenserwartung) kamen weitere Ergebnisbelastungen in einem Umfang von 525 Mio. Euro hinzu. Derartige Bewertungsanpassungen können auch zukünftig erforderlich werden.

Abbildung 3–12 stellt alle vorstehend genannten Bewertungseffekte zusammengefasst dar. Ohne diese Effekte wäre das negative Jahresergebnis des Jahres 2018 weniger als halb so groß gewesen.

Abbildung 3–12: Einfluss Bewertungseffekte auf das Jahresergebnis 2018



Jahresergebnis als Indikator für die Nachhaltigkeit der Haushaltswirtschaft

Der Gesamtabchluss des Landes bildet die finanziellen Auswirkungen der Haushaltswirtschaft der Landesregierung in sinngemäßer Anwendung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung umfassend ab. Insbesondere Maßnahmen der Landesregierung, die erst in zukünftigen Haushaltsjahren liquiditätswirksam werden, werden bereits frühzeitig im Jahr der Verursachung erfasst und abgebildet. Mit dem Jahresergebnis wird im Gesamtabchluss eine Größe ermittelt, die als Indikator für die Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit der Haushaltswirtschaft des Landes verstanden werden kann.

Die Haushaltswirtschaft des Landes ist demnach nachhaltig, wenn die verursachten Aufwendungen durch entsprechende Erträge des Jahres gedeckt sind und somit keine weiteren finanziellen Belastungen für die zukünftigen Haushalte aufgebaut werden. Wäre das Jahresergebnis ausgeglichen, würde auch der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag nicht weiter ansteigen.

Der Rechnungshof empfiehlt der Landesregierung, das bilanziell ermittelte Jahresergebnis im Zuge der geplanten Novellierung der LHO verstärkt als Steuerungsgröße zu verwenden. Die gesetzliche Verankerung des Ziels eines doppelten Haushaltsausgleichs bietet die Möglichkeit, weitere Steuerungsimpulse für eine nachhaltige Haushaltswirtschaft zu geben.

Doppischer Haushaltsausgleich

Die Landesregierung strebt nach den Ausführungen im Koalitionsvertrag einen doppelten Haushaltsausgleich (Ausgleich von Aufwendungen und Erträgen) an. Er soll demnach unter Berücksichtigung der auf europäischer Ebene geführten Diskussion zur Vereinheitlichung der Rechnungslegungsstandards (vgl. EPSAS) definiert werden.

Der Rechnungshof begrüßt, dass sich die Landesregierung ausdrücklich zum doppelten Haushaltsausgleich und damit zum Ziel einer nachhaltigen und generationengerechten Haushaltswirtschaft bekennt. Er weist darauf hin, dass sich im Rahmen der auf europäischer Ebene geführten Diskussion zur Vereinheitlichung der Rechnungslegungsstandards gegenwärtig noch keine kon-

kreten, fallbezogenen Einzelstandards abzeichnen, auf deren Grundlage ein doppischer Haushaltsausgleich definiert werden könnte.

Der Rechnungshof wird die Diskussion zur Vereinheitlichung der Rechnungslegungsstandards weiterverfolgen und erklärt seine Bereitschaft, der Landesregierung als Berater bei der Definition des Haushaltsausgleichs zur Verfügung zu stehen.

Teil II – Bemerkungen zu den Einzelplänen

Teil II Bemerkungen zu den Einzelplänen

Einzelplan 03:

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport

4 Personalentwicklung in der Landesverwaltung

Kapitel 03 01

Nach der Hessischen Laufbahnverordnung sind Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Beamtinnen und Beamten zu fördern. Dies geschieht im Rahmen von Personalentwicklungskonzepten durch geeignete Maßnahmen. Zu den Maßnahmen gehören neben Fortbildung unter anderem dienstliche Beurteilungen, Jahresgespräche und Rotation.

Ob und inwieweit Personalentwicklungskonzepte in den Dienststellen vorliegen, hat das Innenministerium anlässlich der Prüfung des Rechnungshofs erstmals erhoben. Landeseinheitliche Beurteilungsrichtlinien fehlen. Die Rotation ist nur für den höheren Dienst einheitlich geregelt.

Der Rechnungshof empfiehlt, zügig gleichwertige Bedingungen der Personalentwicklung zu schaffen. Ferner sollten landeseinheitliche Beurteilungsrichtlinien erlassen werden, um Vergleiche von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung zu ermöglichen.

4.1 Ausgangslage

Das Innenministerium ist zuständig für das Recht des öffentlichen Dienstes und Grundsatzfragen der strategischen Personalentwicklung. Die Laufbahnverordnung ist Teil des Dienstrechts. Sie verpflichtet seit dem 1. März 2014, Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Beamtinnen und Beamten im Rahmen von Personalentwicklungskonzepten durch geeignete Maßnahmen zu fördern. Als Maßnahmen werden genannt:

- die Fortbildung,
- die Führungskräfteentwicklung,
- die dienstliche Beurteilung,

- Mitarbeitergespräche, insbesondere Jahresgespräche und Zielvereinbarungsgespräche,
- die Einschätzung der Vorgesetzten durch ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter,
- der gesteuerte Arbeitsplatz- und Aufgabenwechsel (Rotation) und
- die Vermittlung von Kompetenzen zur Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern.

Auch das Hessische Gleichberechtigungsgesetz regelt Maßnahmen zur Personalentwicklung. Insbesondere bei Fortbildungsmaßnahmen und Rotationen sind die Chancengleichheit von Frauen und Männern und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf als Leitprinzipien zugrunde zu legen.

Die Landesregierung hat im Jahr 2003 ein Rahmenkonzept Personalentwicklung erstellt und seitdem fortgeschrieben, zuletzt mit Wirkung vom 1. Dezember 2015. Es gilt als Verwaltungsvorschrift für beamtetes und tarifbeschäftigtes Personal.

4.2 Prüfungsergebnisse

4.2.1 Steuerung und Umsetzung

Nach der Laufbahnverordnung entscheidet die oberste Dienstbehörde über die Einführung und Ausgestaltung der Personalentwicklungs- und Personalführungsmaßnahmen. Die Umsetzung obliegt der jeweiligen Dienststelle. Das Rahmenkonzept verpflichtet die Dienststellen seit 2003, die Rahmenvorgaben durch behördenbezogene Personalentwicklungskonzepte umzusetzen. Ob und inwieweit dies geschehen ist und Konzepte vorliegen, war dem Innenministerium zum Zeitpunkt der Prüfung nicht bekannt. Es hat eine Umfrage durchgeführt und die Umfrageergebnisse bei Prüfungsabschluss übermittelt. Ein zentrales Controlling gibt es bislang nur in den Teilbereichen Jahresgespräche und Rotationszahlen.

Der Rechnungshof empfiehlt, die zentrale Steuerung und das zentrale Controlling zu erweitern, um landesweit gleichwertige Bedingungen gemäß Lauf-

bahnverordnung und Rahmenkonzept sicherzustellen. Alle Maßnahmen und Handlungsfelder der Personalentwicklung sollten dabei berücksichtigt werden.

4.2.2 Dienstliche Beurteilung

Richtlinien für die dienstliche Beurteilung der Beamtinnen und Beamten des Landes Hessen vom 1. Juni 2007 wurden nicht angewendet: Sie wurden durch Beschluss der Landesregierung vom 1. April 2008 ausgesetzt und sind seit 1. Januar 2013 außer Kraft.

Der Rechnungshof empfiehlt, landeseinheitliche Beurteilungsrichtlinien zu erlassen. Nur so sind hinreichende Vergleiche von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung möglich.

4.2.3 Gesteuerter Arbeitsplatz- und Aufgabenwechsel (Rotation)

Verbindliche Regelungen zur Rotation für die gesamte Beamtenschaft fehlen. Die Richtlinien zur Förderung der Rotation (Mobilitätsrichtlinien) gelten grundsätzlich nur für Beschäftigte des höheren Dienstes. Ein quantitatives „Controlling“ findet lediglich für diese Laufbahngruppe statt. Planzahlen werden bisher nicht für erforderlich gehalten. Ist-Zahlen werden erhoben. Die Anzahl der Rotationen liegt zwischen 700 und 800 Rotationen pro Jahr oder bei rund 2 Prozent der Beschäftigten des höheren Dienstes.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollten die Regelungen zur Rotation entsprechend der Laufbahnverordnung auf die gesamte Beamtenschaft ausgedehnt werden. Ein qualitatives Controlling, z. B. als Nachschau der jeweiligen Karrierepfade, sollte eingerichtet werden. Gleiches gilt für Zielvorgaben zur Quantität, beispielsweise Planzahlen für Rotationsquoten. Der Rechnungshof empfiehlt, die Rotationszahlen deutlich zu erhöhen, um die positiven Wirkungen des Instrumentes wie Perspektivänderung, Horizonterweiterung, Erfahrungsaustausch und Vernetzung einer größeren Anzahl von Beschäftigten zugänglich zu machen.

4.2.4 Gleichstellung von Frauen und Männern

Das Hessische Gleichberechtigungsgesetz enthält eigene Regelungen zur Personalentwicklung. Danach sind die Chancengleichheit von Frauen und Männern und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf als Leitprinzipien der

Personalentwicklung zugrunde zu legen. Die Vermittlung von Kompetenzen zur Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern ist zudem auch Personalentwicklungsmaßnahme nach der Laufbahnverordnung.

Das Rahmenkonzept des Landes stellt auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ab. Damit werden keine Kompetenzen zur Verwirklichung der Gleichstellung zwischen Frauen und Männern vermittelt, wie es die Laufbahnverordnung verlangt.

Der Rechnungshof hält es für notwendig, dass Sozial- und Innenministerium die Anforderungen zur Personalentwicklung gemäß Hessischem Gleichberechtigungsgesetz und Dienstrecht abgestimmt umsetzen.

4.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium erklärt zu den Prüfungsergebnissen im Bereich Steuerung und Umsetzung, es habe einen Fragebogen erarbeitet und abgefragt, ob flächendeckende Personalentwicklungskonzepte vorliegen. Zudem weist es auf das bestehende Controlling der Rotationszahlen und der Jahresgespräche sowie anlassbezogene Maßnahmen hin, die im Zusammenhang mit der Evaluierung der Konzepte stattfinden. Eine Ausweitung auf weitere Handlungsfelder sei nicht notwendig.

Die ressortübergreifende Arbeit an einheitlichen Beurteilungsrichtlinien solle gegebenenfalls fortgesetzt werden. Allerdings zeichneten sich zwischen den Ressorts sowie den der Arbeitsgruppe angehörenden Vertretern des Hauptpersonalrats beim Innenministerium bereits unterschiedliche, nicht miteinander zu vereinbarende Vorstellungen und Wünsche ab. Nach der Laufbahnverordnung sei die Einführung landeseinheitlicher Beurteilungsrichtlinien (oder von Beurteilungsrichtlinien nur für Teile der Landesverwaltung) indes nicht zwingend vorgeschrieben, sondern als „Kann“-Regelung in die Entscheidungsbefugnis der Landesregierung gegeben worden. Wenn dies nicht erfolge, bleibe es bei den Regelungen in ressortspezifischen Beurteilungsrichtlinien. Dies berühre jedoch nicht die Rechtmäßigkeit, sondern bedeute in Auswahlverfahren mit Bewerberinnen und Bewerbern aus unterschiedlichen Geschäftsbereichen einen Mehraufwand beim Vergleich von Eignung, Befähigung

gung und fachlicher Leistung. Gegebenenfalls müssten Anlassbeurteilungen erstellt werden.

Das Innenministerium hält die Ausweitung der Regelungen zur Rotation auf alle Beschäftigten für nicht umsetzbar. Die Mobilitätsrichtlinien sollten Beschäftigungsgruppen für die Übernahme von Führungsaufgaben qualifizieren. Dies rechtfertige, das zentrale Controlling der Rotationszahlen auf Angehörige des höheren Dienstes bzw. vergleichbare Tarifbeschäftigte zu beschränken. Den Ressorts obliege es, weitere Beschäftigungsgruppen einzubeziehen. Das Mitarbeiterportal könne im landesweiten Rotationsverfahren auch für Stellen des gehobenen Dienstes genutzt werden. Eine deutliche Erhöhung der Anzahl an Rotationen hält das Innenministerium für nicht möglich. Das Thema soll aber bei der nächsten Evaluation der Mobilitätsrichtlinien mit den Ressorts erörtert werden.

Die Empfehlungen des Rechnungshofs zur Umsetzung der Personalentwicklung nach dem Hessischen Gleichberechtigungsgesetz will das Innenministerium als Anregung an das zuständige Sozialministerium weiterleiten. Das Thema sei auch Teil der Koalitionsvereinbarung.

Die Laufbahnverordnung gelte zwar für alle Beamtinnen und Beamte grundsätzlich aller Laufbahnen. Daraus lasse sich aber nicht folgern, dass nachrangige ins Detail gehende Regelwerke nicht von Fall zu Fall (sinnvoll) differenzieren dürften. Nicht für jede Person müsse auch jede der in der Laufbahnverordnung genannten Maßnahmen angewendet werden – ob dies nun sinnvoll sei oder nicht. Im Übrigen entscheide über die Einführung und Ausgestaltung der Personalentwicklungs- und Personalführungsmaßnahmen nach der Laufbahnverordnung die oberste Dienstbehörde.

4.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, die zentrale Steuerung und das zentrale Controlling zu erweitern, um gleichwertige Chancen für alle Beschäftigten des Landes zu gewährleisten. Insoweit begrüßt er, dass das Innenministerium mit der Abfrage zum Stand der Personalentwicklungskonzepte in den Dienststellen aktiv geworden ist, um einen Überblick zu erhalten und Handlungsbedarfe zu identifizieren.

Landeseinheitliche Beurteilungsrichtlinien sollten zügig erstellt und in Kraft gesetzt werden. Hierfür sprechen insbesondere Gründe der Wirtschaftlichkeit und der Vergleichbarkeit. Das Innenministerium sollte darauf hinwirken, dass den Ressorts Ausnahmen im Bereich der Personalentwicklung nur bei hinreichender Begründung gestattet oder ermöglicht werden.

Bei Rotationen hält der Rechnungshof an seinen Empfehlungen fest. Er hält es für notwendig, Planzahlen mit den Ressorts zu vereinbaren und das Instrument weiter auszubauen, um die Rotationszahlen zu erhöhen.

Für die Umsetzung der Vorschriften zur Personalentwicklung im Hessischen Gleichberechtigungsgesetz sieht der Rechnungshof auch das Innenministerium in der Pflicht und erwartet ein mit dem Sozialministerium abgestimmtes Vorgehen.

Der Rechnungshof erkennt den bisherigen Einsatz des Innenministeriums an. Gleichwohl empfiehlt er angesichts zunehmenden Wettbewerbs mit anderen Arbeitgebern und komplexer werdenden Zukunftsaufgaben unverändert, das gesamte Personal, nicht nur Führungskräfte, durch zentral koordinierte Maßnahmen zu fördern. Der Erfolg sollte überprüft werden. Dies gilt zumindest für die Anwendung und Wirksamkeit der Personalentwicklungsmaßnahmen und Personalführungsmaßnahmen der Laufbahnverordnung. Auf Grundlage der Überprüfung sollten die Instrumente bewertet und weiterentwickelt werden.

5 Kampfmittelbeseitigung – Bund entzieht sich der alleinigen Finanzierungsverantwortung

Kapitel 03 01 und 03 14

Die Kampfmittelbeseitigung ist eine langfristige Aufgabe. Grundsätzlich finanziert der Bund die Beseitigung ehemals „reichseigener“ Kampfmittel, die Länder finanzieren die Beseitigung alliierter Kampfmittel. Nach Auffassung des Bundesrates sollte der Bund die Finanzierung der Kampfmittelbeseitigung alleine tragen, weil es sich um Kriegsfolgelasten handelt. Er hat in der Vergangenheit Gesetzentwürfe für ein Rüstungsaltenlastenfinanzierungsgesetz mit Zustimmung Hessens in den Bundestag eingebracht, zuletzt im März 2018.

Käme der Bund der alleinigen Finanzierungsverantwortung nach, würde Hessen jährlich um rund 2,6 Mio. Euro entlastet. Bundestag und Bundesregierung lehnten bislang entsprechende Gesetzentwürfe ab. Um einer aktuellen Gesetzesinitiative Nachdruck zu verleihen, sollte der Bundesrat erwägen, Rechtsschutz vor dem Bundesverfassungsgericht zu prüfen. Die Landesregierung sollte eine entsprechende Vorgehensweise anstoßen.

Anträge auf Luftbildauswertung von Bauherren und Grundstückseigentümern wurden oft nicht zeitnah bearbeitet. Das Innenministerium sollte dem abhelfen.

Das Land finanziert Kampfmittelbeseitigungen in Privatwäldern. Der zugrunde liegende Erlass sollte veröffentlicht werden. In den Erlass sollten Kommunalwälder einbezogen werden.

Verbindliche Regelungen zur Kampfmittelbeseitigung in Hessen fehlen. Diese Regelungslücke sollte geschlossen werden.

5.1 Ausgangslage

Die Kriegshandlungen während des Zweiten Weltkrieges haben zu umfangreichen Belastungen durch Kampfmittel geführt. Vorsichtige Schätzungen beziffern den Umfang der nicht bestimmungsgemäß umgesetzten Kampfmittel (sogenannte Blindgänger) auf dem Gebiet des ehemaligen Deutschen Reiches

zwischen 70.000 und 210.000 Tonnen. Diese Kampfmittel bergen bis heute erhebliche Gefahren.

5.2 Prüfungsergebnisse

5.2.1 Hessen zahlt Kriegsschuld des Deutschen Reiches – Warum?

Die Entschärfung von Bomben und die Beseitigung von Munition bleiben eine langfristige öffentliche Aufgabe. Bundeseinheitliche Rechtsvorschriften zur Kampfmittelbeseitigung bestehen jedoch nicht. Für die Finanzierung hat sich eine „Staatspraxis“ herausgebildet. Demnach trägt der Bund alle Kosten der Beseitigung von Kampfmitteln auf seinen Liegenschaften. Außerdem trägt er die Kosten für die Beseitigung der ehemals „reichseigenen“ Kampfmittel auf nicht bundeseigenen Liegenschaften. Die Länder tragen die übrigen Beseitigungskosten, also die Kosten für die Beseitigung der von den Alliierten verursachten Kampfmittelbelastung.

Der Bundesrat ergriff in der Vergangenheit mehrfach die Initiative, um diese „Staatspraxis“ durch ein Rüstungsaltpostenfinanzierungsgesetz mit dem Ziel abzulösen, die Finanzierung der Kampfmittelbeseitigung vollständig auf den Bund zu verlagern. Gesetzentwürfe, die in den Jahren zwischen 1992 und 2014 in den Bundestag eingebracht worden waren, lehnte dieser ab oder betrieb sie nicht. Im März 2018 verabschiedete der Bundesrat erneut – mit Zustimmung Hessens – einen Gesetzentwurf für ein Rüstungsaltpostenfinanzierungsgesetz, abermals mit dem Ziel der alleinigen Finanzierung durch den Bund. Die Bundesregierung lehnte den im April 2018 in den Bundestag eingebrachten Gesetzentwurf ab. Beratungen des Bundestages stehen aus.

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Land Hessen dem Gesetzentwurf zugestimmt hat. Wie in dem Gesetzentwurf von 2018 dargelegt, hält er die alleinige Finanzierung durch den Bund für geboten. Er schließt sich der Begründung des Gesetzentwurfs an. Demnach sind Kostenfolgen der Beseitigung von Rüstungsaltposten – wie Kampfmitteln – Kriegsfolgelasten im Sinne des Art. 120 GG⁷¹ und daher allein vom Bund zu tragen.⁷² Überdies ist die Bun-

⁷¹ Vgl. Bundestag – Drucksache 19/1718, Begründung zu § 5 des Gesetzes über die Finanzierung der Beseitigung von Rüstungsaltposten in der Bundesrepublik Deutschland (Rüstungsaltpostenfinanzierungsgesetz – RüstAltFG), B. Besonderer Teil, S. 8.

desrepublik Deutschland nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht Rechtsnachfolger des den Zweiten Weltkrieg verursachenden Deutschen Reiches, sondern mit diesem völkerrechtlich (teil)identisch.⁷³ Nach den Berechnungen des Rechnungshofs könnte Hessen eine jährliche Entlastung von rund 4,6 Mio. Euro bei den Sach- und Personalkosten erreichen, wenn der Bund verpflichtet wäre, diese Kosten zu tragen. Gleichzeitig würden dann rund 2,0 Mio. Euro an Erlösen aus Bundeszuschüssen entfallen. Im Ergebnis könnte Hessen also rund 2,6 Mio. Euro jährlich einsparen.

Um seiner Gesetzesinitiative Nachdruck zu verleihen, sollte der Bundesrat erwägen, Rechtsschutz vor dem Bundesverfassungsgericht zu prüfen. In Betracht kommen könnte ein Organstreitverfahren zwischen Bundesrat und Bundestag mit dem Ziel der vollständigen Finanzierungspflicht des Bundes.

Der Rechnungshof empfiehlt dem Innenministerium, innerhalb der Landesregierung eine entsprechende Vorgehensweise zu erörtern und anzustoßen.

5.2.2 Keine Aufsicht über Sondierungen auf Grundstücken Dritter

Eigentümer privater Grundstücke sind verpflichtet, die Kampfmittelbeseitigung auf ihre Kosten vornehmen zu lassen. Die Räumstellen müssen dem Kampfmittelräumdienst des Landes Hessen angezeigt werden. Er unterließ jedoch Kontrollen der Sondierungsarbeiten der von Privaten beauftragten Kampfmittelbeseitigungsfirmen.

Angesichts des Gefährdungspotentials hält der Rechnungshof die fachlich qualifizierte Begleitung durch den Kampfmittelräumdienst für dringend angezeigt.

5.2.3 Luftbildauswertung forcieren

Zu den Aufgaben des Kampfmittelräumdienstes gehört die Auswertung historischer Luftbilder der alliierten Streitkräfte. Diese Luftbildauswertungen wurden von Bauherren sowie Grundstückseigentümern beantragt. Sie zielten auf eine

⁷² Art. 120 Abs. 1 GG: Der Bund trägt die Aufwendungen für Besatzungskosten und die sonstigen inneren und äußeren Kriegsfolgelasten nach näherer Bestimmung von Bundesgesetzen.

⁷³ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 31. Juli 1973 zum Grundlagenvertrag – 2 BvF 1/73, BVerfGE 36, 1 – 37; hier: Orientierungssatz und Randnummern 54 und 55; in diesem Sinne zuletzt auch Auswärtiges Amt in der Antwort der Bundesregierung auf die Anfrage der Fraktion Die Linke vom 15. Juni 2015, Bundestag – Drucksache 18/5178.

Feststellung der Kampfmittelfreiheit oder die Benennung einer Belastung durch Kampfmittel. Die Prüfung zeigte, dass die Nachfrage nach Luftbildauswertungen von 1997 bis 2017 um 730 Prozent angestiegen ist. Im Mittel der Jahre 2013 bis 2017 wurden rund 3.400 Anträge jährlich bearbeitet. Zum Prüfungszeitpunkt war ein Rückstand von rund 640 Anträgen festzustellen.

Der Rechnungshof empfiehlt daher, im Interesse der Antragsteller für eine zügige Antragsbearbeitung zu sorgen. Eine personelle Aufstockung sollte ebenso erwogen werden wie die Zuziehung externen Sachverständigen.

5.2.4 Kampfmittelräumung in Privat- und Kommunalwäldern – Exklusivförderung für wenige?

Die Landesregierung beabsichtigt, die Kosten der Kampfmittelräumung in Privatwäldern zu übernehmen, wenn ein öffentliches Interesse vorliegt. Der einschlägige Erlass vom Mai 2015 blieb unveröffentlicht. In den Jahren 2015 bis 2017 wurden für einschlägige Maßnahmen in drei Privatwaldgebieten rund 750.000 Euro verausgabt. Unabhängig davon wurden der Stadt Bensheim zur Kampfmittelräumung in zwei Stadtwaldgebieten rund 119.000 Euro im Rahmen einer Einzelfallentscheidung bewilligt.

Der Rechnungshof erkennt die Bemühungen der Landesregierung an, Kampfmittelräumungen bei Waldflächen privater Eigentümer unter bestimmten Voraussetzungen zu unterstützen. Dies gilt auch für die Bereitstellung der Haushaltsmittel für die Stadt Bensheim.

Der Rechnungshof bittet das Innenministerium, den Erlass für das Sonderprojekt Privatwald aus Gründen der Gleichbehandlung zu veröffentlichen und die Fördermittel allen Waldbesitzern zugänglich zu machen. Für Maßnahmen zur Kampfmittelbeseitigung in Wäldern der hessischen Kommunen sollte eine entsprechende Regelung erlassen werden.

5.2.5 Rechtssicherheit durch hessische Rechtsnorm schaffen

Hessen verfügt im Gegensatz zu anderen Ländern über keine Rechtsvorschriften zur Kampfmittelbeseitigung. Diese wird deshalb unter die Gefahrenabwehrklausel des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung subsumiert.

Das Regierungspräsidium Darmstadt hat „Allgemeine Bestimmungen für die Kampfmittelräumung in Hessen“ sowie „Maßnahmen und Verhaltensregeln beim Auffinden von Kampfmitteln“ veröffentlicht. Das Innenministerium erklärte bei den Erhebungen, dass diese „Allgemeinen Bestimmungen“ keinen Erlasscharakter hätten. Eine rechtsverbindliche Regelung hat das Innenministerium bisher nicht in Erwägung gezogen. Aus Sicht des Rechnungshofs wäre eine solche Regelung jedoch sowohl aus Gründen der Rechtssicherheit als auch der Gleichbehandlung von Grundstückseigentümern geboten.

5.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium erklärt, den Entwurf des Rüstungsaltpostenfinanzierungsgesetzes im weiteren parlamentarischen Verfahren zu unterstützen und auf eine positive Beschlussfassung des Bundestages hinzuwirken. Untersucht werde, ob die Landesregierung im Bundesrat Erwägungen anstoßen sollte, für den Fall eines erneuten Scheiterns der Gesetzesinitiative, Rechtsschutz vor dem Bundesverfassungsgericht zu prüfen.

Zur fehlenden Aufsicht über Sondierungen auf Grundstücken Dritter verweist das Innenministerium auf die Notwendigkeit „einer eingehenden Prüfung“ in rechtlicher Hinsicht. Kurz- und mittelfristig sei eine intensiviertere, stichprobenartige Aufsicht möglich, da dem Kampfmittelräumdienst nunmehr drei Feuerwerker zur Verfügung stünden. Im Übrigen sieht das Innenministerium „angesichts der seit Jahren bewährten effektiven Zusammenarbeit mit dem Arbeitsschutz“ keinen dringlichen Handlungsbedarf.

Auch für den Abbau der Rückstände bei der Luftbildauswertung könnten die drei angesprochenen Feuerwerker eingesetzt werden.

Zu Kampfmittelräumungen in Privat- und Kommunalwäldern kündigt das Innenministerium an, in Zusammenarbeit mit dem Kampfmittelräumdienst einen mittelfristigen Maßnahmenplan mit Aussagen zu den voraussichtlichen Kosten und deren Finanzierung zu erstellen. In Abhängigkeit hiervon werde über eine Veröffentlichung zu entscheiden sein.

Schließlich erklärt das Innenministerium, ein eigenes Normengefüge zur Kampfmittelbeseitigung in Erwägung zu ziehen. Hilfsweise würden die „Allge-

meinen Bestimmungen für die Kampfmittelräumung“ aktualisiert und in einen grundlegenden ministeriellen Erlass gefasst werden.

5.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die bereits getroffenen Maßnahmen ebenso wie die Absicht des Innenministeriums, Prüfungsempfehlungen umzusetzen. An diesen hält der Rechnungshof in vollem Umfang fest. Die weitere Entwicklung wird er aufmerksam begleiten.

6 Strafverfolgung und Gefahrenabwehr durch Spezialeinheiten und Spezialkräfte (180-Grad-Raumschießanlage)

Kapitel 03 81

Das Spezialeinsatzkommando Frankfurt verfügte im dortigen Polizeipräsidium über eine 180-Grad-Raumschießanlage. Seit dem Jahr 2013 ist diese Anlage für das Training mit „scharfer“ Munition gesperrt. Hierfür wichen die Spezialeinsatzkommandos auf externe Liegenschaften im In- und Ausland aus, was Dienstreisen und zusätzliche Kosten nach sich zog. Zudem standen die externen Liegenschaften nicht immer zur Verfügung.

Das Innenministerium sollte unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten entweder den Bau einer neuen Schießanlage in der Nähe Frankfurts erwägen oder die zeitnahe Instandhaltung und Erneuerung der bestehenden Anlagen veranlassen, um dort das Training mit „scharfer“ Munition zu ermöglichen.

6.1 Ausgangslage

Der Rechnungshof prüfte in den Jahren 2017 und 2018 die Spezialeinheiten und Spezialkräfte bei der Polizei (SEK). Örtliche Erhebungen fanden unter anderem beim Innenministerium, beim Landespolizeipräsidium und beim Polizeipräsidium Frankfurt am Main statt. Der Prüfungszeitraum betraf die Jahre 2013 bis 2018.

Dieser Bemerkungsbeitrag enthält Feststellungen, soweit sie nicht als Verschlussache eingestuft sind.

6.2 Prüfungsergebnis

6.2.1 Schießbahnen und Schießanlagen

Im Polizeipräsidium Frankfurt am Main existieren verschiedene Raumschießanlagen: Zwei Standard-Schießbahnen über 15 Meter, eine Standard-Schießbahn über 25 Meter, eine Waffenwerkstattsschießanlage, eine interaktive Schießanlage und zwei baugleiche 180-Grad-Raumschießanlagen.

Das Spezialeinsatzkommando Frankfurt nutzte ursprünglich eine der beiden 180-Grad-Raumschießanlagen. Sie diente ihm als Trainingsstätte zur taktischen Ausbildung mit „scharfer“ Munition. Theoretisch bietet sie zahlreiche Nutzungsmöglichkeiten, wie beispielsweise Bild- und Tonaufzeichnungen, die Anwendung von Klappfallscheiben und mobile 3D-Laufziele.

6.2.2 Kontamination mit weitreichenden Folgen

Angehörige der Bundeswehr hatten die 180-Grad-Raumschießanlagen des SEK im Jahr 2013 genutzt und dabei bleihaltige Munition mit der Folge verwendet, dass die Anlage kontaminiert und komplett gesperrt wurde. Nachdem die Anlage vollständig gereinigt und der Geschossfang getauscht worden war, inspizierte der Schießstandsachverständige der hessischen Polizei den baulichen Zustand. Er gelangte zu dem Ergebnis, dass die Anlage nicht mehr den Anforderungen für den Schießbetrieb mit „scharfer“ Munition entsprach. So stellten die verbauten Stahlabdeckungen auf dem Boden, die verwendeten Metall-Ständerwände und die verbaute Traverse an der Decke eine erhebliche Unfallgefahr dar. Durch die verbauten Stahlteile könne es nach Einschätzung des Sachverständigen zu unkontrollierten Abprallern der Geschossteile kommen. Auch die Mindest-Luftdurchsatzmenge der Lüftungsanlage sei nicht mehr zulässig. Im Bereich der Schießbahnsohle sammelten sich zudem unverbrannte Treibladungspulverreste an, die nicht leicht zu entfernen seien. Diese erhöhten innerhalb der Anlage massiv die Brandlast. Aufgrund dieser baulichen Mängel verfügte der Sachverständige die Sperrung der Anlage für die Benutzung mit „scharfer“ Munition. Zwischenzeitlich ist die Nutzung der Anlage wieder möglich. Allerdings ist das Training ausschließlich mit Farbmunition gestattet.

In der Folgezeit wurden verschiedene Gutachten über die Nutzbarkeit und die Erneuerung der Anlage angefertigt. Die Kosten bezifferte das Polizeipräsidium Frankfurt am Main auf 100.000 Euro bis 500.000 Euro.

6.2.3 Aus- und Fortbildung des SEK nur noch eingeschränkt möglich

Nach Angaben des Spezialeinsatzkommandos Frankfurt fehlten durch den Ausfall der 180-Grad-Raumschießanlage in der wöchentlichen Aus- und Fortbildungskontinuität mindestens zwei Termine pro Woche zum Training mit

„scharfer“ Munition. Anwärter des Spezialeinsatzkommandos wurden überdies nicht im taktischen Training mit „scharfer“ Munition ausgebildet.

Um diese Aus- und Fortbildungsdefizite zumindest teilweise zu kompensieren, wichen die Spezialeinsatzkommandos seit 2013 auf externe Liegenschaften im In- und Ausland aus, die jedoch nicht immer zur Verfügung standen. Hierfür entstanden zusätzliche Kosten in Höhe von insgesamt rund 36.000 Euro.

6.2.4 Regress?

Das Polizeipräsidium Frankfurt ermittelte gegenüber der Bundeswehr eine maximale Regressforderung in Höhe von 10.000 Euro für den Austausch der Geschossfänge und für die Bodenreinigung. Dem Grunde nach beurteilte es die Erfolgsaussichten eines solchen Regresses jedoch als gering. Das Polizeipräsidium Frankfurt sah deshalb von der Geltendmachung ab.

Der Rechnungshof hat dies zur Kenntnis genommen. Er bittet dafür Sorge zu tragen, dass zukünftig insbesondere bei Fremdnutzern die Aufklärungs- und Überwachungspflichten erfüllt werden.

6.2.5 Zukunftsperspektiven

Die unmittelbare räumliche Nähe der 180-Grad-Raumschießanlage zum Standort des SEK im Polizeipräsidium Frankfurt am Main bietet hinsichtlich der Einsatzverfügbarkeit einen großen Vorteil – die Einheiten sind dadurch vor Ort einsatzbereit. Durch die Nutzung der Anlage vor Ort entfielen Nutzungsentgelte, Reisekosten und Fahrzeiten. Zudem könnten Trainingseinheiten mit „scharfer“ Munition kurzfristiger und häufiger stattfinden.

Die Nutzung der Anlage durch andere Behörden und Einheiten hält der Rechnungshof im Rahmen von Kooperationen für sinnvoll und mit Blick auf die Konzeption der eigenen Ausbildung für gewinnbringend. Dennoch ist darauf zu achten, dass Fremdnutzer sich an die Nutzungsregeln halten. Das Verwenden bleihaltiger Munition und die damit verbundene Kontamination der Lüftungsanlage sind nicht akzeptabel.

Die einsatztaktische Aus- und Fortbildung des SEK verlangt das Training mit „scharfer“ Munition. Die eingeschränkte Nutzbarkeit der 180-Grad-Raumschießanlage für das SEK und das damit verbundene Ausweichen auf externe

Trainingsstätten kann kein Dauerzustand sein. Das Innenministerium sollte entschlossen darauf hinwirken, zeitnah die Anlage im Polizeipräsidium Frankfurt zu erneuern. Alternativ sollte es auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten den Bau einer Schießanlage in der Nähe des Polizeipräsidiums Frankfurt am Main erwägen.

6.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium teilt mit, dass der Landesbetrieb Bau und Immobilien Hessen (LBIH) um eine fachtechnische Stellungnahme gebeten worden sei, ob und in welchem Umfang die 180-Grad-Raumschießanlage unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten auf den Stand der Technik gebracht werden kann. Falls die Sanierung der bestehenden Schießstätte aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen nicht umgesetzt werden kann, werde bereits jetzt alternativ die Möglichkeit des Baus einer weiteren Schießstätte im Einzugsgebiet des Polizeipräsidiums Frankfurt am Main geprüft.

6.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof befürwortet die angestellten Überlegungen des Innenministeriums. Er begrüßt, dass die Entscheidung zur Erneuerung der 180-Grad-Raumschießanlage an deren Wirtschaftlichkeit und technische Umsetzbarkeit geknüpft werden soll.

Einzelplan 04:

Hessisches Kultusministerium

7 Ist die Akkreditierung von Veranstaltungen der Lehrerfortbildung noch erforderlich?

Kapitel 04 71

Das Land führte im Jahr 2004 die Akkreditierung von Veranstaltungen der Lehrerfortbildung ein. Die akkreditierten Veranstaltungen erhielten Leistungspunkte, da die Lehrkräfte verpflichtet waren, innerhalb von drei Jahren Fortbildungen im Umfang von 150 Leistungspunkten nachzuweisen. Obwohl im Jahr 2011 die Leistungspunkte abgeschafft wurden, behielt das Land die Akkreditierung von Fortbildungen bei, um die Qualität, Vergleichbarkeit und Transparenz der Fortbildungsangebote zu sichern.

Nur ein Teil der von Lehrkräften besuchten Angebote externer Anbieter war akkreditiert. Das Kultusministerium erklärte, externe Anbieter könnten nicht zur Akkreditierung verpflichtet werden. Gleichwohl könnten ihre Angebote qualitativ hochwertig sein. Deshalb dürfte der Besuch dieser Veranstaltungen aus Landesmitteln finanziert werden.

Der Anspruch, durch die Akkreditierung die Qualität, Vergleichbarkeit und Transparenz der Fortbildungsangebote zu sichern, ist mit dem derzeitigen Verfahren nicht sichergestellt und rechtfertigt deshalb nicht den Aufwand für die Akkreditierung externer Veranstaltungen. Der Rechnungshof regt an, das Akkreditierungsverfahren ganz oder zumindest in der bisherigen Art und Weise einzustellen.

Für den Bereich der Fortbildung von Lehrkräften hält das Kultusministerium drei Datenbanken vor, die von unterschiedlichen Stellen gepflegt werden und nicht automatisch miteinander verknüpft sind. Der Rechnungshof begrüßt das Vorhaben des Kultusministeriums, eine Softwarelösung zur Ablösung der drei Fortbildungsdatenbanken aufzubauen.

7.1 Ausgangslage

Im November 2004 führte das Land die Akkreditierung von Veranstaltungen der Lehrerfortbildung ein. Die Akkreditierung ist eine formelle und neutrale Entscheidung darüber, ob gesetzte Standards erfüllt werden. Aufgabe der Akkreditierung ist es, die Qualität und damit die Vergleichbarkeit und Transparenz der Fortbildungsangebote für Lehrkräfte zu sichern. Bei der Akkreditierung wurden den Veranstaltungen Leistungspunkte zugewiesen. Die Lehrkräfte hatten innerhalb von drei Jahren 150 Leistungspunkte zu erwerben.

Seit dem Jahr 2011 sind Lehrkräfte nicht mehr verpflichtet, durch den Besuch von akkreditierten Fortbildungsveranstaltungen Leistungspunkte zu sammeln. Dementsprechend werden bei der Akkreditierung auch keine Leistungspunkte mehr vergeben. Die Akkreditierung der Fortbildungsangebote wurde beibehalten, um die Qualität von Fortbildungen zu prüfen und um sicherzustellen, dass Fortbildungsveranstaltungen den Vorgaben des Kultusministeriums entsprechen.

7.2 Prüfungsergebnisse

Wie der Rechnungshof bei den Prüfungen des Kleinen Schulbudgets und des Großen Schulbudgets festgestellt hat, besuchten Lehrkräfte häufig Fortbildungs- und Qualifizierungsangebote nach § 63 Hessisches Lehrerbildungsgesetz, obwohl diese Angebote nicht nach § 65 Abs. 1 Satz 1 Hessisches Lehrerbildungsgesetz akkreditiert waren. Nach Aussage des Kultusministeriums können externe Anbieter nicht verpflichtet werden, ihre Angebote akkreditieren zu lassen. Es vertrat gleichzeitig die Auffassung, dass auch nicht akkreditierte Veranstaltungen qualitativ hochwertig sein könnten.

Um ein Angebot akkreditieren zu lassen, bedurfte es eines Antrags. Darin war vom Anbieter darzulegen, dass er über die notwendige fachliche Eignung verfügt. Außerdem hatte er Angaben zu der allgemeinen fachlichen und pädagogischen Eignung sowie der Berufserfahrung der Leiterin oder des Leiters sowie des eingesetzten Lehrpersonals zu machen. Die Akkreditierungsstelle bei der Hessischen Lehrkräfteakademie prüfte den Antrag auf Vollständigkeit und Aussagekraft der Angaben sowie auf Vereinbarkeit mit dem Bildungs- und Erziehungsauftrag gemäß Hessischem Schulgesetz. Eine weitergehende in-

haltliche Prüfung, insbesondere zur Qualität des Angebots, fand nicht statt. Nach Auffassung der Akkreditierungsstelle zeigt sich die tatsächliche Güte von Fortbildungs- und Qualifizierungsangeboten erst nach deren Durchführung. Daher hatten die Antragsteller jede Fortbildungsveranstaltung zu dokumentieren und zu evaluieren, wobei die Akkreditierungsstelle die Form der Dokumentation und der Evaluation nicht festlegte. Nach der Veranstaltung sollten die Veranstalter im Wesentlichen formale Angaben (z. B. Thema, Beginn, Ende, Dauer der Veranstaltung, Teilnehmerzahlen, Methode der Evaluation) übermitteln.

Das Kultusministerium kannte nur die Anzahl und die Themenschwerpunkte der akkreditierten Veranstaltungen. Ihm war nicht bekannt, wie viele nicht akkreditierte Veranstaltungen die Lehrkräfte besuchten und welche Themenschwerpunkte sie hatten.

Das Kultusministerium hielt drei Datenbanken für den Bereich der Fortbildung von Lehrkräften vor:

- Über die von der Akkreditierungsstelle gepflegte und betreute Akkreditierungsdatenbank Hessen stellten externe Anbieter online ihre Akkreditierungsanträge. Die Akkreditierungsstelle bearbeitete die Anträge und erließ Akkreditierungsbescheide, Ablehnungen sowie Aussetzungen per E-Mail.
- Anträge aller an SAP angebundenen Dienststellen wurden in einem SAP-Modul erfasst und über eine Schnittstelle in die Akkreditierungsdatenbank Hessen übertragen.
- Das Sachgebiet Medien der Lehrkräfteakademie betreute mit dem hessischen Bildungsserver eine weitere Datenbank zur Angebotsdarstellung mit einem zusätzlichen Anmeldeverfahren.

Die Datenbanken wurden von unterschiedlichen Stellen gepflegt. Änderungen wurden nicht automatisch in die anderen Datenbanken übernommen, sondern mussten oft händisch eingetragen werden. Der Bildungsserver wurde im Verlauf der Prüfung mit der Akkreditierungsdatenbank Hessen verlinkt.

Informationen aus der Akkreditierungsdatenbank Hessen wurden statistisch ausgewertet, allerdings waren die Auswertungsmöglichkeiten eingeschränkt.

So konnte beispielsweise nicht ermittelt werden, wie viele Lehrkräfte eines Lehramts oder einer Schulform Fortbildungen zu bestimmten Schwerpunkten besucht hatten. SAP enthielt wesentlich mehr Informationen zu den Angeboten des Landes als die Akkreditierungsdatenbank Hessen. Auswertungsmöglichkeiten waren aber in SAP bislang nicht vorgesehen.

Die Lehrkräfte konnten sich über die Veranstaltungs-, Referenten- und Anbieterkataloge der Akkreditierungsdatenbank Hessen einen Überblick über die akkreditierten Veranstaltungen verschaffen und sich direkt anmelden. Der Akkreditierungsstelle war nicht bekannt, ob und wie häufig diese Kataloge von Lehrkräften genutzt wurden. Auch hierzu bot die Akkreditierungsdatenbank Hessen keine entsprechende Funktion. Mittlerweile bereitet das Kultusministerium eine Ablösung der Akkreditierungsdatenbank Hessen durch eine SAP-integrative Lösung vor.

7.3 Bewertung

Durch den Wegfall der Leistungspunkte ist der Anreiz für die externen Veranstalter entfallen, ihre Fortbildungsangebote akkreditieren zu lassen. Nach Auffassung des Rechnungshofs wurde die Qualität der Angebote weder durch die Antragsprüfung noch durch die Rückmeldung nach der Veranstaltung ausreichend überprüft. Akkreditierte Veranstaltungen bilden nur einen Teil des umfangreichen Fortbildungsmarkts ab. Die Bemühungen des Kultusministeriums, die Qualität, Vergleichbarkeit und Transparenz der Fortbildungsangebote zu sichern, beziehen sich mit der Akkreditierung nur auf diesen eingeschränkten Bereich.

Der Rechnungshof empfiehlt, das Akkreditierungsverfahren ganz oder zumindest in der bisherigen Art und Weise einzustellen, weil es derzeit seinen Zweck nicht erfüllt. Falls das Kultusministerium an der Akkreditierung festhalten will, hält es der Rechnungshof für erforderlich, eine geeignete Vorgehensweise zu entwickeln, wie das Ziel, Qualität, Vergleichbarkeit und Transparenz der Fortbildungsangebote zu sichern, künftig erreicht werden kann.

Die IT-technische Abwicklung der Fortbildungsveranstaltungen für Lehrkräfte war fehleranfällig sowie arbeits- und kostenintensiv. Der Rechnungshof begrüßt daher die Bestrebungen des Kultusministeriums, eine SAP-integrative

Softwarelösung zu implementieren. Diese sollte so ausgestaltet werden, dass sowohl die Datenpflege als auch die Veröffentlichung und die Organisation der Fortbildungsveranstaltungen in einer Datenbank abgewickelt und Kosten eingespart werden können. Des Weiteren empfiehlt der Rechnungshof, die Lehrkräfte zu verpflichten, vorzugsweise landeseigene Angebote zu besuchen. Diese Maßnahmen könnten erheblich zur Steigerung der Transparenz und Qualitätssicherung der in der Datenbank enthaltenen Angebote sowie zu einer wirtschaftlicheren Durchführung der Fortbildung für Lehrkräfte beitragen.

7.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Kultusministerium räumt ein, dass mit dem Wegfall der Fortbildungspunkte der Anreiz zur Akkreditierung teilweise verloren gegangen sei. Trotzdem stelle die Akkreditierung aus Sicht der Zielgruppe (Schulen und Lehrkräfte) nach wie vor eine Garantie für Qualität dar. Über das Verfahren der Akkreditierung würden die von den Anbietern eingegebenen Angebotsdaten nicht nur hinsichtlich ihrer Aussagekraft für Lehrkräfte und Schulen geprüft, so dass damit eine fundierte Entscheidung gegen oder für ein Angebot getroffen werden könne. Es werde auch sichergestellt, dass die Angaben in sich schlüssig seien. Zudem seien problematische Veranstaltungen nicht akkreditiert und die Akkreditierungen von Veranstaltungen nach wiederholten Beschwerden von Lehrkräften entzogen worden. Insgesamt sichere das Verfahren die Qualität von Fortbildung, indem das Fortbildungsangebot für Lehrkräfte transparent gemacht und jedes Angebot einzeln auf seine Konsistenz überprüft werde.

Zur Prüfung der Qualität der Angebote merkt das Kultusministerium an, dass das Akkreditierungsverfahren in seiner Struktur das Konzept „Qualitätsmanagement in der hessischen Fortbildung“ des Innenministeriums zugrunde lege, das für alle Fortbildungsanbieter des Landes verbindlich sei. Es bestehe keine Notwendigkeit, weitergehende Kriterien zu entwickeln.

Das Kultusministerium äußert sich nicht zur Feststellung des Rechnungshofs, dass ihm nicht bekannt war, wie viele nicht akkreditierte Veranstaltungen die Lehrkräfte besuchten und welche Themenschwerpunkte sie hatten.

Das Kultusministerium erklärt, dass die Zusammenführung der drei Datenbanken unter Vermeidung von Datenschnittstellen eines der übergeordneten Ziele

der Implementierung einer SAP-integrativen Softwarelösung sei. Das in dieser Softwarelösung enthaltene und auswertbare Teilnehmenden-Feedback könne im weiteren Verlauf für eine umfassende Evaluation der Veranstaltungen verwendet werden und der Akkreditierungsstelle, den Anbietern und den Teilnehmenden nach der Veranstaltung Informationen über deren Qualität liefern. Verknüpfbare und präzisere Auswertungen der statistischen Daten seien Bestandteil der angestrebten Lösung.

Eine Verpflichtung der Lehrkräfte, vorzugsweise landeseigene Fortbildungen zu besuchen, lehnt das Kultusministerium ab. Die zahlreichen Fortbildungsveranstaltungen anderer Anbieter ermöglichten eine Angebotsvielfalt, die derzeit nicht durch landesweite Angebote ersetzt werden könne. Das Kultusministerium weist darauf hin, dass auch alle anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landes externe Fortbildungsangebote besuchen könnten, wenn dies durch den Vorgesetzten bzw. die Vorgesetzte genehmigt werde.

7.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof betont, dass nur ein Teil der von Lehrkräften besuchten Fortbildungsveranstaltungen vom Land akkreditiert wird. Daher kann der Anspruch, mit der Akkreditierung Qualität zu sichern, allenfalls für diesen Teil der Veranstaltungen gelten. Die Akkreditierungsdatenbank erreicht derzeit nicht das Ziel, ein zentrales Auskunftssystem über einen möglichst umfassenden Teil der Fortbildungen zu sein. Aus diesen Gründen stellt der Rechnungshof den Aufwand, externe Veranstaltungen zu akkreditieren, in Frage.

Das Kultusministerium verweist zur Qualität der Angebote auf die Standards des Innenministeriums. Hierzu ist festzustellen, dass sie nur für vom Land zur Verfügung gestellte Fortbildungsangebote gelten, nicht jedoch für Angebote externer Anbieter. Ob sie den externen Antragstellern bekannt waren, ist zu bezweifeln, da die Akkreditierungsstelle sie nicht darauf aufmerksam gemacht hatte. Für den Rechnungshof war nicht erkennbar, dass die Standards des Innenministeriums bei der Akkreditierung angewendet wurden.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das Verfahren der Akkreditierung die Qualität der Veranstaltungen nicht ausreichend sicherstellt. Zwar wird für einzelne Veranstaltungen die Akkreditierung versagt. Doch da-

mit kann das Kultusministerium nicht ausschließen, dass derartige Veranstaltungen besucht werden, denn die Beurteilung und die Auswahl von Fortbildungsangeboten obliegen allein der Schulleitung und den Lehrkräften.

Der Rechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, die Lehrkräfte vorzugsweise zum Besuch landeseigener Angebote zu verpflichten. Die Hessische Lehrkräfteakademie und andere Stellen des Landes entwickeln nach den Qualitätsvorgaben des Innenministeriums und auf Grundlage eigener Anforderungen ein umfangreiches, auf Lehrkräfte zugeschnittenes Angebot, das stärker genutzt werden sollte. Die Verpflichtung zum vorzugsweisen Besuch landeseigener Angebote schließt nicht aus, dass Lehrkräfte ergänzend Angebote von Externen besuchen.

Einzelplan 05:

Hessisches Ministerium der Justiz

8 Asservatenverwaltung – Drogen in der Tonne, Fahrzeuge auf der Wiese!

Kapitel 05 01

Die Organisation der Asservatenverwaltung ist weder zeitgemäß noch kostenbewusst strukturiert.

Allein die Staatsanwaltschaften Frankfurt am Main und Darmstadt vernichten jährlich rund 20.000 Kleinstmengen an Betäubungsmitteln. Bis zur Vernichtung werden diese in offenen Plastiksäcken oder unverschlossenen Tonnen aufbewahrt. Beschlagnahmte Fahrzeuge werden nicht werterhaltend untergebracht und verwertet.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Asservatenverwaltung neu zu strukturieren. So könnte durch ein IT-gestütztes Erfassungssystem der Verwaltungsaufwand minimiert werden. Darüber hinaus sollten Annahme, Lagerung und Vernichtung von Asservaten umfassend geregelt und dabei einheitliche Standards für eine sichere Lagerung festgelegt werden.

8.1 Ausgangslage

Asservate sind Beweismittel, die bei den Staatsanwaltschaften in Straf- oder Bußgeldsachen verwahrt werden. Dies sind insbesondere Tatwerkzeuge, Fahrzeuge, elektronische Geräte, Betäubungsmittel und Waffen. Asservate werden überwiegend von Polizeibehörden sichergestellt und den Staatsanwaltschaften als Beweismittel übergeben. Bei neun Staatsanwaltschaften und zwei Zweigstellen werden nach Schätzungen des Rechnungshofs jährlich rund 150.000 Gegenstände neu asserviert und mitunter auch aus strafverfahrensrechtlichen Gründen über einen langen Zeitraum – teilweise 20 Jahre und mehr – in besonders gesicherten Asservatenräumen aufbewahrt.

Die Behandlung der Asservate in den Staatsanwaltschaften regelt die Geschäftsweisung für die Gerichte und Staatsanwaltschaften (GO) unter Hinweis auf die Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren

(RiStBV). Die GO sieht in § 27 vor, dass „Überführungsstücke in Straf- oder Bußgeldsachen ... in einer besonderen Asservatenkammer zu verwahren sind und gefährliche Gegenstände ... so gesichert werden sollten ..., dass Bedienstete nicht gefährdet werden.“ Nr. 74 der Richtlinien sieht vor, dass beschlagnahmte Gegenstände „vor Verlust, Entwertung oder Beschädigung geschützt werden“ müssen.

Der Rechnungshof untersuchte gemeinsam mit seinem Prüfungsamt das Asservierungsverfahren bei allen Staatsanwaltschaften und ihren Zweigstellen.

8.2 Prüfungsergebnisse

8.2.1 Personalmehrkosten durch Daten-Doppel-Erfassung

Zwischen Polizeibehörden und Staatsanwaltschaften gibt es kein gemeinsames IT-gestütztes Erfassungssystem. Das hat zur Folge, dass die Staatsanwaltschaften die bei Polizeibehörden auf einem Papiervordruck manuell erfassten lagerrelevanten Daten bei der Ablieferung der Asservate manuell in ihr Erfassungssystem eingeben müssen. Durch diese Handhabung entstehen nach Schätzung des Rechnungshofs vermeidbare Personalkosten von rechnerisch rund 117.000 Euro pro Jahr. Der Schätzung liegen Angaben der Asservatenverwalter zum anfallenden Zeitaufwand zugrunde, die auf Grundlage der Personalkostentabelle der Hessischen Landesverwaltung den errechneten Betrag ergeben.

Der Rechnungshof empfiehlt, ein einheitliches Erfassungssystem einzurichten, um den Verwaltungsaufwand zu minimieren.

8.2.2 Betäubungsmittel

Beschlagnahmte Betäubungsmittel werden durch Polizeibehörden den Staatsanwaltschaften zur Asservierung übergeben. Wie die Betäubungsmittel zu asservieren und zu vernichten sind, ist nach Auffassung des Rechnungshofs für den Geschäftsbereich des Justizministeriums nicht ausreichend geregelt.

Die Staatsanwaltschaften lagerten die Betäubungsmittel in Umschlägen, in Plastiksäcken oder in Kunststoffbehältern. Die Verpackungen wurden über-

wiegend weder versiegelt noch verplombt, teilweise waren die Plastiksäcke beschädigt.

Abbildung 8–1: Beschädigte Verpackung von Betäubungsmitteln



Das derzeitige Lagerverfahren ermöglicht keine Kontrolle über den Bestand. Eine unbefugte Entnahme von Betäubungsmitteln kann nicht ausgeschlossen werden.

Der Rechnungshof empfiehlt, Betäubungsmittel nur in versiegelten Verpackungen wie Gefäßen oder Boxen anzunehmen und gesichert vor unbefugter Entnahme zu lagern.

Staatsanwaltschaften nehmen von den Polizeibehörden in großem Umfang Kleinstmengen an Betäubungsmitteln zur Vernichtung an. Die Staatsanwaltschaft Frankfurt nahm jährlich rund 13.400 Kleinstmengen entgegen und bewahrte sie bis zur Vernichtung in offenen Plastiksäcken auf. Die Staatsanwaltschaft Darmstadt lagerte im Jahr rund 6.000 Kleinstmengen in unverschlossenen Aufbewahrungstonnen. Bis zu 14 dieser Tonnen mit Kleinstmengen an Betäubungsmitteln werden jährlich vernichtet.

Abbildung 8–2: Lagerung der Kleinstmengen Betäubungsmittel bei den Staatsanwaltschaften Frankfurt und Darmstadt



Der Rechnungshof empfiehlt, die Asservierung von Kleinstmengen an Betäubungsmitteln bei den Staatsanwaltschaften aufzugeben. Die Betäubungsmittel sollten bei der Polizei verbleiben und unmittelbar durch sie vernichtet werden, sofern die Staatsanwaltschaft die betreffenden Ermittlungsverfahren einstellt. So sieht § 31 a des Betäubungsmittelgesetzes die Möglichkeit der Einstellung eines Ermittlungsverfahrens durch die Staatsanwaltschaft in bestimmten unbedeutenden Fällen und bei geringer Schuld vor.

8.2.3 Transport von Waffen und Betäubungsmitteln

Beschlagnahmte Waffen und Betäubungsmittel wurden als Sammeltransport regelmäßig zwischen Polizeibehörden und Staatsanwaltschaften transportiert. Zu vernichtende Waffen werden zum Hessischen Polizeipräsidium für Technik gefahren, Betäubungsmittel zu den Verbrennungsanlagen. Die Transportfahrten der Staatsanwaltschaften führten Justizbedienstete ohne besondere Sicherheitsmaßnahmen mehrmals im Jahr in Dienstfahrzeugen durch.

Der Rechnungshof sieht in diesen Transportfahrten ein erhebliches Sicherheitsrisiko. Er empfiehlt, beschlagnahmte Betäubungsmittel und Schusswaffen bei den Polizeibehörden zu belassen. Dadurch würde der gesamte Asservierungs- und Transportaufwand zwischen Polizei und Staatsanwaltschaften entfallen und das Sicherheitsrisiko minimiert.

8.2.4 Unwirtschaftliche Verwertung von Asservaten

Neben Betäubungsmitteln und Waffen werden insbesondere elektronische Geräte und Fahrzeuge von Polizeibehörden beschlagnahmt. Nach Schätzungen der Staatsanwaltschaften waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen 117 Fahrzeuge asserviert. Sie wurden entweder kostenfrei auf Grundstücken der Polizei und der Justizvollzugsanstalt Wiesbaden oder kostenpflichtig bei externen Dienstleistern wie Autohäusern, Abschleppunternehmen oder Autowerkstätten untergebracht. Dies verursacht Standkosten von bis zu 20 Euro pro Tag und Fahrzeug. Nach Feststellungen des Rechnungshofs fallen die Standkosten regelmäßig der Staatskasse zur Last.

Die Standkosten übersteigen teilweise den Wert eines beschlagnahmten Fahrzeugs deutlich. In solchen Fällen haben die Staatsanwaltschaften die Möglichkeit, die Notveräußerung eines asservierten Fahrzeugs anzuordnen und das Fahrzeug wirtschaftlich zu verwerten. Obwohl die rechtlichen Voraussetzungen vorlagen, wurde nur eingeschränkt von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

Das Kostenrisiko von langen Standzeiten verdeutlichen folgende Beispiele:

Asservierung Scania Lastkraftwagen mit Aufleger (schlechter Zustand)

Standkosten vom Juli 2015 bis Oktober 2017	28.442 Euro
Erzielter Erlös nach Versteigerung:	4.000 Euro

Asservierung Citroen Xsara (schrottreifes Fahrzeug)

Standkosten vom 17. Mai 2013 bis 18. Oktober 2016	3.085 Euro
Kein Erlös zu erzielen	0 Euro

Die Staatsanwaltschaft Wiesbaden lagerte 31 Fahrzeuge auf einer Wiese des Außengeländes der örtlichen Justizvollzugsanstalt. Während der zum Teil mehrjährigen Standzeit waren sie der Witterung ausgesetzt und der Untergrund war nicht gegen auslaufende Stoffe geschützt.

Abbildung 8–3: Lagerung asservierter Fahrzeuge der Staatsanwaltschaft Wiesbaden



Den Staatsanwaltschaften fehlt teilweise der Überblick über den Bestand, den Wert, die Lagerzeit und die Lagerkosten der asservierten Fahrzeuge. Damit fehlt die Datengrundlage für wirtschaftliches Handeln bei Verwertungen, insbesondere bei der Entscheidung über Notveräußerungen.

Der Rechnungshof bittet, bei der Asservierung der Fahrzeuge den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu beachten. Dazu gehören einheitliche Handlungsanweisungen, die regelmäßige Prüfung der Verträge mit externen Dienstleistern sowie die konsequente Überwachung von Notveräußerungen und Verwertungen durch die Behördenleitungen.

Die Asservierung sollte werterhaltend sein. Eine kostenfreie Lagerung ist grundsätzlich zu begrüßen, darf jedoch nicht zu Beschädigungen der Fahrzeuge oder zu Umweltgefährdungen führen.

8.1 Stellungnahme des Ministeriums

Das Justizministerium teilt hinsichtlich der Daten-Doppel-Erfassung mit, dass es gemeinsam mit dem Innenministerium prüfe, ob eine Ausstattung von Polizei und Staatsanwaltschaft mit einem digitalen Erfassungssystem möglich sei. Ziel sei, dass die von der Polizei erfassten Asservatendaten durch die Staats-

anwaltschaft nur noch elektronisch übernommen werden müssten. Die Höhe der vom Rechnungshof geschätzten vermeidbaren Personalkosten halte es für nicht schlüssig.

Die Feststellung des Rechnungshofs, ausreichende Regelungen zur Asservierung und zur Vernichtung von Betäubungsmitteln lägen nicht vor, hält das Justizministerium für nicht zutreffend und verweist insoweit auf § 27 GO.

Unabhängig davon habe die Generalstaatsanwaltschaft einen „Leitfaden zur Asservatenbehandlung für die Staatsanwaltschaften des Landes Hessen und die Amtsanwaltschaft Frankfurt am Main“ erarbeitet und diesen am 3. April 2019 in Kraft gesetzt. Der Leitfaden enthalte detaillierte Regelungen zum Umgang und zur Aufbewahrung von Betäubungsmitteln. Dessen zeitnahe Umsetzung werde eine weitere Optimierung der Verfahrensabläufe sicherstellen. Darüber hinaus hätten die Staatsanwaltschaften im Hinblick auf die Aufbewahrung von Betäubungsmitteln bereits weitere Optimierungsmaßnahmen ergriffen. Die Empfehlung des Rechnungshofs, Kleinstmengen von Betäubungsmitteln nicht an die Staatsanwaltschaften zu übergeben, sondern unmittelbar durch die Polizei zu vernichten, wenn die Staatsanwaltschaft ein Ermittlungsverfahren eingestellt habe, werde als sachgerecht angesehen. Betäubungsmittel sollten grundsätzlich bei den Polizeibehörden aufbewahrt werden. Soweit noch Transporte zur Vernichtung von Betäubungsmitteln durch die Staatsanwaltschaften durchgeführt würden, fänden diese nunmehr in Polizeibegleitung statt. Die Anregung zu einer wirtschaftlicheren Verwertung von Asservaten werde ebenfalls geprüft. So sei beabsichtigt, auf dem Gelände der Justizvollzugsanstalt befindliche Kraftfahrzeuge versteigern, verschrotten oder von den Eigentümern abholen zu lassen. Soweit sie weiter asserviert bleiben müssten, würden sie auf einen neuen Standort verbracht.

8.2 Schlussbemerkung

Entgegen der Auffassung des Justizministeriums sind die vom Rechnungshof angegebenen vermeidbaren Personalkosten in Höhe von rund 117.000 Euro aufgrund der Daten-Doppel-Erfassung schlüssig. Der Rechnungshof verweist insoweit auf die dargestellten Grundlagen der Schätzung.

Zugleich hält er an seiner Auffassung fest, dass § 27 GO keine ausreichenden Vorgaben für die Asservierung von Beweismitteln enthält. Letztlich blieb es den einzelnen Asservatenverwaltungen überlassen, konkrete Aufbewahrungslösungen zu entwickeln. Die vom Justizministerium bereits umgesetzten oder angekündigten Maßnahmen, insbesondere der Erlass des Leitfadens zur Asservatenbehandlung, werden vom Rechnungshof begrüßt.

9 Dokumentenmanagementsystem – Von Beginn an veraltet

Kapitel 05 04 und 05 80

Der Rechnungshof prüfte die Einführung und den Nutzungsgrad des Dokumentenmanagementsystems HeDok in den Verwaltungsabteilungen des Oberlandesgerichts Frankfurt a. M. sowie der hessischen Land- und Amtsgerichte. Die Landesregierung hatte 2003 beschlossen, das Dokumentenmanagementsystem HeDok in der gesamten Landesverwaltung einzuführen. Erst zehn Jahre später entschied das Justizministerium, HeDok in den Gerichtsverwaltungen zu implementieren. Das Justizministerium untersuchte nicht, ob zu diesem Zeitpunkt die Einführung noch wirtschaftlich war. Es überließ den Gerichtsverwaltungen die Entscheidung, ob sie das bereitgestellte System nutzen.

Der Rechnungshof beanstandet, dass die verbindliche Nutzung des Dokumentenmanagementsystems nicht vorgeschrieben wurde. Er empfiehlt für die Einführung des nachfolgenden Systems ein zentrales Umsetzungsprojekt unter Mitwirkung des Oberlandesgerichts Frankfurt a. M. Vor der Einführung sind die Verwaltungsprozesse zu optimieren. Der Rechnungshof erwartet, dass die voraussichtlichen Kosten vollumfänglich geschätzt werden, um überhaupt eine Steuerung zu ermöglichen.

9.1 Ausgangslage

Bereits in den Jahren 2012 und 2013 hat der Rechnungshof den Stand der Einführung und der Organisation von HeDok (Hessische elektronische Dokumentenverwaltung) in der gesamten Landesverwaltung geprüft. Von ursprünglich geplanten 50.000 Arbeitsplätzen setzten im Jahr 2012 landesweit 4.312 Bedienstete das Dokumentenmanagementsystem für ihre Arbeit ein. Der Rechnungshof hatte neben der geringen Nutzerzahlen und fehlender Akzeptanz der Ressorts die heterogene Einführung in den Ressorts beanstandet. Hinzu kamen ein mangelhaftes Anforderungsmanagement, grundlegende Mängel im Projektmanagement sowie nicht nachvollziehbare Projektkosten. Er stellte weiterhin fest, dass die Nutzung des Dokumentenmanagementsystems für alle Beschäftigten in den Ressorts, die mit Akten arbeiten, verbindlich vor-

zuschreiben sei. Von August bis Dezember 2017 hat der Rechnungshof die Einführung von HeDok in der Ordentlichen Gerichtsbarkeit geprüft.

9.2 Prüfungsergebnisse

9.2.1 Verbindliche Nutzung

Das Justizministerium machte bei der Einführung des Dokumentenmanagementsystems in den Gerichtsverwaltungen ebenfalls keine Vorgabe zum verpflichtenden Einsatz. Es überließ die Entscheidung für die elektronische Aktenführung den Gerichtsverwaltungen. Eine Stichprobe für den Monat September 2018 zeigte, dass 31 der 50 Gerichte die elektronische Dokumentenverwaltung nicht nutzten.

Der Rechnungshof sieht sich durch seine aktuellen Prüfungsfeststellungen bestätigt, dass im Falle der Wirtschaftlichkeit die Einführung eines modernisierten Dokumentenmanagementsystems in den Gerichtsverwaltungen verbindlich vorzuschreiben ist.

9.2.2 Wirtschaftlichkeit

Vor der Entscheidung HeDok für die Justizverwaltung zehn Jahre später einzusetzen hat keine gesonderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch das Ministerium stattgefunden. Zum Zeitpunkt des Einführungserlasses des Ministeriums 2016 stand seit zwei Jahren fest, dass HeDok nicht mehr weiterentwickelt und die Wartung und Pflege des alten Produkts lediglich bis zum Jahr 2020 gewährleistet ist. Es wurde also eine Entscheidung für die Einführung einer Software getroffen, die nach einer Mitteilung des Innenministeriums aus dem Jahr 2015 bezüglich der verfügbaren Funktionalitäten und Ergonomie bereits veraltet war und nicht mehr weiterentwickelt werden würde. Die zu erwartenden Gesamtkosten des Projektes und des Implementierungsprozesses wurden nicht vollumfänglich ermittelt.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die veränderten Rahmenbedingungen hätte einbeziehen müssen, um vor einer Einführung von HeDok in der Justiz eine tragfähige und von den Mitarbeitern akzeptierte Entscheidungsgrundlage zu haben. Für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist eine vorläufige Aufstellung der geschätzten Kosten

unerlässlich. Die voraussichtlichen Kosten sollten vollumfänglich geschätzt werden. Darauf fußend ist ein Kostenrahmenplan als weitere Steuerungsgröße zu erstellen. Nach Projektabschluss müssen die Gesamtkosten ermittelt werden.

9.2.3 Organisatorische Begleitung

Vor der Einführung neuer IT-Systeme ist das Prinzip „Organisation vor IT“ zu beachten. Dies bedeutet, dass zunächst die Verwaltungsprozesse in organisatorischer Hinsicht zu analysieren und zu optimieren sind. Auf dieser Grundlage ist ein Anforderungskatalog zu erstellen. Erst danach ist für den optimierten Prozess die geeignete Informationstechnik auszuwählen. HeDok wurde in den Gerichtsverwaltungen eingeführt, ohne die dortigen Verwaltungsprozesse zuvor betrachtet zu haben. Hierzu wäre es erforderlich gewesen, dass das Organisationsreferat des Oberlandesgerichts Frankfurt a. M. die Einführung bei den Gerichten eng begleitet. Stattdessen wurden die mehr als 350 Seiten umfassenden Einführungsunterlagen an die Gerichte durchgereicht. Es wurde vorausgesetzt, dass die Gerichte ihre Aufgaben in den Einführungsunterlagen identifizieren und erledigen.

Bevor neue IT-Systeme implementiert werden, sollten nach Ansicht des Rechnungshofs die Verwaltungsprozesse optimiert werden. Er empfiehlt ein zentrales Umsetzungsprojekt unter Mitwirkung des Oberlandesgerichts Frankfurt a. M., als Mittelbehörde der Ordentlichen Gerichtsbarkeit, zu initiieren.

9.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Justizministerium weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die unverbindliche Einführung von HeDok bewusst erfolgte und im Einklang mit einem Kabinettsbeschluss aus dem Jahr 2007 sowie der landesweiten Einführungsstrategie des federführenden Innenministeriums stand. Dieses aus Akzeptanzgründen gewählte Vorgehen finde bis heute Bestätigung in dem am 24. September 2018 verkündeten „Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung und zur Änderung verwaltungsverfahren- und verwaltungsvollstreckungsrechtlicher sowie datenschutzrechtlicher Vorschriften und Glücksspielrechtlicher Zuständigkeiten“, in dessen Begründung es heißt, dass eine Pflicht zur elektronischen Aktenführung und Vorgangsbearbeitung nicht statu-

iert werden soll. Davon unabhängig werde es bei dem für 2020/2021 geplanten Roll-Out des neuen DMS-Produktes die Frage der verbindlichen Einführung ernsthaft in seine Erwägungen einbeziehen.

Es hält eine gesonderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor der Einführung von HeDok in der Ordentlichen Gerichtsbarkeit nicht für erforderlich, da es sich bei HeDok um ein landesweites Dokumentenmanagementsystem handelt. Allein die Tatsache, dass ein Softwareprodukt in seiner Technik und Ergonomie nicht den neuesten Stand darstellt, bedeute darüber hinaus nicht, dass dieses ungeeignet zur Verwendung wäre. Bis zur Einführung des neuen Dokumentenmanagementsystems Anfang 2021 werde die ordentliche Gerichtsbarkeit nahezu fünf Jahre Gelegenheit gehabt haben, mit dem Produkt HeDok zu arbeiten. Die Einführung sei daher keinesfalls als wirtschaftlich sinnlos zu betrachten.

Das Justizministerium verweist darauf, dass die an der Pilotierungsphase beteiligten Gerichte in der Zeit von 2011 bis 2014 eng durch die IT-Stelle der hessischen Justiz und das Ministerium begleitet worden seien. Es weist auf gemeinsame Besprechungen mit dem Oberlandesgericht Frankfurt a. M. und auf Berichte der IT-Stelle auch während des späteren Roll-Outs hin.

9.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass nur eine verbindliche Nutzung der elektronischen Aktenführung und ein durchgängig medienbruchfreies elektronisches Verwaltungshandeln zwischen den Gerichten wirtschaftlich sind. Die Art und Weise der Aktenführung dem Organisationsermessen der jeweiligen Gerichtsverwaltungen zu überlassen, steht dem entgegen. Selbst der Kabinettsbeschluss von 2007 ging davon aus, dass das Dokumentenmanagementsystem überall dort eingeführt wird, wo es fachlich sinnvoll ist und die rechtlichen Anforderungen erfüllen kann.

Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass eine gesonderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erforderlich gewesen wäre, da das Ministerium erst zehn Jahre später mit der Einführung von HeDok in den Gerichtsverwaltungen begonnen hat. Die Tatsache, dass das Produkt zum Einführungszeitpunkt im Jahr 2016 bereits veraltet war und nicht mehr weiterentwickelt wer-

den würde, hätte in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung berücksichtigt werden müssen.

Der Rechnungshof versteht unter einer intensiven Begleitung eine wirkungsvolle Unterstützung der Gerichtsverwaltungen bei der Analyse und Optimierung ihrer Geschäftsprozesse, die nicht stattgefunden hat.

Einzelplan 07:

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen

10 Flurbereinungsverfahren – Alles in einer Hand?

Kapitel 07 05

Im Prüfungszeitraum 2010 bis 2016 förderte das Land Maßnahmen zur Neuordnung ländlichen Grundbesitzes mit durchschnittlich 4,5 Mio. Euro jährlich. Die Prüfung der mit Zuwendungen geförderten Flurbereinungsverfahren ergab gravierende Mängel in der Verfahrensabwicklung. Aufgrund der Vielzahl und Schwere der Mängel sieht der Rechnungshof keine Möglichkeiten, durch eine Optimierung der gegenwärtigen Prozesse eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verfahrensabwicklung sicherzustellen. Er hält daher eine grundlegende Änderung der Organisationsstruktur für notwendig. So sollten die Kontrollaufgaben zentralisiert und den Zuwendungsempfängern obliegende Aufgaben einem Verband übertragen werden.

10.1 Ausgangslage

Zur Verbesserung der Produktionsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie zur Förderung der Landentwicklung, der Dorferneuerung und des Umweltschutzes kann ländlicher Grundbesitz durch Maßnahmen nach dem Flurbereinigungsgesetz neu geordnet werden. Für die behördlich geleiteten Flurbereinungsverfahren ist die Hessische Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation zuständig. Sie ist dreistufig aufgebaut. Die operativen Aufgaben werden von den sieben Ämtern für Bodenmanagement wahrgenommen (Untere Flurbereinigungsbehörden). Die Fachaufsicht liegt beim Hessischen Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation als Oberer Flurbereinigungsbehörde. Das Wirtschaftsministerium ist Oberste Flurbereinigungsbehörde.

Die Eigentümer der betroffenen Grundstücke bilden die Teilnehmergeinschaft. Sie ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und steht unter der Aufsicht der Flurbereinigungsbehörde. Das Flurbereinigungsgesetz unterscheidet zwischen den Verfahrens- und Ausführungskosten. Bei den Verfah-

renskosten handelt es sich um die persönlichen und sächlichen Ausgaben der Behördenorganisation. Sie sind vom Land zu tragen. Der Teilnehmergeinschaft fallen die zur Umsetzung der Maßnahmen erforderlichen Ausführungskosten zur Last. Die zuwendungsfähigen Ausführungskosten werden im Wege einer Anteilsfinanzierung mit Mitteln aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ und teilweise mit EU-Mitteln finanziert. Empfänger der Zuwendungen sind die Teilnehmergeinschaften. Die Förderung betrug im Zeitraum von 2010 bis 2016 durchschnittlich rund 4,5 Mio. Euro jährlich.

Der Rechnungshof hat mit seinem Prüfungsamt 23 der 116 mit Zuwendungen geförderten Flurbereinungsverfahren geprüft. In die Beurteilung der Verfahrensdauer wurden weitere 38 Verfahren einbezogen.

10.2 Prüfungsergebnisse

10.2.1 Organisation

Die Flurbereinungsverfahren werden von den Ämtern für Bodenmanagement nicht nur gesteuert und überwacht, sondern sie übernehmen im Auftrag der Teilnehmergeinschaften auch wesentliche Prozessschritte der damit einhergehenden Zuwendungsverfahren. Sie führen folgende den Teilnehmergeinschaften obliegende Aufgaben aus:

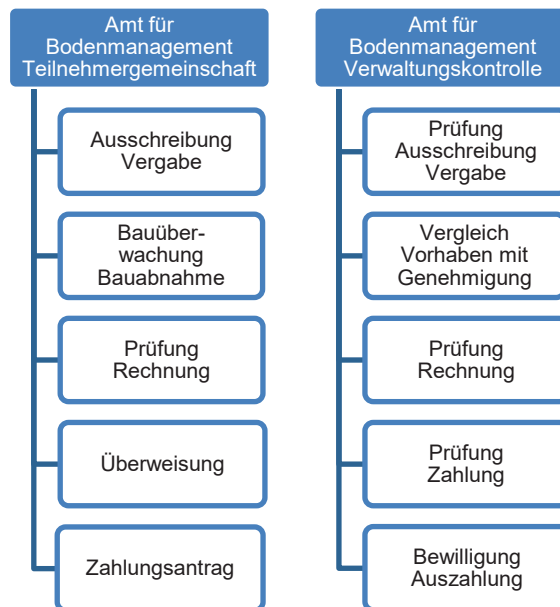
Abbildung 10–1: Aufgaben im Auftrag der Teilnehmergeinschaften

Kassengeschäfte	Antragstellung	Umsetzung Maßnahmen	Personal
<ul style="list-style-type: none">• Kontoführung• Zahlungsverkehr• Beitreibung• Jahresabschluss	<ul style="list-style-type: none">• Antrag Fördermittel• Zahlungsantrag (Verwendungsnachweis)	<ul style="list-style-type: none">• Ausführungsplanung• Ausschreibung• Vergabe• Rechnungsprüfung• Bauüberwachung	<ul style="list-style-type: none">• Lohnabrechnung Beschäftigte der Teilnehmergeinschaften• Abrechnung Erstattung Dritter

Gleichzeitig bewilligen die Ämter für Bodenmanagement die Zuwendungen und prüfen die Zahlungsanträge. Der Rechnungshof schätzt den freiwilligen und ohne Entgelt erbrachten Aufwand der Ämter für Bodenmanagement auf jährlich rund 1,4 Mio. Euro.

Die von ihnen in einem Auszahlungsverfahren als Dienstleister für die Teilnehmergeinschaft und zugleich als Bewilligungsbehörde im Rahmen der Verwaltungskontrolle im Wesentlichen wahrgenommenen Aufgaben werden nachfolgend beispielhaft dargestellt:

Abbildung 10–2: Prozess Auszahlungsverfahren



Die Arbeitsabläufe sind organisatorisch nicht konsequent getrennt. Das Vier-Augen-Prinzip wird nicht durchgängig gewährleistet. Insofern prüfen die Ämter für Bodenmanagement in erster Linie ihr eigenes Handeln. Der Rechnungshof sieht darin eine Interessenkollision und ein erhöhtes Korruptionsrisiko. Zudem steht diese Verfahrensweise nicht im Einklang mit EU-Recht und setzt das Land Anlastungsrisiken aus. In keinem der geprüften Flurbereinigungsverfahren lagen vertragliche Vereinbarungen zur Aufgabenübertragung vor. Möglichkeiten, die gegenwärtigen Prozesse zu optimieren und damit eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verfahrensabwicklung sicherzustellen, sieht der Rechnungshof nicht. Die dazu erforderlichen Maßnahmen wären mit einem höheren Personal- und Verwaltungsaufwand verbunden. Er empfiehlt, die Aufgaben der Teilnehmergeinschaft gemäß § 26a Flurbereinigungsgesetz einem Verband zu übertragen.

10.2.2 Kontrollen

Die Ämter für Bodenmanagement nehmen die Verwaltungskontrollen im Rahmen der Zuwendungsverfahren vor. Die Fachaufsicht über die Ämter für

Bodenmanagement obliegt der Oberen Flurbereinigungsbehörde. Den damit betrauten Bediensteten obliegen auch die

- Vor-Ort-Kontrollen,
- Ex-post-Kontrollen und die
- Zweckbindungskontrollen.

Gleichzeitig beraten sie die Ämter für Bodenmanagement in Fachfragen und treffen Entscheidungen zur Umsetzung von Maßnahmen.

Die Kontrollen waren nicht effektiv. Sie reichten nicht aus, Unregelmäßigkeiten zu verhindern oder aufzudecken. Ein Großteil der geprüften Flurbereinigungsverfahren war mangelbehaftet. Die für Kontrollinstanzen gebotene Neutralität und Unabhängigkeit gewährleistet die derzeitige Organisationsstruktur nicht.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Kontrollaufgaben der Oberen Flurbereinigungsbehörde von den operativen Aufgaben zu trennen und in einer Stabsstelle zu bündeln.

10.2.3 Finanzen

In der Funktion als Kassenverwalter für die Teilnehmergeinschaften versäumten es die Ämter für Bodenmanagement, Einnahmen zeitnah und vollständig zu erheben. Bei den geprüften Verfahren entstanden Zinsaufwendungen von insgesamt rund 50.000 Euro, die vor allem auf diese Versäumnisse zurückzuführen waren. Des Weiteren war nicht aufgefallen, dass einigen Teilnehmergeinschaften zum Teil seit mehreren Jahrzehnten überhöhte Zuwendungen zur Verfügung standen. So beträgt die Überzahlung in einem 1970 eingeleiteten Flurbereinigungsverfahren seit mindestens 1978 rund 100.000 Euro. In diesem Fall erhielt der Zuwendungsempfänger im Zeitraum von 1972 bis 1976 insbesondere für den Wege- und Gewässerbau sowie für Vermessungsarbeiten öffentliche Mittel in Höhe von 415.425 Euro. Das Verfahren ruht seit 1979.

Der Rechnungshof erwartet die rechtzeitige und vollständige Erhebung der Einnahmen und Rückforderung der zu viel gewährten Zuwendungen.

10.2.4 Verfahrensdauer

In der Prüfung wurden die Daten von 61 Flurbereinigungsverfahren ausgewertet. Danach betrug die durchschnittliche Verfahrensdauer 28 Jahre. Diese langen Laufzeiten stehen nicht im Einklang mit dem in § 2 Abs. 2 des Flurbereinigungsgesetzes vorgegebenen Grundsatz, die Flurbereinigung als besonders vordringliche Maßnahme zu betreiben.

Der Rechnungshof regt an, die anhängigen Flurbereinigungsverfahren zügig abzuwickeln.

10.2.5 Wirtschaftlichkeit

Der Rechnungshof sieht die Wirtschaftlichkeit der in den Wege- und Gewässerplan (§ 41 Flurbereinigungsgesetz) aufgenommenen Maßnahmen nicht hinreichend geprüft. Wesentliche Grundlagen für die Beurteilung des Wegenetzes beispielsweise zur Beanspruchung der Wege oder zu Alternativen der Ausführung waren nicht erkennbar. Bei finanzwirksamen Maßnahmen fehlten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die zur Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung erforderlichen Angaben dokumentiert und über finanzwirksame Maßnahmen auf der Grundlage von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen entschieden wird.

10.2.6 Unterhaltung der gemeinschaftlichen Anlagen

In einigen Fällen wurden Maßnahmen bezuschusst, obwohl diese nach den Finanzierungsrichtlinien aufgrund unterlassener oder unzureichender Unterhaltung sowie versäumter Verkehrssicherungspflicht nicht hätten gefördert werden dürfen. Dies gilt insbesondere für kostenintensive Brückensanierungen.

Abbildung 10–3: Marode Brücke



Der Kreisausschuss des Schwalm-Eder-Kreises ließ die Brücke zwischen Morschen-Binsförth (K 132) und der B 83 wegen eines irreparablen Bauwerkverfalls 2009 beseitigen. Die 2011 mit Gesamtkosten von rund 750.000 Euro neu errichtete Brücke wurde mit Mitteln aus dem Hessischen Sonderinvestitionsprogramm (Landesprogramm), der Flurbereinigung und des Schwalm-Eder-Kreises finanziert. Dieser Investition lag weder eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung noch eine Verwaltungsvereinbarung mit den Abrechnungsmodalitäten zugrunde.

Abbildung 10–4: Brücke in Morschen-Binsförth



Mit Blick auf die Anforderungen an die Tragfähigkeit von Brücken hält der Rechnungshof die Förderung von Brückensanierungen für geboten. Er emp-

fehlt, die zuwendungsfähigen Ausführungskosten pauschal um 25 Prozent zu kürzen, wenn der Baulastträger regelmäßige Wartungsarbeiten (Brückenbuch DIN 1076) nicht nachweisen kann.

10.2.7 Bauausführung

Planungs- und Abrechnungsmängel führten zu Mehrkosten. Hergestellte Anlagen waren nicht genehmigt oder entsprachen nicht der genehmigten Ausführungsart. Wegen Formfehlern bei den Vergabeverfahren konnte in zwei Fällen nicht das wirtschaftlichste Angebot beauftragt werden. In einem weiteren Fall lag ein schwerer Vergabeverstoß vor.

10.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wirtschaftsministerium weist darauf hin, dass die Landesregierung der Vermeidung von Interessenkollisionen und der Korruptionsprävention den höchsten Stellenwert beimesse. Vor diesem Hintergrund werde geprüft, der Teilnehmergemeinschaft obliegende Aufgaben einem Verband zu übertragen. Dazu bedürfe es jedoch einer gesetzlichen Regelung, die frühestens 2020 wirksam werden könne. Die Flurbereinigungsbehörden würden künftig die Aufgaben auf Basis vertraglicher Vereinbarungen wahrnehmen. Erste Schritte, die Aufbau- und Ablauforganisation zu verbessern, seien bereits umgesetzt.

Die Obere Flurbereinigungsbehörde sei angewiesen worden, das gesamte Prüf- und Kontrollwesen zu überarbeiten. Die Fachaufsicht über die Obere Flurbereinigungsbehörde wurde neu geregelt. Bislang hätten sich bei den Prüfungen der für die Umsetzung des EU-Rechts zuständigen Stellen keine Anhaltspunkte ergeben, dass die eingesetzten Systeme und die Prozesse nicht im Einklang mit EU-Recht stünden.

Die Auffassung des Rechnungshofs, die Verfahrenslaufzeiten stünden nicht im Einklang mit dem Flurbereinigungsgesetz, teilt das Wirtschaftsministerium in dieser „pauschalen Form“ nicht. Es sei erklärtes Ziel, die neu eingeleiteten Verfahren durchschnittlich innerhalb von 12 Jahren abzuschließen. Die zur Beschleunigung eingeleiteten Schritte hätten sich bei den ausgewerteten Altverfahren noch nicht auswirken können.

Die Ämter für Bodenmanagement hätten ausstehende Beitragszahlungen 2018 erhoben. Rückforderungen in einer Größenordnung von rund 50.000 Euro seien vereinnahmt worden. Es sei beabsichtigt, das seit 1979 ruhende Flurbereinigungsverfahren einzustellen und die Forderung von rund 100.000 Euro im Einvernehmen mit dem Finanzministerium niederzuschlagen. In einem Fall werde auf die Erhebung von Zinsen von rund 6.000 Euro verzichtet, weil das Amt für Bodenmanagement mit der Führung der Kassengeschäfte beauftragt gewesen sei und somit der Begünstigte die Umstände, die zur Rücknahme des Verwaltungsaktes führten, nicht zu vertreten habe. In einem anderen Flurbereinigungsverfahren werde die Rückforderung von 7.500 Euro aus Gründen des Vertrauensschutzes nicht weiter betrieben. Der Rechnungshof werde unterrichtet, sobald die Prüfung aller in Frage kommenden Überzahlungen abgeschlossen sei.

Mit der Einführung der überarbeiteten „Anleitung für die Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes“ seien die Anforderungen bei der Aufstellung des Wege- und Gewässerplanes konkretisiert worden. Danach seien die geplanten Anlagen und Maßnahmen zu beschreiben und im Sinne der Planberechtigung hinsichtlich ihrer Notwendigkeit, Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit sowie der Verhältnismäßigkeit im Rahmen der Abwägung unterschiedlicher Planungsanforderungen zu begründen. Planungsalternativen seien zu prüfen. Darüber hinaus prüfe die Obere Flurbereinigungsbehörde die Anschaffung eines Programms, das die potentielle Nutzungsintensität und Befahrungsdichte einzelner Wegeabschnitte darlege.

Im Hinblick auf die unterlassene oder nicht ausreichende Unterhaltung gemeinschaftlicher Anlagen werde das Wirtschaftsministerium der Empfehlung des Rechnungshofs folgen. In die zu ändernden Finanzierungsrichtlinien werde die pauschale Kürzung um 25 Prozent aufgenommen.

Mehrkosten aufgrund von Planungs- und Abrechnungsmängeln sowie nicht genehmigte Anlagen würden künftig nicht mehr gefördert. Ebenso werde die Übereinstimmung zwischen der Baugenehmigung und der baulichen Ausführung künftig in allen Fällen geprüft. Die Vergabeverstöße seien geahndet worden.

10.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die eingeleiteten Schritte zur Untersuchung der künftigen Organisationsstruktur und zur Beschleunigung der Flurbereinigungsverfahren. Die bereits ergriffenen Maßnahmen verbessern die Arbeitsabläufe. Die Mängel in den Einzelverfahren wurden weitgehend aufgearbeitet. Der Rechnungshof hält jedoch weiterhin eine grundlegende Änderung der Organisation für erforderlich, damit die Flurbereinigungsbehörden ihrer Bewilligungs- und Aufsichtsfunktion gerecht werden und insbesondere ihre Kontrollen effektiv gestalten können. Die mit der Übertragung der Aufgaben an einen Verband frei werdenden Ressourcen sollten zur Beschleunigung der Verfahren eingesetzt werden.

Einzelplan 08:

Hessisches Ministerium für Soziales und Integration

11 Hessenstiftung – Familien fördern kann auch anders gehen

Kapitel 08 06

Der allgemein formulierte Stiftungszweck wurde nicht in nachweisbare Ziele konkretisiert. Es ist daher weder möglich, den Erfolg der Tätigkeit der Stiftung zu messen noch ihre Wirkung zu analysieren. Die Verwaltungslösung wäre im Vergleich zur Stiftungsgründung um 2,9 Mio. Euro wirtschaftlicher gewesen. Die Stiftung hat keine Zustiftungen Dritter erhalten. Bei einem Großteil der geprüften Projekte waren Mängel festzustellen.

Für den Rechnungshof sind weder wirtschaftliche, sozio-ökonomische noch verwaltungsorganisatorische Gründe erkennbar, die eine Fortführung der Aktivitäten in der Rechtsform einer Stiftung rechtfertigen.

11.1 Ausgangslage

Der Rechnungshof hat in seinen Bemerkungen bereits mehrfach über Stiftungen berichtet.⁷⁴ Die „Hessenstiftung – Familie hat Zukunft“ (Stiftung) wurde vom Land im Jahr 2001 als bürgerlich-rechtliche Stiftung mit einem Stiftungskapital von 10,2 Mio. Euro errichtet. Die Gründung war Teil der Zukunftsoffensive der Landesregierung, mit der auch die Familien- und Kinderfreundlichkeit gefördert werden sollte. Die Stiftungsarbeit wird geleitet durch die Vision, dass Männer, Frauen und Kinder Hessen als familiengerechtes und kinderfreundliches Land erleben.

Organe der Stiftung sind neben dem Vorstand die Geschäftsführung und der Beirat. Seit 2004 ist die Karl Kübel Stiftung für Kind und Familie (KKS) mit der Geschäftsführung der Stiftung beauftragt. Das Sozialministerium gewährt der KKS hierzu einen Verwaltungskostenzuschuss. Weiterhin erhält die Stiftung Mittel für Projektförderungen aus dem Landeshaushalt.

⁷⁴ Stiftung Natura 2000, Bemerkungen 2014, S. 269 ff.; Von-Behring-Röntgen-Stiftung, Bemerkungen 2014, S. 311 ff.; Gründung der Stiftung Hessischer Tierschutz, Bemerkungen 2015, S. 401 f.; Hessische Kulturstiftung – Kulturförderung durch Stiftung alternativlos?, Bemerkungen 2016, S. 137 ff.

11.2 Prüfungsergebnisse

11.2.1 Stiftungsgründung und Gesamtstrategie

Vor der Gründung der Stiftung wurde keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Der Rechnungshof wurde nicht unterrichtet, obwohl es sich bei der Gründung der Stiftung um eine organisatorische Maßnahme von erheblicher finanzieller Tragweite handelte.

Der im Jahr 2001 gewählte Stiftungszweck ist sehr vielfältig. Nach der Stiftungsverfassung ist es u. a. Aufgabe der Stiftung, *„Entwürfe gesellschaftspolitischer Rahmenbedingungen auf(zu)zeigen, die die Lust auf Familie fördern und sowohl wirtschaftspolitische als auch sozialpolitische Möglichkeiten zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbinden“*.

Im Jahr 2013 hat der Vorstand erstmals eine Gesamtstrategie verabschiedet. Daraus wurden vier Handlungsfelder abgeleitet. Diese werden anhand ihres gesellschaftlichen Hintergrunds, ihrer gesellschaftlichen Wirkung, die die Stiftung in fünf bis zehn Jahren erreichen will und den dazu in den nächsten drei bis fünf Jahren notwendigen Aktivitäten dargestellt. Strategisches Ziel der Stiftung sei, dass ab 2023 die Mehrheit der Männer, Frauen und Kinder Hessen als familiengerechtes und kinderfreundliches Land erlebe. Die zusätzliche Aussagekraft der Gesamtstrategie bleibt so gering, dass sie sich kaum wie eine Konkretisierung des zu allgemein gehaltenen Stiftungszwecks ausnimmt.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass auch ein allgemein formulierter Stiftungszweck Wirkungen entfalten kann. Es ist jedoch nicht ausreichend, diese nur verbal zu beschreiben. Der Stiftungszweck umfasst in seiner Allgemeinheit Zwecke, die von einer Vielzahl anderer gemeinnütziger Stiftungen verfolgt werden.

Eine Beurteilung der durch die Stiftung erreichten Wirkungen ist mangels vorgegebener Kriterien nicht möglich. Für den Rechnungshof ist die Notwendigkeit der Stiftungslösung schon aus diesem Grunde nicht nachvollziehbar.

11.2.2 Verwaltungskostenzuschuss und Geschäftsbesorgungsvertrag

Nach Gründung der Stiftung wurde die Geschäftsführung zunächst von Landesbeschäftigten wahrgenommen. Die Stiftung beauftragte die KKS im Jahr 2004 mit der Geschäftsführung. Seit dem Haushaltsjahr 2005 gibt es einen indirekten Verwaltungskostenzuschuss für die Stiftung, den das Sozialministerium der KKS in Form einer Festbetragsfinanzierung zuwendet. Der Zuschuss stieg von 32.000 Euro in 2005 auf 98.000 Euro in 2019.

Ein Zuschuss zu den Verwaltungskosten ist höchstens in der Gründungs- und Aufbauphase einer Stiftung zu rechtfertigen. Der Rechnungshof empfiehlt daher, künftig auf den Verwaltungskostenzuschuss zu verzichten.

Der Geschäftsbesorgungsvertrag mit der KKS wurde 2013 um zehn Jahre verlängert. Vor der Vertragsverlängerung wurden keine Vergleichsangebote eingeholt. Als Alternative zur Vertragsverlängerung müsste die Geschäftsbesorgung nach Ansicht des Vorstands *„durch Dritte erfolgen, mit denen bisher keine Erfahrungen vorliegen. Dies würde zugleich einen personellen und organisatorischen Bruch bedeuten“*.

Die Argumentation des Vorstands widerspricht der Vorgabe in der Stiftungsverfassung, die Verwaltungskosten zu minimieren. Dazu hätte die Beauftragung eines anderen, auch wirtschaftlicheren Anbieters geprüft werden müssen.

Der Rechnungshof empfiehlt, in Anbetracht der nach Ablauf des Geschäftsbesorgungsvertrages fast zwanzigjährigen Vertragsbeziehung, auch aus Transparenzgründen von einer erneuten Verlängerung abzusehen.

11.2.3 Verwaltungskostenquote

Zu den allgemeinen Verwaltungsausgaben der Stiftung zählen u. a. die Kosten der Geschäftsbesorgung durch die KKS (ohne den Verwaltungskostenzuschuss des Sozialministeriums), Reisekosten sowie die Wirtschaftsprüfungskosten. Andere Verwaltungsausgaben fallen bei den mit der Vermögensverwaltung beauftragten Kreditinstituten an. Die Personalkosten für einzelne Projekte der Stiftung, die von dieser selbst durchgeführt werden, sind nicht Bestandteil der Verwaltungskosten.

In den Erläuterungen der Stiftung zum jeweiligen Haushaltsplan wird die Verwaltungskostenquote ausgewiesen.

Durch die Erhöhung des Verwaltungskostenzuschusses an die KKS in 2018 um 50.000 Euro entstehen auf Ebene der Stiftung nur noch Kosten der Geschäftsbesorgung durch die KKS, die direkt den Personalkosten der Projekte zugerechnet werden können. In der Folge sinken die Kosten für die allgemeine Verwaltung. Die Verwaltungskostenquote sank dadurch von 42 Prozent in 2016 auf 24 Prozent in 2018 (Plan).

Durch die Konstruktion des indirekten Verwaltungskostenzuschusses an die KKS statt an die Stiftung selbst ist den Gremien der Stiftung unbekannt, wie hoch die Verwaltungskostenquote der Stiftung tatsächlich ist.

Die Erhöhung des Verwaltungskostenzuschusses führt dazu, dass dieser neben den allgemeinen Verwaltungskosten auch Teile der Projekt-Personalkosten abdeckt. Neben der Verwaltung werden nun auch Projekte gefördert. Der Rechnungshof wertet dies als Einstieg in eine institutionelle Förderung der Stiftung. Unabhängig von Wirtschaftlichkeitserwägungen wird dies vom Rechnungshof als Hinweis dafür angesehen, dass die Organisationsentscheidung für eine Stiftungslösung vom Sozialministerium selbst inzwischen als nicht (mehr) tragfähig erachtet wird.

11.2.4 Wirtschaftlichkeit der Stiftungslösung im Vergleich zur Verwaltungslösung

Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist bei allen Maßnahmen des Landes die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln anzustreben. Mit der Errichtung der Stiftung wurde implizit die Annahme getroffen, dass die Stiftungslösung gegenüber einer Aufgabenerfüllung aus dem Landeshaushalt („Verwaltungslösung“, beispielsweise mit der Einrichtung eines Förderprodukts) die wirtschaftlichere und vorteilhaftere Alternative darstellt. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die diese Annahme bestätigt, wurde nicht durchgeführt.

Die Stiftung hat keine Zuwendungen Dritter, die das Stiftungsvermögen erhöhen (Zustiftungen), erhalten. Die eingegangenen Spenden sind unwesentlich.

Mit Errichtung einer Stiftung sind gegenüber einer Verwaltungslösung zusätzliche Kosten verbunden, die als Transaktionskosten der Stiftung bezeichnet werden. Dazu zählen Verwaltungsausgaben für die Vermögensverwaltung, zusätzliche Prüfungskosten sowie höhere Kosten der allgemeinen Verwaltung.

Von 2003 bis 2017 fielen bei der Stiftung jährlich durchschnittlich folgende Transaktionskosten an:

- Vermögensverwaltung 41.700 Euro
- Prüfungskosten 3.900 Euro
- Verwaltungsausgaben 25.500 Euro

Insgesamt betragen die Transaktionskosten durchschnittlich rund 71.100 Euro pro Jahr. Dies entspricht 0,69 Prozent des Stiftungskapitals. Die Kosten der Vermögensverwaltung beliefen sich im betrachteten Zeitraum auf insgesamt rund 626.000 Euro.

Zur Refinanzierung der Transaktionskosten aus der gewählten Stiftungslösung wäre 2003 eine Zustiftung Dritter in Höhe von rund 1,6 Mio. Euro erforderlich gewesen, um die Stiftungslösung gegenüber der Verwaltungslösung vorteilhaft gestalten zu können. Auf Basis der tatsächlich erwirtschafteten Renditen wäre eine Zustiftung Dritter in Höhe von mindestens 2,9 Mio. Euro erforderlich gewesen.

Die Finanzierung eines Zwecks über eine Landesstiftung ist gegenüber einer unmittelbaren Finanzierung aus dem Landeshaushalt nur dann vorteilhaft, wenn in ausreichender Höhe Zustiftungen Dritter oder Spenden eingeworben werden können. Dies konnte der Rechnungshof bei der Stiftung nicht feststellen.

11.2.5 Kapitalerhaltung des Stiftungsvermögens

Die Stiftungsverfassung schreibt vor, dass das Stiftungsvermögen in seinem Bestand ungeschmälert zu erhalten ist. Die Stiftung konnte ihr Stiftungsvermögen seit Errichtung nominal erhalten.

Die reale Erhaltung des Stiftungskapitals ist Ausweis der Erhaltung der finanziellen Leistungsfähigkeit, um dauerhaft die Stiftungszwecke verfolgen zu können. Bei der Beantwortung der Großen Anfrage zu Stiftungen in Hessen wurden diejenigen Stiftungen genannt, die den realen Kapitalerhalt nicht gewährleisten konnten.⁷⁵ Die Stiftung war darunter nicht aufgeführt.

Seit 2004 berechnet die Stiftung jährlich das notwendige Stiftungskapital, um den Realkapitalerhalt sicherzustellen und vergleicht dieses mit der vorhandenen Vermögenssubstanz. In den letzten zehn Jahren wurde die reale Kapitalerhaltung nicht erreicht.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Berechnung zum Zeitpunkt der Errichtung der Stiftung im Jahr 2001 nachzuholen.

11.2.6 Projekte der Stiftung

Die Projektaufwendungen zur Erfüllung des Stiftungszwecks liegen auf Basis des Zehnjahresplans 2014 bis 2023 bei etwa 100.000 Euro bis 130.000 Euro pro Jahr.

Die zwischen 2012 und 2016 geförderten Projekte lassen sich in drei Gruppen einteilen:

- Projekte im Rahmen der „Familienpolitischen Offensive“, die überwiegend aus Zuwendungen des Landes finanziert wurden,
- Projekte zum Schwerpunkt „Väter in Familie und Beruf“ und
- weitere Projekte, bei denen sich die Stiftung an Projekten Dritter beteiligt hat.

Die Projekte werden auf unterschiedliche Weise finanziert. Bei einem Teil der Projekte wird der Kostenbedarf überwiegend aus Zuwendungen des Landes bestritten. Zur Finanzierung des größten Teils der Projekte tragen mehrere Förderer bei. Diese sind im Wesentlichen andere Stiftungen, Gesellschaften und Privatinitiativen, aber auch andere Ministerien des Landes.

⁷⁵ Drucksache 19/5844 vom 17. Januar 2018.

Teilweise werden die Kosten der Projekte von einer Vielzahl von Geldgebern aufgebracht. So kamen beispielsweise bei der Fachtagung „Kinder mischen mit“ 2015 sechs Förderer für die Kosten auf.

Der Rechnungshof hat 21 Projekte ausgewertet, die von der Stiftung 2011 bis 2016 realisiert oder gefördert worden waren. Dabei hat er bei einem Großteil der Projekte Mängel festgestellt:

- Mangelnde Bedarfsanalysen,
- Verstöße gegen das Zuwendungsrecht,
- Verstöße gegen die Stiftungsverfassung,
- Bagatellförderungen,
- Verstöße gegen das Gebot wirtschaftlichen Handelns.

Der Rechnungshof regt an, Projekte zur Beratung der Politik und Gesellschaft sowie Projekte zur Förderung der Lebenssituation von Familien in Hessen im Wege der Projektförderung zu realisieren. Hierzu zählt unter anderem die Kongressreihe „Dialog Beruf & Familie in Hessen“, zu deren Fortsetzung es der Stiftung nicht mehr bedarf.

11.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Sozialministerium und die Stiftung führen in ihrer gemeinsamen Stellungnahme aus, dass das Thema Familie äußerst vielfältig sei. In den Vorbereitungen zur Stiftungsgründung sei Wert darauf gelegt worden, das Thema nicht zu eng zu fassen, um eine Befassung mit vielen Aspekten zu ermöglichen und keine Familienthemen auszuschließen. Die gesellschaftlichen Entwicklungen seit Bestehen der Stiftung wie der demografische Wandel sowie eine veränderte Arbeitswelt würden die Überlegungen der Gründungsphase bestätigen. Die für eine Wirkungsüberprüfung notwendige Eingrenzung des Themenspektrums sei nicht möglich gewesen.

Die weitere Gewährung des Verwaltungskostenzuschusses an die KKS für den Geschäftsbesorgungsvertrag werde geprüft. Die Geschäftsbesorgung solle zukünftig ausgeschrieben werden. Hinsichtlich der Verwaltungskosten-

quote teilt die Stiftung mit, den Vorschlag des Rechnungshofs für aussagekräftigere Kennzahlen zu prüfen. In der Darstellung im Haushaltsplan könnte die Verwaltungskostenquote des Landeszuschusses integriert werden.

Vor der Gründung der Stiftung sei das Sozialministerium von weiteren Zustiftungen ausgegangen. Dies habe sich leider nicht realisieren lassen. Um verstärkt Drittmittel einzuwerben, habe die Stiftung einen Ausschuss Fundraising und Kommunikation eingerichtet.

Nicht geteilt werde die Empfehlung, die von der Stiftung durchgeführten Projekte im Wege der Projektförderung aus dem Landeshaushalt zu realisieren. Für das Sozialministerium sei die Stiftung ein „normaler“ Antragsteller.

Der Vorschlag des Rechnungshofs, zukünftig den Bedarf und die Ziele eines Projekts im Vorfeld zu ermitteln und festzulegen, werde aufgegriffen. Weiterhin bestünden Überlegungen von Seiten des Vorstands der Stiftung, Kriterien bzw. Parameter für die Durchführung von Projekten festzulegen. Nach diesen könnten der Vorstand und der Beirat zukünftig im Vorfeld und nach Durchführung von Projekten informiert werden. Mithilfe einer solchen Aufbereitung würden die Erfolgsprognose und der Erfolg von Projekten messbarer. Zukünftig würde bei neuen Projektvorschlägen in der Entscheidungsvorlage an den Vorstand und den Beirat der Stiftung der Bezug zum Stiftungszweck ausführlich dargelegt werden.

11.4 Schlussbemerkung

Auch wenn das Sozialministerium und die Stiftung die weiterhin große Bandbreite des gewählten Stiftungsthemas hervorheben, hält der Rechnungshof an seiner Auffassung fest, dass es an einer nachweisbaren Konkretisierung des Stiftungszwecks mangelt. Die Tätigkeit der Stiftung verliert sich im Allgemeinen, wenn der gesamte Stiftungszweck oder auch einzelne Themenbereiche nicht konkretisiert werden. Der Rechnungshof erwartet, dass die Stiftung eine wirkungsorientierte Steuerung aufbaut. Dies ist auch bei einzelnen Themenbereichen möglich.

Unabhängig hiervon verweist er nochmals auf seine Feststellung, dass die Verwaltungslösung im Vergleich zur Stiftungslösung um 2,9 Mio. Euro günstiger gewesen wäre und keine Zustiftungen Dritter zu verzeichnen sind. Be-

rücksichtigt man zudem, dass bei einem Großteil der geprüften Projekte Mängel festgestellt wurden, kann der Rechnungshof weder wirtschaftliche, sozio-ökonomische noch verwaltungsorganisatorische Gründe erkennen, die eine Fortführung der Aktivitäten der Stiftung in der Rechtsform einer Stiftung rechtfertigen.

Einzelplan 09:

Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

12 Grundwasserabgabe abgeschafft – Rücklage lebt weiter!

Kapitel 09 21

Die Grundwasserabgabe wurde Ende des Jahres 2002 aufgehoben. Die Landesregierung plante, die vorhandenen Mittel bis zum Jahr 2004 zu verbrauchen. Die Rücklage aus der Grundwasserabgabe betrug Ende 2018 rund 10,5 Mio. Euro.

Eine konkrete Verwendungsplanung für die Rücklage liegt nicht vor. Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung vielfältige Verwendungsmöglichkeiten aufgezeigt. Er erwartet, dass die Rücklage aus der Grundwasserabgabe zeitnah abgebaut wird.

12.1 Ausgangslage

Nach dem Grundwasserabgabengesetz (HGruWAG) aus dem Jahr 1992 waren natürliche oder juristische Personen, die Grundwasser entnehmen, verpflichtet eine Abgabe zu leisten. Die Abgabe bemaß sich nach der tatsächlich entnommenen Jahresmenge an Grundwasser. Das Aufkommen aus der Grundwasserabgabe war ursprünglich zweckgebunden zur Verringerung von Grundwasserentnahmen sowie zum Schutz, zur Sicherung und Verbesserung der Grundwasservorkommen zu verwenden. Die Zweckbindung wurde im Jahr 1997 erweitert. In § 6 Abs. 3 HGruWAG war vorgesehen, dass nicht verausgabte Mittel einer Rücklage zugeführt werden.

Die Grundwasserabgabe wurde ab dem Jahr 2000 schrittweise abgeschafft. Nach einer Reduzierung wurde sie Ende 2002 endgültig aufgehoben. Statt umfangreicher Übergangsregelungen wurde die Gültigkeit des Gesetzes bis zum Ablauf von zwei Jahren nach dem Auslaufen der Abgabepflicht beibehalten. Es trat Ende 2004 außer Kraft.

Der Zeitraum von zwei Jahren zwischen dem Ende der Abgabepflicht und dem Außer-Kraft-Treten des Gesetzes erschien der Landesregierung ausrei-

chend, „um bei konsequenter Ausschöpfung der bestehenden Handlungsmöglichkeiten die Erhebung und Verwendung der Abgabe vollständig abzuschließen“.

Im Jahr 2004 befanden sich noch rund 52,0 Mio. Euro in der Rücklage. Zum Ende des Jahres 2018, d. h. mehr als 15 Jahre nach Abschaffung der Abgabepflicht, belief sich die Rücklage noch auf rund 10,5 Mio. Euro.

Die Mittel der Grundwasserabgabe sind entsprechend den Regelungen für Sonderabgaben auch weiterhin zweckgebunden zu verwenden.

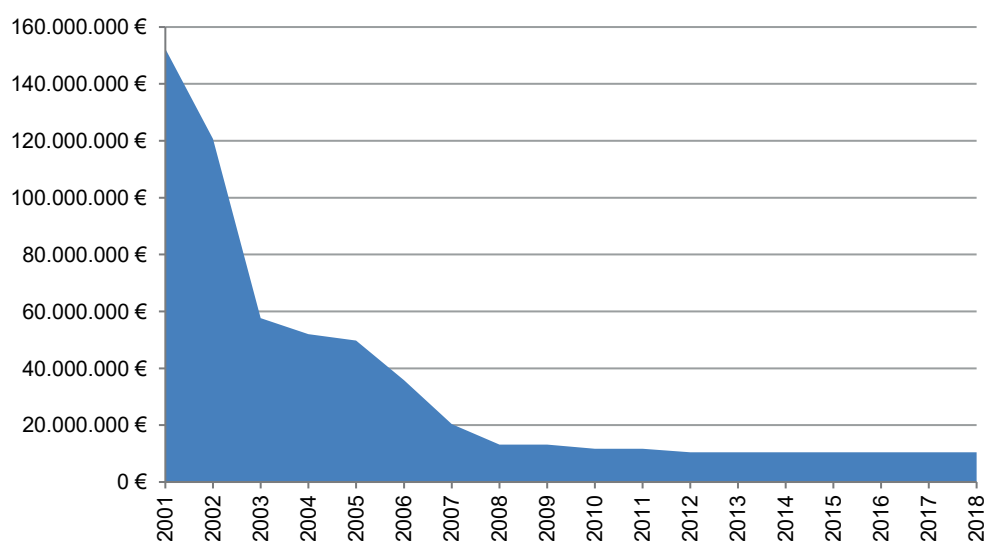
12.2 Prüfungsergebnisse

12.2.1 Entwicklung der Rücklage

In den Jahren 2001 bis 2003 wurde aus der Grundwasserabgabe u. a. auch die Altlastensanierung finanziert.

Das Umweltministerium hatte geplant, in den Jahren 2009 bis 2018 rund 9,9 Mio. Euro aus der Rücklage zu entnehmen. Die tatsächlichen Entnahmen betragen rund 2,8 Mio. Euro. Im Haushaltsjahr 2012 wurden letztmalig Mittel aus der Rücklage in Höhe von rund 1,4 Mio. Euro entnommen.

Abbildung 12–1: Entwicklung zweckgebundene Grundwasserabgabe in Euro zum Ende des jeweiligen Jahres



Statt Mittel aus der Grundwasserabgabe zu entnehmen, wurde in den Jahren 2011 bis 2015 ein Betrag von rund 15,3 Mio. Euro aus einer anderen Abgabe zur „Förderung von Maßnahmen zur Sicherung und Verbesserung der Grundwasservorkommen“ verwandt.

Im Haushaltsjahr 2016 wurde das Förderprodukt „Sanierung der Waldbestände im Hessischen Ried“ neu aufgelegt. Wesentliches Ziel des Förderprodukts ist *„zum einen die Verbesserung der Grundwassersituation zum Erhalt und zur Regeneration der Waldbestände und zum anderen, der Entwertung der Natura 2000-Gebiete entgegenzuwirken und langfristig zur Wahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes beizutragen.“* Vorausgegangen war die Einrichtung des Runden Tisches „Verbesserung der Grundwassersituation im Hessischen Ried“. Im Haushaltsjahr 2016 stand Liquidität in Höhe von 1 Mio. Euro zur Verfügung. Nicht verbrauchte Mittel in Höhe von 999.000 Euro wurden der neu gebildeten Rücklage Hessisches Ried zugeführt. Bei der Sanierung der Waldbestände im Hessischen Ried wurde ebenfalls nicht auf die Grundwasserrücklage zurückgegriffen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs wäre es geboten gewesen, Mittel aus der Grundwasserabgabe für die oben genannten Förderprodukte zu verwenden. Es ist nicht nachvollziehbar, dass Haushaltsmittel verplant und nahezu vollständig einer Rücklage zugeführt werden, obwohl ausreichend zweckgebundene abgabefinanzierte Mittel zur Verfügung stehen.

Das Umweltministerium hat das selbstgesteckte Ziel einer vollständigen Verwendung der Mittel aus der Grundwasserabgabe bis Ende 2004 verfehlt. Allein die Fortsetzung der Finanzierung der Altlastensanierung hätte dazu geführt, die Rücklage in einem kurzen Zeitfenster aufzubrauchen. Die angestrebte *„konsequente Ausschöpfung“* der Verwendungsmöglichkeiten kann der Rechnungshof nicht erkennen.

12.2.2 Verwendung der Rücklage

Das Umweltministerium hat von der bestehenden Rücklage in Höhe von rund 10,5 Mio. Euro den Betrag von rund 2,9 Mio. Euro verplant.

Auch in den Vorjahren hat es Verwendungsplanungen gegeben, ohne dass diese seit dem Jahr 2012 realisiert wurden.

Die Nutzung einer Rücklage als „Reserve“ ist nicht zulässig und widerspricht dem Gebot der Notwendigkeit (§ 6 LHO). Der Rechnungshof empfiehlt, die Rücklage aus der Grundwasserabgabe vollständig aufzulösen und zweckentsprechend zu verwenden. Möglichkeiten hierzu sind ausreichend vorhanden. Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung jedenfalls vielfältige Verwendungsmöglichkeiten aufgezeigt.

12.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Umweltministerium vertritt die Auffassung, dass der Koalitionsvertrag zur Verwendung der Mittel aus der Grundwasserabgabe erste Ausblicke gebe. Danach sei der umfassende Zugang zu sauberem Trinkwasser zu bezahlbaren Preisen für alle Hessen Teil der Daseinsvorsorge. Für eine umweltverträgliche und zukunftssichere Versorgung des Rhein-Main-Gebietes mit ausreichend sauberem Trinkwasser sei ein Leitbildprozess für ein integriertes Wasserressourcen-Management mit den Akteuren aus Wasserwirtschaft, Naturschutz und Kommunen eingeleitet worden. Diesen wolle die Landesregierung – auch vor dem Hintergrund neuer Herausforderungen wie dem begonnenen Klimawandel und demografischen Veränderungen – fortsetzen, um die Versorgung der Bevölkerung mit gutem Trinkwasser nachhaltig zu sichern. Dabei sollen Maßnahmen wie z. B. die Einführung von Brauchwassersystemen in Industrie- und Wohnanlagen forciert werden. Die Kommunen sollen bei der Ausweisung von Wohn-, Gewerbe- und Industriegebieten den Bau eines Zweileitungssystems aus Trink- und Brauchwasser prüfen. Es solle den örtlichen Auswirkungen der Nutzung der Wasserressourcen, z. B. im Vogelsberg und im Hessischen Ried, in Form von Umwelt- und Ressourcenkosten durch einen zweckgebundenen Ausgleich Rechnung getragen werden.

Eine Konkretisierung stünde noch aus.

12.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Umweltministeriums, die Mittel stärker zu bewirtschaften. Er erwartet, dass die Rücklage im Rahmen einer abbauorientierten Bewirtschaftung zeitnah verbraucht und nicht weiterhin als

„Reserve“ vorgehalten wird. Alternativ empfiehlt er, allgemeine Haushaltsmittel zu kürzen und erst bei einem tatsächlichen Bedarf zur Verfügung zu stellen. Dann würde auch dem Gebot der Notwendigkeit der Ausgaben Rechnung getragen.

13 Landesgartenschauen

Kapitel 09 23

Seit 1992 fördert das Land die Organisation von Landesgartenschauen mit bis zu 3,3 Mio. Euro. Als Voraussetzung für die Zuwendung mussten die ausrichtenden Städte die Fördergesellschaft Landesgartenschauen Hessen und Thüringen mbH an der für die jeweilige Landesgartenschau verantwortlichen Gesellschaft beteiligen. Die Fördergesellschaft wurde anschließend ohne Wettbewerb mit Dienstleistungen beauftragt.

Das Zuwendungsverfahren wies eine Reihe von Mängeln auf. Nicht zuwendungsfähige Ausgaben wurden vom Land bezuschusst. Schwere Vergabeverstöße wurden nicht sanktioniert. Erfolgs- oder Wirtschaftlichkeitskontrollen fanden nicht statt. Die Wirtschaftlichkeit der eingesetzten Mittel war kaum nachweisbar.

Der Rechnungshof fordert, die Vorgaben zur Zusammenarbeit mit der Fördergesellschaft zu überarbeiten und künftig Leistungen im Wettbewerb zu vergeben. Ferner empfiehlt er, den Zuwendungszweck und die zuwendungsfähigen Ausgaben in den Fördergrundsätzen zu präzisieren und den Erfolg der Förderung zu evaluieren. Die Vergabeverstöße sollten sanktioniert und die aufgrund nicht zuwendungsfähiger Ausgaben gezahlten Mittel zurückgefordert werden.

Das Umweltministerium will die Empfehlungen des Rechnungshofs aufgreifen und beabsichtigt u. a., die zuwendungsfähigen Ausgaben um rund 1 Mio. Euro zu reduzieren.

13.1 Ausgangslage

Gartenschauen sind gartenbauliche Ausstellungen, die von einem vielfältigen Rahmenprogramm begleitet werden. Als überregionale Großveranstaltungen fanden sie bereits in den dreißiger Jahren statt. Aus diesen Anfängen entwickelten sich regelmäßig wiederkehrende Bundes- und ab 1970 auch Landesgartenschauen. In Hessen fand sie erstmals 1994 in Fulda statt, seit 2002 wird sie im vierjährigen Rhythmus wiederholt.

Landesgartenschauen sollen dazu beitragen, die städtebauliche und strukturelle Situation der ausrichtenden Stadt zu verbessern. Sie sollen der Stadtentwicklung dienen und ein hochwertiges Wohnumfeld unter Einbindung des Landschafts-, Natur- und Umweltschutzes fördern. Im Idealfall sind sie Orte der Umweltbildung mit entsprechenden Bildungs- und Veranstaltungskonzepten. Der gärtnerische Berufsstand soll dabei seine Leistungsfähigkeit präsentieren und Gestaltungsmöglichkeiten für öffentliche und private Flächen aufzeigen.

Das Land fördert die Veranstaltung mit bis zu 3,3 Mio. Euro auf der Basis von „Grundsätzen zur Durchführung von Landesgartenschauen in Hessen“⁷⁶. Das Umweltministerium ist Bewilligungsbehörde und übernimmt die übergeordnete Steuerung. Der Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen (LLH) zahlt die Fördermittel aus und prüft die Mittelverwendung.

Träger der Landesgartenschauen sind die ausrichtenden Städte und das Land. Veranstalter sind die Städte und die Fördergesellschaft Landesgartenschauen Hessen und Thüringen mbH (Fördergesellschaft) gemeinsam. Die Fördergesellschaft ist ein Zusammenschluss gärtnerischer Berufsverbände und unterstützt die Städte bei der Planung und Durchführung der Landesgartenschauen.

Die Landeszuwendung wird an die ausrichtende Stadt gezahlt, die sie dann an die für die Organisation der Landesgartenschau verantwortliche Durchführungsgesellschaft weiterleitet.

Der Rechnungshof prüfte unter Beteiligung seines Prüfungsamts die Landesgartenschauen in Bad Nauheim (2010), Gießen (2014) und Bad Schwalbach (2018).

13.2 Prüfungsergebnisse

13.2.1 Organisatorische Umsetzung

Die Landesgartenschauen wurden von Durchführungsgesellschaften mit beschränkter Haftung geplant und organisiert. Gesellschafter waren die ausrichtenden Städte und die Fördergesellschaft. Diese Zusammenarbeit war in den

⁷⁶ Staatsanzeiger 34/2014 vom 18. August 2014, S. 697.

Durchführungsgrundsätzen des Landes festgeschrieben und Voraussetzung für die Gewährung der Zuwendungen.

Die Durchführungsgesellschaften waren öffentliche Auftraggeber im Sinne des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Sie wurden überwiegend von den beteiligten Städten finanziert. Sie beauftragten die Fördergesellschaft mit Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Vorbereitung und Durchführung der Landesgartenschauen. Ein Wettbewerb um diese Leistungen fand nicht statt. Ein Nachweis über die Wirtschaftlichkeit der Leistungsbeziehung war nicht aktenkundig.

13.2.2 Vergabeverstöße

Unzulässige Preisverhandlungen in Vergabeverfahren, nicht vergaberechtskonforme Leistungsverzeichnisse und freihändige Vergaben oberhalb der zulässigen Wertgrenzen führten bei der Landesgartenschau in Bad Nauheim zu schweren Vergabeverstößen. So wurden bei zwei Gewerken nach der Eröffnung der Angebote Bietergespräche geführt und nachträglich Pauschalangebote, Nachlässe auf Gesamtpreise und Nebenangebote sowie Skonti vereinbart. Ein Leistungsverzeichnis wurde unzulässigerweise mit konkreten Produkt- und Lieferantenbezeichnungen ausgeschrieben. Bei weiteren Gewerken wurden die gebotenen Ausschreibungen durch freihändige Vergaben ersetzt, ohne dass in den Vergabevermerken Begründungen für die gewählte Vergabeart dokumentiert waren. Der nicht förderfähige Auftragsteil der betroffenen Gewerke lag bei rund 975.000 Euro (netto).

13.2.3 Nicht zuwendungsfähige Ausgaben

Entgegen den in den Durchführungsgrundsätzen festgelegten Vorgaben wurden bei allen geprüften Landesgartenschauen Ausgaben vom Land bezuschusst, die nicht förderfähig waren. Es handelte sich u. a. um Kosten von vorübergehend errichteten Bauten, um Bewirtungskosten, Preisgelder und Honorare in Höhe von mindestens 230.000 Euro. Bei der Prüfung der Verwendungsnachweise durch den LLH blieben diese Angaben unbeanstandet.

13.2.4 Zuwendungszweck und Erfolgskontrollen

In den Durchführungsgrundsätzen war festgelegt, dass das Land investive Maßnahmen im Kernbereich der Landesgartenschauen fördert. Wie investive Maßnahmen gegenüber anderen Maßnahmen abzugrenzen waren und was unter dem Kernbereich einer Landesgartenschau zu verstehen war, wurde weder in den Durchführungsgrundsätzen noch in internen Verwaltungsvorschriften oder in den Zuwendungsbescheiden erläutert. Erfolgs- oder Wirtschaftlichkeitskontrollen fanden nicht statt. Der Erfolg der Landesförderung konnte somit nur pauschal bewertet werden. Die Wirtschaftlichkeit der eingesetzten Mittel war kaum nachweisbar.

13.3 Bewertung

Der Rechnungshof erkennt die Erfahrungen der Fördergesellschaft bei der Planung und Organisation von Landesgartenschauen an. Dennoch hält er es für problematisch, der ausrichtenden Stadt die Zusammenarbeit mit der Fördergesellschaft verbindlich vorzuschreiben und zu einer Voraussetzung der Landesförderung zu machen. Dies widerspricht der kommunalen Entscheidungsfreiheit über im Eigeninteresse liegende unternehmerische Handlungen. Die Beauftragung der Fördergesellschaft durch die als öffentlicher Auftraggeber handelnde Durchführungsgesellschaft ist unvereinbar mit dem Vergaberecht. Die Dienstleistung sollte künftig im Wettbewerb vergeben werden. Der Rechnungshof hält es daher für geboten, die Vorgaben zur Zusammenarbeit mit der Fördergesellschaft zu überarbeiten und die Leistungsbeziehungen vergaberechtskonform zu gestalten. Damit wären auch Aussagen zur Wirtschaftlichkeit möglich.

Die exemplarisch aufgezählten Vergabeverstöße begünstigen einzelne Bewerber und benachteiligen die Mitbewerber. Sie beeinträchtigen den gebotenen Wettbewerb um die ausgeschriebenen Leistungen und verursachen möglicherweise ein weniger wirtschaftliches Ergebnis. Gleichzeitig führen sie über die Zuwendungen zu Nachteilen für das Land. Der Rechnungshof empfiehlt deshalb, die Verstöße angemessen zu sanktionieren.

Die Verwaltung hat die Aufgabe, die bestimmungsgemäße Verwendung der dem Zuwendungsempfänger gewährten Haushaltsmittel zu kontrollieren. Neben einer zahlenmäßigen Überprüfung ist dabei die Abwicklung und Umset-

zung der Zuwendung durch den Zuwendungsempfänger von Bedeutung. Der LLH hat die ihm übertragene Überwachungsaufgabe nicht ordnungsgemäß wahrgenommen. Dies führte zu Überzahlungen und unzulässigen Mittelverwendungen. Der Rechnungshof fordert, dass die Mängel im Verwendungsnachweisverfahren abgestellt und die aufgrund nicht zuwendungsfähiger Ausgaben gezahlten Mittel zurückgefordert werden.

Die Bedingungen, unter denen Finanzhilfen gewährt werden können, sollten so umfassend wie möglich festgelegt werden. Die eindeutige Festlegung des Zuwendungszwecks gehört nach den einschlägigen Verwaltungsvorschriften zu den Mindestbestandteilen eines Zuwendungsbescheides. Ist die Beschreibung des Förderzwecks nur allgemeiner Art oder lässt sie zu viel Interpretationsspielraum, erschwert dies die Beurteilung der Förderfähigkeit von Ausgaben für den Zuwendungsempfänger und für die Verwaltung. Schließlich werden Erfolgskontrollen erschwert.

In den Abschlussberichten der Landesgartenschaustädte finden sich Angaben über die Förderhöhe und die Mittelverwendung, über die Besucher- und Ausrichterzahlen und über die Zahl der im Zuge der Landesgartenschau geförderten Arbeitsplätze. Bislang wurden diese Daten vom Umweltministerium nicht ausgewertet. Ein wirtschaftlicher Umgang mit Haushaltsmitteln bedingt aber die Beurteilung des Erfolgs einer Zuwendung. Der Rechnungshof empfiehlt daher, messbare Indikatoren und Zielwerte zu entwickeln, um den Grad der Zielerreichung bei der Förderung der Landesgartenschauen zu bewerten.

13.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Umweltministerium stimmt der Auffassung des Rechnungshofs zu, dass die bisherige gesellschaftsrechtliche Konstruktion mit den Leistungen der einzelnen Gesellschaften nicht mit dem Vergaberecht vereinbar ist.

Bei der Überarbeitung der Fördergrundsätze werde geprüft, wie externes gartenbauliches und landschaftsplanerisches Fachwissen vergaberechtskonform in die Vorbereitung und Durchführung einer Landesgartenschau eingebunden werden kann. Auch im Hinblick auf die Beauftragung der Fördergesellschaft teilt das Umweltministerium die Ansicht des Rechnungshofs und sagt zu, dass es Vorgaben entwickeln werde, um diese Dienstleistung künftig vergabe-

rechtskonform zu erbringen. Eine „Richtlinie des Landes Hessen zur Durchführung sowie zur Förderung von Landesgartenschauen in Hessen“, die die Fördergrundsätze ersetzen werde, befinde sich zurzeit in der Ressortabstimmung.

Der LLH habe die Verwendungsnachweise der Städte Bad Nauheim und Gießen erneut geprüft. In Bad Nauheim seien die zuwendungsfähigen Ausgaben um rund 1 Mio. Euro zu reduzieren, ein Widerrufsbescheid sei erlassen worden. Die Stadt Gießen habe im Zuge der Anhörung weitere Rechnungen eingereicht, die nach Prüfung durch den LLH vollumfänglich anerkannt worden seien. Dadurch sei die beabsichtigte Kürzung der förderfähigen Ausgaben um rund 300.000 Euro hinfällig geworden.

Der LLH werde angewiesen, die Verwendungsnachweise sorgfältiger zu prüfen. Durch die Höchstgrenze der Förderung sei dem Land trotz der Mängel kein Schaden entstanden. In den Zuwendungsbescheiden würden der Verwendungszweck und der geförderte Kernbereich künftig genauer beschrieben.

Das Umweltministerium habe in der Richtlinie die Empfehlung aufgegriffen, messbare Indikatoren und Zielwerte zu erarbeiten, um den Erfolg einer Landesgartenschau bewerten zu können.

13.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die Erarbeitung der Richtlinie mit den neuen Vorgaben für die Förderung der Landesgartenschauen. Er erkennt an, dass wesentliche Empfehlungen aus seiner Prüfung aufgegriffen wurden. Das Inkrafttreten der Richtlinie und ihre Umsetzungswirkung bleiben abzuwarten.

Einzelplan 15:

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst

14 Informationssicherheit an der Universität Kassel – Ist das wichtig?

Kapitel 15 13

Die Informationssicherheit an der Universität Kassel ist nicht ausreichend. Eine Leitlinie zur Informationssicherheit hat die Universität noch nicht erlassen. Das IT-Sicherheitsmanagementteam besteht seit über sieben Jahren und hat bisher noch nicht getagt. IT-Sicherheitskonzepte mit einer Schutzbedarfsfeststellung wurden nicht erstellt. Ein dokumentiertes IT-Notfallmanagement fehlt. Die in den Struktureinheiten festgestellten Sicherheitsmängel stellen ein hohes Risiko für den IT-Betrieb dar.

An der Universität ist die IT-Organisation zentral beim IT-Servicezentrum, aber auch dezentral auf kleinere IT-Einrichtungen und auf einzelne IT-Bedienstete in den Struktureinheiten verteilt. Dadurch kommt es zu teuren Parallelstrukturen und Insellösungen. Viele Fachbereiche betreiben eigene Serverräume und bieten IT-Dienste an.

Eine vollständige Übersicht über genutzte und beschaffte Software besteht nicht. Die derzeitige Praxis beim Umgang mit Softwarelizenzen birgt für die Universität finanzielle und rechtliche Risiken. Die Einführung eines einheitlichen Software-Lizenzmanagements ist erforderlich.

14.1 Ausgangslage

Der Rechnungshof prüft die Informationssicherheit, die IT-Organisation und das Software-Lizenzmanagement aller Universitäten in Hessen. In den Bemerkungen 2017 wurden die Ergebnisse der Prüfung der Philipps-Universität Marburg dargestellt. In den aktuellen Bemerkungen werden die Ergebnisse der Prüfung der Universität Kassel vorgestellt.

Verschiedene Bereiche einer Universität, von der Verwaltung über die Lehre und dem Studium bis hin zur Forschung sind durch Informationstechnik ge-

prägt. Zahlreiche Abläufe sind ohne den Einsatz der IT nicht mehr denkbar. Wissenschaft und Lehre werden weiter umfassend digitalisiert. Daher ist eine verlässliche IT und funktionierende IT-Organisation für die aktuellen Aufgaben sowie für die Zukunft der Universität im Wettbewerb mit anderen Hochschulen von zentraler Bedeutung.

14.2 Prüfungsergebnisse

14.2.1 Schwaches Informationssicherheitsmanagement und Sicherheitsmängel in den Serverräumen

An der Universität Kassel fehlen verbindliche Vorgaben für das Informationssicherheitsmanagement. Eine Leitlinie zur Informationssicherheit wurde bisher nicht erlassen.

Die Universität hat im Jahr 2010 einen Gruppenleiter des IT-Servicezentrums (ITS) zum IT-Sicherheitsbeauftragten berufen. In dieser Doppelfunktion kann es zu Interessenkonflikten kommen, da als Gruppenleiter andere Standpunkte vertreten werden müssen, wie als Sicherheitsbeauftragter. Zudem ist der Gruppenleiter bereits in einfacher Funktion umfassend ausgelastet. Das IT-Sicherheitsmanagementteam besteht seit dem Jahr 2011 und hat bisher noch nicht getagt.⁷⁷

IT-Sicherheitskonzepte mit einer Schutzbedarfsfeststellung wurden an der Universität nicht erstellt. Sensibilisierungsmaßnahmen für den Bereich Informationssicherheit, wie beispielsweise spezielle Schulungen, gibt es nicht. Ein dokumentiertes IT-Notfallmanagement fehlt.

Neben dem ITS als zentralem IT-Dienstleister betreiben an der Universität Kassel unterschiedliche Struktureinheiten wie Fachbereiche oder wissenschaftliche Zentren eigene Serverräume. Diese wurden teilweise als Archiv- und Abstellräume genutzt (Abbildung 14–1). Dabei wurden beispielsweise alte Hardware, Kabel und Unrat wie Verpackungsmaterial oder ausrangierte Möbel aufbewahrt. In den Serverräumen wurden dadurch die Brandlasten erhöht und Staubablagerungen begünstigt.

⁷⁷ Vgl. BSI-Standard 200-2, Version 1.0, S. 36, 43

Abbildung 14–1: Unordnung im Serverraum



In einem Fachbereich standen die Server in einer Teeküche (Abbildung 14–2). Da das Gebäude öffentlich zugänglich ist, kann grundsätzlich jeder den Raum betreten.

Abbildung 14–2: Server Teeküche



Die in den Struktureinheiten festgestellten Sicherheitsmängel stellen ein hohes Risiko für den IT-Betrieb dar. Sie sind umgehend zu beseitigen.

Die Universität muss ein verbindliches Vorgehen für das Informationssicherheitsmanagement beschließen und eine Leitlinie zur Informationssicherheit erlassen. Auf Basis der Leitlinie sind IT-Sicherheitskonzepte und IT-

Sicherheitsrichtlinien zu erstellen. Bei dem Umfang der Aufgaben empfiehlt der Rechnungshof, eine Vollzeitkraft für die Rolle eines IT-Sicherheitsbeauftragten zu berufen und einen Vertreter zu benennen. Das IT-Sicherheitsmanagementteam ist das zentrale Organ für die Informationssicherheit und steuert den Sicherheitsprozess. Ein regelmäßiger Beratungszyklus des IT-Sicherheitsmanagementteams ist verbindlich in der Leitlinie festzulegen.

Der Rechnungshof empfiehlt, den Betrieb von Servern möglichst beim ITS zu vereinheitlichen und dadurch die Anzahl der dezentralen Serverräume zu verringern. Das sichere und wirtschaftliche Betreiben von Serverräumen erfordert spezifisches Fachwissen, eine entsprechende personelle Ausstattung sowie spezielle Technik. Ein professioneller IT-Betrieb beim zentralen IT-Dienstleister der Universität wird das Sicherheitsniveau erhöhen.

Der Rechnungshof erwartet, dass mit Nachdruck Maßnahmen zur Informationssicherheit umgesetzt werden.

14.2.2 Konsolidierungspotential in der IT-Landschaft

Die Struktureinheiten nutzen die Dienste des ITS. Es stellt unter anderem die Netzinfrastruktur und die Basisdienste zur Verfügung. Daneben betreiben zahlreiche Struktureinheiten der Universität eigene IT-Einrichtungen, die unterschiedliche Aufgaben wahrnehmen, teilweise eigene Serverräume betreiben und Basisdienste parallel zum ITS anbieten. Von den rund 6.300 Arbeitsplatzrechnern an der Universität werden nur ca. 1.000 Rechner vom ITS betreut.

Eine geregelte IT-Organisation gibt es nicht. Die Zuständigkeiten und die Aufgabenverteilung des ITS und der einzelnen dezentralen IT-Einrichtungen sowie der Anwender sind nicht eindeutig festgelegt. Die IT-Betreuung ist in den einzelnen Struktureinheiten sehr uneinheitlich. Das führt zu unklaren Verantwortlichkeiten in den Abläufen.

Bei der IT-Organisation der Universität besteht Konsolidierungspotential. Parallel vorgehaltene Basisdienste und dezentrale Serverräume sollten zum ITS überführt werden. Dieses sollte als zentraler Dienstleister für die IT-Grundversorgung aller Struktureinheiten der Universität zuständig sein. Um die IT-

Betreuung zu verbessern sollte die Universität ein Betriebskonzept entwickeln, in dem die Aufgaben aller IT-Einrichtungen und IT-Verantwortlichen eindeutig definiert sind.

14.2.3 Fehlendes Software-Lizenzmanagement

Für die Beschaffung und den Einsatz von Software sind die einzelnen Struktureinheiten der Universität weitgehend selbst zuständig. Dabei werden die Informationen zur installierten und genutzten Software sowie die dazugehörigen Lizenznachweise unterschiedlich und unvollständig erfasst sowie an verschiedenen Stellen nicht revisionssicher gespeichert. Dadurch besteht kein Gesamt-Überblick zu installierter oder genutzter Software in Bezug zu gekauften Softwarelizenzen.

Daher entstehen im Umgang mit Softwarelizenzen finanzielle und rechtliche Risiken. Dies könnte einerseits zu Schadenersatzansprüchen von Softwareherstellern führen. Andererseits sind Ausgaben für ungenutzte Softwarelizenzen nicht auszuschließen.

Der Rechnungshof erwartet die Einführung eines einheitlichen Software-Lizenzmanagements, das vom ITS koordiniert wird. Hierfür sind universitätsweit verbindliche Verantwortlichkeiten, Aufgaben und Abläufe zu definieren. Dadurch kann ein geregeltes Vorgehen und ein rechtmäßiger Umgang mit Softwarelizenzen gewährleistet werden.

14.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium teilt mit, dass aus seiner Sicht eine Stellungnahme nicht erforderlich ist.

Die Universität Kassel hat in ihrer Stellungnahme die Prüfungsfeststellungen grundsätzlich akzeptiert. Sie werde die angeforderten Dokumente erstellen und sei bestrebt, die Forderungen und Empfehlungen im Rahmen der personellen und finanziellen Möglichkeiten der Universität umzusetzen.

14.4 Schlussbemerkung

Die vom Rechnungshof bisher geprüften Universitäten weisen teilweise erhebliche Mängel auf. Das Wissenschaftsministerium sollte daher ein verstärktes

Augenmerk auf die Informationssicherheit der IT-Organisationen und das Software-Lizenzmanagement der Universitäten richten. Der Rechnungshof begrüßt die Zusagen der Universität Kassel.

15 Risikomanagement – Sehr viel Luft nach oben

Kapitel 15 17, 15 18, 15 19, 15 20, 15 22

Die potentiellen Risiken an Hochschulen reichen von sinkenden Studierendenzahlen bis hin zu gesundheitlichen Schäden in Folge von Laborunfällen. Wegen der Komplexität der Risiken hatten die Kanzler der hessischen Hochschulen bereits im Januar 2011 eine befristete Arbeitsgruppe eingesetzt, um ein entsprechendes Steuerungssystem zu entwickeln. Der Rechnungshof prüfte die Risikomanagement-Systeme an allen fünf Hochschulen für angewandte Wissenschaften.

Die Hochschule RheinMain, die Hochschule Fulda und die Technische Hochschule Mittelhessen haben die mögliche Schadenshöhe eines Risikos u. a. anhand von Kriterien wie „rot“, „gelb“ oder „grün“ beurteilt. Die Risikobewertung auf Grundlage von diesen unbestimmten Kriterien hält der Rechnungshof für nicht ausreichend, da sie eine ganze Bandbreite von Interpretationen zulassen. Er empfiehlt, eindeutig definierte Bewertungskriterien zu bestimmen.

Ein vom Rechnungshof erstellter Vergleich zwischen den Hochschulen zeigt, dass sich die Risikomanagement-Systeme noch im Aufbau befinden. Der Rechnungshof erkennt an, dass die Hochschulen seinem Vorschlag für eine neue begleitende Arbeitsgruppe gefolgt sind. Er begrüßt, dass ein gemeinsamer Abstimmungsprozess zu den Risikomanagement-Systemen in Gang gekommen ist.

15.1 Ausgangslage

Risikomanagement-Systeme an Hochschulen umfassen die Identifikation, Bewertung, Steuerung und Überwachung von Risiken sowie ein Berichtswesen. Unter Risiko ist allgemein die Möglichkeit ungünstiger künftiger Entwicklungen zu verstehen. Als Risikomanagement kann in diesem Zusammenhang die Gesamtheit aller organisatorischen Regelungen und Maßnahmen zur Risi-

koerkennung und zum Umgang mit den Risiken unternehmerischer Betätigung bezeichnet werden.⁷⁸

Zu den Risiken an Hochschulen gehören z. B. der Ausfall von Lehrpersonal, Schwierigkeiten bei Berufungen oder fehlende Hörsäle/Seminarräume. Risiken werden üblicherweise anhand der Schadenshöhe und Eintrittswahrscheinlichkeit bewertet. Auch für nicht monetär bewertbare Schäden (z. B. die Beeinträchtigung der Gesundheit bei einem Laborunfall) sind Bewertungskriterien festzulegen. Risikosteuerung bedeutet, eine Strategie zu entwickeln und ggf. gegensteuernde Maßnahmen umzusetzen (z. B. langfristig angelegtes Vertretungsmanagement, vorausschauende Personalplanung, rechtzeitige Anmietungen).

Der Rechnungshof prüfte die Risikomanagement-Systeme an allen Hochschulen für angewandte Wissenschaften (Hochschule RheinMain, Frankfurt University of Applied Sciences, Hochschule Fulda, Hochschule Darmstadt und Technische Hochschule Mittelhessen).

15.2 Prüfungsergebnisse

15.2.1 Beispiel Ransomware-Angriff

Bei Ransomware (Erpressungstrojaner, Erpressungssoftware, Kryptotrojaner oder Verschlüsselungstrojaner) handelt es sich um Schadprogramme, die Dateien, Laufwerke oder das gesamte Computersystem verschlüsseln. Bei einem erfolgreichen Angriff könnte eine Hochschule ggf. nicht mehr auf Prüfungs- oder Forschungsergebnisse zurückgreifen – sie wäre offline. Für die Entschlüsselung oder Freigabe fordert der Eindringende oftmals ein Lösegeld.

Im Dezember 2016 konnte über eine elektronische Bewerbung ein Trojaner in das Netzwerk einer Hochschule eindringen und unter anderem ein Laufwerk verschlüsseln. Einen Präventionsplan gab es zu diesem Zeitpunkt an der Hochschule nicht. Im September 2016 äußerte sich der damalige Leiter des Rechenzentrums zu der Gefahr von Ransomware-Angriffen wie folgt: „Der neue Leiter ... wird sich perspektivisch um solche Dinge kümmern, wenn er vom Präsidium entsprechend beauftragt wird.“

⁷⁸ Institut der Wirtschaftsprüfer Prüfungsstandard: Die Prüfung des Risikofrüherkennungssystems nach § 317 Abs. 4 Handelsgesetzbuch (IDW PS 340) (Stand 11. September 2000), Tz. 2.

15.2.2 Risikobewertung

Die Hochschule RheinMain hat die erdenkliche Höhe eines Schadens mit „rot“, „gelb“ oder „grün“ bewertet. Die Kriterien, die Schadenshöhe eines nicht monetär messbaren Schadens zu beurteilen, haben an der Hochschule Fulda von „unwesentlich“ bis „katastrophal“, an der Technischen Hochschule Mittelhessen u.a. von „sehr gering“ bis „schwerwiegend“ gereicht.

Die Kanzler der hessischen Hochschulen hatten bereits im Januar 2011 eine befristete Arbeitsgruppe eingesetzt. Im Ergebnis erarbeitete sie eine Risikoinventarliste und einen Vorschlag zur Risikobewertung. Für das Risiko „Gesundheitsgefährdung“ (etwa im Laborbetrieb) empfahl sie folgende Kriterien zur Bewertung der Schadenshöhe: „keine Gefahr“, „begrenzter Schaden ohne Dauerfolgen“, „schwerer Schaden“, „lebensgefährlicher Schaden“ oder „Todesgefahr für mehrere Hochschulangehörige“. Darüber hinaus schlug die Arbeitsgruppe für das Risiko „negative Berichterstattung“ individuelle Bewertungskriterien vor.

15.2.3 Vergleich

Ein vom Rechnungshof erstellter Vergleich hat gezeigt, dass lediglich drei der fünf Hochschulen für angewandte Wissenschaften (Hochschule Fulda, Hochschule Darmstadt und Technische Hochschule Mittelhessen) über ein Gesamtkonzept für ein Risikomanagement-System verfügen. Keine der Hochschulen hat die Risiken in sämtlichen Verwaltungs-Abteilungen, zentralen Einheiten und Fachbereichen identifiziert. Lediglich an der Hochschule Fulda und der Technischen Hochschule Mittelhessen wird der Hochschulleitung über die Risiken berichtet.

15.3 Bewertung

Das Beispiel des Ransomware-Angriffs macht den Nutzen eines funktionierenden Risikomanagement-Systems deutlich. Offensichtlich erkannte das Rechenzentrum der Hochschule die grundlegende Bedeutung solcher Vorfälle nicht. Ein Risikomanagement-System hätte dazu geführt, dass das Rechenzentrum die Gefahren von Ransomware-Angriffen adäquat einschätzt. Bei entsprechender Risikostrategie der Hochschule hätte es präventive Sicherungsmaßnahmen ergriffen, die einen Angriff abwehren können.

Die Bewertung eines Risikos auf Grundlage von unbestimmten Kriterien wie z. B. „rot“ oder „grün“ bzw. „hoch“ oder „gering“ hält der Rechnungshof für nicht ausreichend, da diese unterschiedlich interpretiert werden können. Im Idealfall sollte dasselbe Risiko personenunabhängig immer mit dem gleichen Ergebnis bewertet werden.

Der Rechnungshof empfiehlt, möglichst eindeutige Bewertungsmerkmale zu bestimmen (z. B. das Ausmaß eines Hacker-Angriffs oder die Ausfallquote des Lehrangebots). Die „Arbeitsgruppe Risikomanagement“ unterbreitete zu den Risiken „Gesundheitsgefährdung“ und „negative Berichterstattung“ weitere Vorschläge. Auf diesen gemeinsam erarbeiteten Grundlagen sollte eine neue begleitende Arbeitsgruppe aufsetzen.

Keine der Hochschulen für angewandte Wissenschaften verfügt über ein belastbares Risikomanagement-System. Die Systeme befinden sich erst im Aufbau. Der Vergleich zeigt, dass die Hochschule Fulda am weitesten vorangeschritten ist. Den größten Nachholbedarf sieht der Rechnungshof bei der Frankfurt University of Applied Sciences.

Die vorgeschlagene neue begleitende Arbeitsgruppe sollte die Risikomanagement-Systeme vorantreiben und damit beispielgebend für die Lösung ähnlicher Problemstellungen sein.

15.4 Stellungnahmen des Ministeriums und der Hochschulen

Das Wissenschaftsministerium hat zu den vorgenannten Punkten auf eine Stellungnahme verzichtet.

Die Frankfurt University of Applied Sciences beanstandet einige negative Bewertungen im Vergleich. Beispielsweise sieht sie sich in Bezug auf die Berichterstattung an die Hochschulleitung auf einer Stufe mit den anderen Hochschulen und kündigt einen ersten Risikobericht an. Ein Risikomanagement-Handbuch und ein Einführungskonzept hat die Hochschule inzwischen erstellt.

Gemäß Stellungnahme der Technischen Hochschule Mittelhessen seien im Kreis der Hochschulen für angewandte Wissenschaften nunmehr eine neue begleitende Arbeitsgruppe und ein gemeinsamer Abstimmungsprozess zu den Risikomanagement-Systemen in Gang gekommen.

15.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof hält grundsätzlich an seinen Bewertungen im Vergleich fest. Dort beurteilt er den Ist-Zustand im Erhebungszeitraum Juli 2017 bis März 2018. Er erkennt an, dass die Frankfurt University of Applied Sciences ein Risikomanagement-Handbuch und ein Einführungskonzept erstellt hat.

16 Hessisches Staatstheater Wiesbaden – Wenig Musik im Kurhaus, geringe Mieteinnahmen, viele Freikarten

Kapitel 15 41

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Staatstheater seine Einnahmen steigern kann. Die im Theatervertrag des Jahres 1963 je Spielzeit festgelegte Mindestzahl von 14 Konzerten im Kurhaus wurde mit durchschnittlich 8 Konzerten nicht erreicht. Durch die nicht durchgeführten Konzerte wurde ein Einnahmepotential von geschätzt mindestens 100.000 Euro jährlich nicht ausgeschöpft. Seit 2012 wurden bei der vermieteten Ladenpassage keine Anpassungen an die ortsübliche Vergleichsmiete vorgenommen. Zudem stieg im Prüfungszeitraum die Vergabe von Freikarten beim Staatstheater um 77 Prozent und bei der Biennale betrug deren Anteil durchschnittlich 29 Prozent.

Der Rechnungshof empfiehlt, Einnahmepotentiale aus den Konzerten im Kurhaus zu heben und die Mieten der Ladenpassage an die ortsüblichen Vergleichsmieten anzupassen. Die Vermietung weiterer Räumlichkeiten des Staatstheaters sollte intensiviert werden. Umfang und Vergabepaxis ermäßigter und kostenfreier Eintrittskarten sind zu evaluieren.

Das Wissenschaftsministerium will zusätzliche Konzerte im Kurhaus prüfen. Es hat zudem erklärt, noch im Jahr 2019 über die Vermietung von Räumlichkeiten des Staatstheaters und die Evaluierung der Regelungen zur Vergabe von Frei-, Dienst- und Vorzugskarten zu berichten.

Der Rechnungshof weist daraufhin, dass im Theatervertrag die Anzahl der Konzerte im Kurhaus verbindlich vereinbart worden ist.

16.1 Ausgangslage

Das Hessische Staatstheater Wiesbaden ist eine Dienststelle des Landes. Es ist dem Wissenschaftsministerium unmittelbar nachgeordnet und unterliegt seiner Rechts- und Fachaufsicht.

Abbildung 16–1: Hessisches Staatstheater Wiesbaden (Foyer)



Zweck des Hessischen Staatstheaters Wiesbaden ist die Förderung und Pflege der Kultur durch den Betrieb eines Mehrspartentheaters. Es führt zudem alle zwei Jahre das Festival Biennale durch.

Im Jahr 2017 betrug der Gesamtaufwand des Staatstheaters 44,0 Mio. Euro. Diesen standen eigene Erlöse des Staatstheaters von 6,9 Mio. Euro u. a. aus Kartenverkauf, Vermietungen und Verpachtungen sowie Spenden gegenüber. Der Anteil der eigenen Erlöse des Staatstheaters am Gesamtaufwand (Eigenfinanzierungsquote) betrug rund 15,7 Prozent. Die Eigenfinanzierungsquote bewegte sich in den Jahren 2012 bis 2017 zwischen 14,2 und 16,0 Prozent.

16.2 Prüfungsergebnisse

16.2.1 Konzerte im Kurhaus

Im Theatervertrag des Jahres 1963 ist u. a. verbindlich festgelegt, dass das Staatstheater in jeder Spielzeit mindestens 14 Konzerte, davon 10 Zykluskonzerte sowie 3 Chorkonzerte und 1 Sonderkonzert, im Kurhaus veranstaltet. Die Stadt Wiesbaden stellt den großen Saal des Kurhauses sowie den Pfortner- und Garderobendienst kostenfrei zur Verfügung. Als Gegenleistung überlässt das Land der Stadt Wiesbaden ohne Entgelt das Staatstheater für die Maifestspiele.

In den Jahren 2012 bis 2017 fanden jährlich durchschnittlich 8 Konzertveranstaltungen des Staatstheaters im Kurhaus statt. Die erzielten Einnahmen aus

diesen Veranstaltungen betragen durchschnittlich rund 140.000 Euro im Jahr bzw. 17.500 Euro je Konzert.

16.2.2 Verpachtungen und Vermietungen

Durch die Vermietung und Verpachtung von Räumlichkeiten erzielt das Staatstheater zusätzliche Einnahmen. Diese bewegten sich in den Jahren 2012 bis 2017 zwischen rund 200.000 Euro und 320.000 Euro.

Im Prüfungszeitraum bestanden 11 Mietverträge für Geschäfts- und Praxisräume in der Theaterkolonnade. Die vereinbarten Mieten betragen zwischen 4,22 Euro und 12,00 Euro pro Quadratmeter. Die Mieten blieben mindestens seit 2012 unverändert. Laut dem vom IHK-Forum Rhein-Main herausgegebenen Preisspiegel 2017 für Büro- und Einzelhandelsmieten betragen die Mietpreise in Wiesbaden zwischen 6,50 Euro und 140,00 Euro je Quadratmeter.

Weitere Einnahmen erzielte das Staatstheater aus der Vermietung von Räumen – insbesondere Foyer sowie Großes und Kleines Haus – in den Theaterferien sowie für Sonderveranstaltungen und aus der Bewirtschaftung des Theaterfoyers. Noch offen ist die Nutzung eines Anbaus der Theaterkolonnaden. Hier besteht die Möglichkeit, ein Theatercafé/-bistro unterzubringen.

Abbildung 16–2: Hessisches Staatstheater Wiesbaden (Anbau Theaterkolonnaden)



16.2.3 Kartenverkauf, Frei-, Vorzugs- und Dienstkarten

Die Ordnung für „Dienstplätze, Freikarten, Steuerkarten und Vorzugskarten“ bei den hessischen Staatstheatern aus dem Jahr 2009 sieht vor, dass an be-

rechtigte Personen Freikarten sowie Dienst- und Vorzugskarten zu ermäßigten Preisen vergeben werden können. Die Entwicklung der Frei-, Dienst- und Vorzugskarten am Staatstheater zeigt nachstehende Tabelle auf:

Tabelle 16-1: Ermäßigte und kostenfreie Eintrittskarten Theater (2012 – 2017)

Jahr	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
Eintrittskarten Theater	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Freikarten	10.019	3,5	10.905	3,7	13.612	4,7	14.438	5,0	14.639	5,5	14.765	5,3
Dienstkarten	10.221	3,6	10.287	3,5	9.156	3,2	8.703	3,0	9.048	3,4	8.042	2,9
<u>Vorzugskarten</u>	<u>2.389</u>	<u>0,8</u>	<u>2.343</u>	<u>0,8</u>	<u>3.043</u>	<u>1,1</u>	<u>2.845</u>	<u>1,0</u>	<u>2.958</u>	<u>1,1</u>	<u>2.661</u>	<u>0,9</u>
Summe	22.629	7,9	23.535	8,0	25.811	9,0	25.986	9,0	26.645	10,0	25.468	9,1
Eintrittskarten insgesamt	285.629	100	292.537	100	286.965	100	289.642	100	267.469	100	280.951	100

Die Summe der ermäßigten und kostenfreien Eintrittskarten ist in den Jahren 2012 bis 2017 um über 12 Prozent gestiegen. Die darin enthaltene Anzahl der Freikarten für Veranstaltungen des Staatstheaters ist von 2012 bis 2017 stetig von 10.019 auf 14.765 gestiegen. Das entspricht einem Anstieg von über 47 Prozent.

Die Entwicklung der Frei-, Dienst- und Vorzugskarten für die alle zwei Jahre stattfindende Biennale ist nachstehender Tabelle zu entnehmen:

Tabelle 16-2: Ermäßigte und kostenfreie Eintrittskarten Biennale (2012 – 2017)

Jahr	2012		2014		2016	
Eintrittskarten Biennale	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Freikarten	2.174	31,9	1.734	34,7	1.464	22,2
Dienstkarten	184	2,7	183	3,7	107	1,6
<u>Vorzugskarten</u>	<u>207</u>	<u>3,0</u>	<u>144</u>	<u>2,9</u>	<u>145</u>	<u>2,2</u>
Summe	2.565	37,6	2.061	41,2	1.716	26,0
Eintrittskarten insgesamt	6.822	100	5.000	100	6.589	100

Der Anteil ermäßigter und kostenfreier Eintrittskarten für die Biennale an den gesamten Eintrittskarten lag im Jahr 2012 bei rund 38 Prozent, im Jahr 2014 bei 41 Prozent und 2016 bei 26 Prozent. Der Anteil der Freikarten in den drei Jahren lag durchschnittlich bei 29,2 Prozent. Nach Angaben des Staatstheaters zählt die Vergabe von Freikarten zu den Instrumenten zum Einwerben von Drittmitteln.

16.3 Bewertung

Das Staatstheater als Dienststelle des Landes ist an die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des § 7 Abs. 1 LHO gebunden. Das Ministerium hat seine Aufsichtspflicht gegenüber dem Hessischen Staatstheater Wiesbaden im Zusammenhang mit der Beachtung dieser Grundsätze nicht ausreichend wahrgenommen. Es hätte u. a. im Rahmen der Erörterungen der vom Staatstheater vorgelegten Wirtschaftspläne die geplanten Einnahmen des Staatstheaters aus Konzerten im Kurhaus, aus Vermietung und Verpachtung sowie den Umfang an ermäßigten und kostenfreien Theatereintrittskarten mit Blick auf Einnahmesteigerungen bewerten müssen.

Die im Theatervertrag verbindlich festgelegte Mindestzahl von 14 Konzerten im Kurhaus je Spielzeit wurde nicht erreicht. Der Rechnungshof empfiehlt, die Konzertanzahl und das damit in Zusammenhang stehende Einnahmepotential von geschätzt mindestens 100.000 Euro auszuschöpfen. Er regt an, die theatervertraglich festgelegte Konzertanzahl im Kurhaus als klarstellende Zielvereinbarung in die kommenden Intendantenverträge aufzunehmen.

Zudem regt er an, eine Anpassung der Mieten und Pachten zu prüfen und die Vermietung weiterer Räumlichkeiten des Staatstheaters zu intensivieren. In diesem Zusammenhang empfiehlt der Rechnungshof, eine Potentialbewertung der Räumlichkeiten zu erstellen sowie eine Marktwerteinschätzung vorzunehmen und gegebenenfalls ein auf das einzelne Objekt zugeschnittenes Vermarktungskonzept auszuarbeiten.

Der Rechnungshof empfiehlt, die jeweiligen Anteile an Frei-, Dienst- und Vorzugskarten in den Wirtschaftsplänen offenzulegen. Er sieht die Notwendigkeit, den Umfang ermäßigter und kostenfreier Theatereintrittskarten von zuletzt 10 Prozent aller Eintrittskarten restriktiv zu hinterfragen. Die Vergabekriterien für Frei-, Dienst- und Vorzugskarten sollten enger gefasst werden, da diese im Prüfungszeitraum 2012 bis 2017 um insgesamt 25 Prozent gestiegen sind. Bezüglich der Biennale hält es der Rechnungshof für geboten, die kostenfreien Eintrittskarten ins Verhältnis zu den eingeworbenen Sponsorengeldern mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit zu setzen. Insgesamt muss das Theater nachweisen können, ob die Vergabe der Freikarten als Instrument der Einwerbung von Drittmitteln ein tatsächlich wirtschaftliches Mittel ist.

16.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium führt aus, dass derzeit lediglich der Bereich Zykluskonzerte mit acht Konzerten durch das Orchester des Staatstheaters bedient werde. Der engmaschige Spielplan und der unter dem derzeitigen Intendanten bestehende Schwerpunkt Musiktheater ließen zusätzliche Konzerte aufgrund der damit einhergehenden Proben und der tarifrechtlichen Vorgaben kaum zu. Dennoch werde zu prüfen sein, ob Konzerte, die alternativ zu Opernvorstellungen disponiert würden, ein höheres Einnahmepotential haben, da sie fast ausschließlich durch hauseigenes künstlerisches Personal durchgeführt würden. Die Anzahl der durchzuführenden Konzerte berühre die künstlerische Gestaltungsfreiheit des Intendanten und Maßnahmen zur Erhöhung der Konzertanzahl seien damit in Einklang zu bringen.

Das Wissenschaftsministerium erklärt, dass sich das Staatstheater in Zusammenarbeit mit dem Ministerium zur Durchführung eines Interessenbekundungsverfahrens zur Vergabe der Theaterkantine und des Theatercafés/-bistros entschieden habe. Zur Durchführung des Verfahrens und zur Erstellung eines Exposé sei ein bundesweit tätiger Gastroberater beauftragt worden. Die Übergabe der Theaterkantine sei für 2019 und die Übergabe des Theatercafés/-bistros, nach Durchführung einiger baulicher Renovierungsarbeiten, für 2020 geplant. Das Wissenschaftsministerium kündigt an, noch im Jahr 2019 über das Veranlasste bei den Vermietungen der Räumlichkeiten des Staatstheaters und die Evaluierung der Regelungen zur Vergabe von Frei-, Dienst- und Vorzugskarten zu berichten.

16.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof erkennt an, dass ein Interessenbekundungsverfahren zur Vergabe der Theaterkantine und des Theatercafés/-bistros durchgeführt wird. Er bleibt bei seiner Forderung, dass das Wissenschaftsministerium neben den Ausgaben auch die Einnahmen des Staatstheaters ausreichend betrachten sollte. Er hält an seinen Empfehlungen zu den Konzerten im Kurhaus, den Vermietungen und Verpachtungen sowie zum Umfang ermäßigter und kostenfreier Eintrittskarten fest. Der Rechnungshof behält sich weitere Prüfungen vor.

17 Hessisches Staatstheater Wiesbaden – Sanierungskonzept erforderlich

Kapitel 15 41

Mängel und Schäden an baulichen und technischen Anlagen sowie das Fehlen von aktualisierten Bauplänen, einer fortlaufenden Baubestandsdokumentation und einer Gesamtbestandsanalyse erfordern umfassende Maßnahmen. Nach Beseitigung der Mängel im Brandschutz könnte auf den Einsatz von externen Brandwachen verzichtet werden. Die Kosten für deren Einsatz beliefen sich im Jahr 2017 auf 831.000 Euro.

Der Rechnungshof empfiehlt, eine Gesamtbestandsanalyse der baulichen und technischen Infrastruktur vorzunehmen und einen langfristigen Investitionsplan für das Staatstheater aufzustellen. Bei allen künftigen Instandsetzungs- und Sanierungsmaßnahmen sollten die Baupläne und der Verlauf der Bauausführung fortlaufend aktualisiert und der jeweilige Baubestand lückenlos dokumentiert werden.

Das Wissenschaftsministerium hat eine umfassende Bestands- und Bedarfsanalyse der baulichen und technischen Infrastruktur des Staatstheaters beauftragt. Die Erstellung eines Brandschutzgutachtens sei veranlasst. Defizite in der Baudokumentation würden beseitigt.

Der Rechnungshof bestärkt das Wissenschaftsministerium, in seinen Bemühungen konsequent und zeitnah fortzufahren. Er wird die weitere Entwicklung verfolgen.

17.1 Ausgangslage

Das Land ist Eigentümer und Betreiber des Hessischen Staatstheaters Wiesbaden. Es ist für den ordnungsgemäßen Betrieb der Liegenschaft, zum Erhalt der Sicherheit und Nutzbarkeit der baulichen und technischen Anlagen sowie zur Werterhaltung verpflichtet. Als Dienststelle des Landes ist das Staatstheater dem Wissenschaftsministerium unmittelbar nachgeordnet und unterliegt seiner Rechts- und Fachaufsicht.

Abbildung 17–1: Hessisches Staatstheater Wiesbaden (Haupteingangsbereich)



Von 2001 bis 2008 wurde das Staatstheater für rund 33 Mio. Euro teilsaniert. Die Sanierungsmaßnahmen erstreckten sich vor allem auf den Austausch der bühnentechnischen Anlagen und die teilweise Erneuerung der Haustechnik, insbesondere im Bereich der Lüftungsanlagen. In den folgenden Jahren bis einschließlich 2017 hat das Staatstheater Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen im Umfang von über 4 Mio. Euro durchgeführt.

Für die Unterhaltung der Landesliegenschaft erhält das Staatstheater eine jährliche Bauunterhaltungspauschale (BU-Pauschale) zur selbständigen Bewirtschaftung. In den Jahren 2012 bis 2016 betrug die BU-Pauschale jährlich 618.000 Euro. Seit dem Haushaltsjahr 2017 steht dem Staatstheater für Bauunterhaltungsmaßnahmen eine BU-Pauschale von 1,5 Mio. Euro pro Jahr zur Verfügung. Die Mittel aus den BU-Pauschalen hat das Staatstheater vollständig für Bauunterhaltungsmaßnahmen verausgabt.

17.2 Prüfungsergebnisse

17.2.1 Aktuelle Baupläne und Baubestandsdokumentation fehlen

Das Staatstheater und der Landesbetrieb Bau und Immobilien Hessen (LBIH) konnten dem Rechnungshof weder aktualisierte, die tatsächlichen Gegebenheiten wiedergebende Baupläne einschließlich Verzeichnisse aller Brandschutzklappen und Lüftungsschächte noch eine aktuelle Baubestandsdoku-

mentation vorlegen. Nach den Teilsanierungen in den Jahren 2001 bis 2008 sind die Baupläne nicht aktualisiert und die Baubestandsdokumentation nicht gepflegt worden.

17.2.2 Sanierungsbedarf

Die Geschäftsanweisung für den Staatlichen Hochbau des Landes Hessen (GABau Hessen) sieht zur Feststellung des Instandsetzungsbedarfs der Landesliegenschaften regelmäßige Baubegehungen vor, die spätestens alle drei Jahre stattfinden sollen. An der vom Staatstheater als hausverwaltende Dienststelle zu veranlassenden Begehung sollen der LBIH sowie ggf. Brandschutzbehörden und weitere Fachbehörden teilnehmen. Nach Angaben des Staatstheaters und des Wissenschaftsministeriums haben immer wieder anlassbezogene Begehungen stattgefunden. Eine dokumentierte systematische Begehung zur grundlegenden Feststellung des Instandsetzungsbedarfs inklusive der verschriftlichten Sanierungsanalyse fand dabei nicht statt.

Im August 2016 untersuchte der TÜV Rheinland beim Staatstheater die technischen Anlagen. Die Überprüfung ergab Mängel an der Lüftungsanlage und der Alarmierungsanlage sowie beim Brandschutz. Es wurden fehlende Brandschottungen und Mängel an der Brandmeldeanlage und den Brandschutzklappen festgestellt.

Abbildung 17–2: Fehlende Brandschottungen (Raum Hauptversorgung Strom)



Als Sofortmaßnahme im Bereich des Brandschutzes wurden vom Staatstheater externe Brandwachen beauftragt. Dabei handelt es sich um Personen, die als Sicherheitsposten vor Ort eingesetzt werden. Im Jahr 2017 betragen die Kosten für die externen Brandwachen rund 831.000 Euro. Als weitere Maßnahme wurden u. a. im Haushaltsjahr 2017 überplanmäßige Mittel in Höhe von 180.000 Euro für die Erstellung eines Brandschutzgutachtens bewilligt.

Der LBIH zeigte in 2017 auf, dass für die Substanzerhaltung und die Betriebsfähigkeit des Staatstheaters Sanierungsmaßnahmen u. a. in den Bereichen Zu- und Abwasserleitungen, Lüftungsanlagen, Bausubstanz, Gebäudetechnik, Elektrik und Hochwasserschutz notwendig seien. Die Kosten für die akut notwendigen Sanierungsmaßnahmen wurden auf rund 34 Mio. Euro geschätzt. Das LBIH wies darauf hin, dass es sich dabei, wegen der fehlenden Grundlagenermittlung, nur um eine grobe, annäherungsweise Berechnung der Kosten für die ausgewiesenen Maßnahmen handele. Es sei wahrscheinlich, dass sich die Kosteneinschätzung nach einer noch durchzuführenden Grundlagenermittlung deutlich verändern könne.

Abbildung 17–3: Unter dem Zimmer des Generalmusikdirektors gelegener Kellerraum (Außen-
seite)



Seit dieser Bedarfsanmeldung sind bereits weitere konkrete Sanierungsbedarfe bekannt geworden, die in die damalige Betrachtung nicht einfließen konnten. So wurden beispielsweise bei Renovierungsarbeiten Schäden durch eindringendes Wasser erkennbar.

Abbildung 17-4: Wasserschaden (Erdgeschoss, Eingang Richtung Wilhelmstraße)



17.3 Bewertung

Das Land ist als Eigentümer und Betreiber des Staatstheaters zur Bauunterhaltung und zum ordnungsgemäßen Betrieb der Liegenschaft des Landes verpflichtet.

Die bislang durchgeführten Baubegehungen haben aus Sicht des Rechnungshofs die vorhandene Sanierungsproblematik nicht in dem erforderlichen Umfang und der gegebenen Dringlichkeit aufgezeigt. Vor dem Hintergrund des fehlenden Gesamtüberblicks über den aktuellen baulichen Gesamtzustand der Liegenschaft empfiehlt der Rechnungshof:

- Zeitnah eine umfassende Gesamtbestandsanalyse der baulichen und technischen Infrastruktur des Staatstheaters einschließlich der Brandschutzsituation zu erstellen. Darauf aufbauend sollte ein grundlegendes Sanierungskonzept inklusive Finanzierungsplan erstellt und fortlaufend aktualisiert werden.
- Einen langfristigen, strategischen Investitionsplan für die Jahre bis 2030 (mit Prioritätensetzungen) zu erarbeiten. In diesem sollten alle bekannten Instandsetzungs-, Umbau- und gegebenenfalls Ersatzmaßnahmen zur Sanierung des Staatstheaters (einschließlich der Theatertechnik) – nach Dringlichkeitsstufen untergliedert – im Einzelnen dargelegt und das hierfür benötigte Investitionsbudget ermittelt werden.

- Bei allen künftigen Instandsetzungs- und Sanierungsmaßnahmen die Baupläne und den Verlauf der Bauausführung fortlaufend zu aktualisieren und den jeweiligen Baubestand lückenlos zu dokumentieren.
- Die Sanierungszyklen der baulichen und technischen Anlagen einschließlich der Theatertechnik zu ermitteln.

17.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium räumt ein, dass bei der Aktualisierung der Baupläne und Pflege der Baubestandsdokumentationen beim LBIH und beim Staatstheater Defizite festzustellen seien. Der Auftrag zur umfassenden Bestandsanalyse der baulichen und technischen Infrastruktur und Aktualisierung der Baubestandsdokumentation sei vom Staatstheater an den LBIH bereits erteilt worden. Die Vermessung und die digitale Erfassung der Liegenschaft seien abgeschlossen. Die digitalen Grundrissdateien lägen dem LBIH vor und fänden bereits Anwendung bei den aktuellen Planungen und Gewerke-Ausschreibungen. Die Erstellung eines Brandschutzgutachtens sei ebenfalls beauftragt. Die Ermittlung der Sanierungszyklen der baulichen und technischen Anlagen einschließlich der Theatertechnik solle in Form einer Matrix durch das Staatstheater erstellt werden. Regelmäßige Baubegehungen zur Feststellung des Instandsetzungsbedarfs nach GABau würden aktuell und auch zukünftig erfolgen.

17.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof erkennt an, dass das Wissenschaftsministerium seine Empfehlungen aufgegriffen hat und ein grundlegendes Sanierungskonzept einschließlich Finanzierungsplan erstellen will. Voraussetzungen dafür, wie u. a. digitale Grundrissdateien und Gewerke-Ausschreibungen, wurden zwischenzeitlich umgesetzt. Der Rechnungshof bestärkt das Wissenschaftsministerium, in seinen Bemühungen konsequent und zeitnah fortzufahren. Er wird die weitere Entwicklung verfolgen.

Einzelplan 17:

Allgemeine Finanzverwaltung

18 Verbilligte Vermietungen effizienter prüfen

Kapitel 17 01

Bei der Bearbeitung von Einkommensteuer-Erklärungen wird ein automationsgestütztes System eingesetzt. Dieses fordert die Finanzämter durch Risikohinweise u. a. zur Prüfung erstmalig erklärter sowie verbilligter Vermietungen auf. Teilweise sind diese Hinweise nicht eindeutig formuliert. Die Finanzämter kamen den Prüfungsaufforderungen häufig nicht nach. Sie untersuchten verbilligte Vermietungen oftmals nicht nach den vorgegebenen Kriterien. Relevante Informationen dokumentierten sie selten. Der für diese Dokumentation vorgesehene Teil der elektronischen Akte war im Prüfungszeitraum unübersichtlich und missverständlich.

Die Risikohinweise sollten ausdrücklich auf die Prüfung einer erstmalig erklärten bzw. verbilligten Vermietung hinweisen. Die Ermittlungsmethoden zur Untersuchung einer verbilligten Vermietung sollten erneut verdeutlicht werden. Der für die Erfassung von Informationen verbilligter Vermietungen vorgesehene Teil der elektronischen Akte sollte überarbeitet werden.

Das Finanzministerium hat die Feststellungen anerkannt. Es hat Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel zugesagt. Teilweise sind diese bereits umgesetzt.

18.1 Ausgangslage

Die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung unterliegen der Einkommensteuer. Steuerpflichtige haben diese Einkünfte in ihren Einkommensteuer-Erklärungen anzugeben. Bei Bearbeitung der Erklärungen setzen die Finanzämter ein automationsgestütztes System (Risikomanagementsystem, § 88 Abs. 5 Satz 1 Abgabenordnung) ein. Dieses bewertet anhand vorgegebener Kriterien die Prüfungsbedürftigkeit der erklärten Angaben. Ergibt sich ein prü-

fungsbedürftiger Sachverhalt, steuert das Risikomanagementsystem den Fall aus. Risikohinweise zeigen die „Prüffelder“ an. Sie sind nach vorgegebenen Regeln vom Bearbeiter zu überprüfen. Die Überlegungen, Überprüfungen und rechtlichen Würdigungen hat er zu dokumentieren.

Bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung gilt bei der Überlassung einer Wohnung zu Wohnzwecken Folgendes: Beträgt das Entgelt weniger als 66 Prozent der ortsüblichen Marktmiete, ist die Nutzungsüberlassung in einen entgeltlichen und einen unentgeltlichen Teil aufzuteilen. Die auf den unentgeltlichen Teil entfallenden Werbungskosten sind nicht abzugsfähig. Zu den Werbungskosten zählen die im Zusammenhang mit der vermieteten Wohnung stehenden Kosten, wie zum Beispiel Darlehenszinsen, Reparaturaufwendungen, Kosten für Wasser, Heizung, Strom.

Der Rechnungshof prüfte die Vermietung von Wohnungen zu Wohnzwecken im Hinblick auf eine verbilligte Überlassung. Dafür sah er sich bei vier Finanzämtern für die Veranlagungszeiträume 2012 bis 2015 die Besteuerungsgrundlagen zu 474 Vermietungsobjekten an. Er ermittelte für diesen Zeitraum einen möglichen Steuerausfall von über 300.000 Euro. Er untersuchte insbesondere, ob die Finanzämter

- die erstmalig erklärten Vermietungen ordnungsgemäß kontrollierten,
- verbilligte Vermietungen erkannten bzw. ggf. erneut prüften,
- die ortsübliche Marktmiete vorschriftsmäßig ermittelten und
- sämtliche steuerungsrelevante Daten dokumentierten.

18.2 Unterlagen bei erstmalig erklärten Vermietungen nicht vollständig angefordert

Erstmalig erklärte Vermietungen sind eingehend zu kontrollieren. Dieser Prüfung kamen die Finanzämter nur unzureichend nach. Notwendige Unterlagen, wie beispielsweise Mietverträge und Zahlungsnachweise, forderten sie oftmals nicht an. Bei Vermietungen an Angehörige lagen nur in jedem siebten Fall die notwendigen Unterlagen vor. Bei den übrigen Vermietungen galt dies für die Hälfte der Fälle.

Aus den Risikohinweisen ergaben sich keine konkreten Handlungsanweisungen zu Inhalt und Umfang der Prüfungen.

Bei Vermietungen handelt es sich regelmäßig um Dauersachverhalte. Deswegen kommt der Prüfung erstmalig erklärter Vermietungen eine besondere Bedeutung zu. Der Anstoß sollte sich aus den Risikohinweisen eindeutig ergeben. Der Rechnungshof empfiehlt, die Risikohinweise entsprechend zu formulieren.

Das Finanzministerium teilt mit, die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main (OFD) werde die Empfehlung des Rechnungshofs, die Risikohinweise um detaillierte Handlungsanweisungen für die Prüfung erstmalig erklärter Vermietungen zu ergänzen, in die zuständige Bund-/Länderarbeitsgruppe einbringen. Auch habe die OFD die Bedeutung der Prüfung von erstmalig erklärten Vermietungen in einer Dienstanweisung deutlicher hervorgehoben.

18.3 Prüfung der verbilligten Vermietungen unzureichend

Die am häufigsten ausgegebenen Risikohinweise enthalten keine ausdrückliche Aufforderung zur Prüfung der verbilligten Vermietung (Entgeltlichkeitsprüfung). Den Finanzämtern war daher häufig die erhebliche Bedeutung dieser Prüfung nicht bewusst. Bei drei Viertel der Vermietungen dokumentierten sie keine Entgeltlichkeitsprüfung. In diesen Fällen erkannte der Rechnungshof auch keine Prüfungsmaßnahmen.

Die Risikohinweise sollten ausdrücklich auf die Entgeltlichkeitsprüfung hinweisen. Prüfungsaufforderungen sollte stets nachgegangen werden. Der Rechnungshof empfiehlt, die Bearbeiter auf die Dokumentationsanweisungen nochmals aufmerksam zu machen.

Das Finanzministerium teilt mit, die OFD werde der zuständigen Bund-/Länderarbeitsgruppe empfehlen, die Risikohinweise um die Entgeltlichkeitsprüfung zu ergänzen. Die Bedeutung erneuter Prüfungen von Dauersachverhalten nach mehreren Jahren (Turnusprüfungen) habe die OFD in ihren Dienstanweisungen zum Risikomanagementsystem hervorgehoben. Sie werde die Finanzämter nochmals auf die erforderliche nachvollziehbare Dokumentation hinweisen.

18.4 Schwierigkeiten bei der Ermittlung der ortsüblichen Marktmiete

Die ortsübliche Marktmiete bildet die Grundlage für die Berechnung der Entgeltlichkeit. Sie ergibt sich aus der ortsüblichen Kaltmiete und den umlagefähigen Kosten. Zu den umlagefähigen Kosten gehören vornehmlich die Grundsteuer, die Kosten der Wasserversorgung, der Entwässerung, der Heizung, der Beleuchtung sowie der Sach- und Haftpflichtversicherung. Zur Ermittlung der ortsüblichen Marktmiete erließ die OFD ausführliche Anweisungen. Danach haben die Finanzämter anhand vorgegebener Kriterien zu prüfen, nach welcher Methode die Kaltmiete zu ermitteln ist.

Eine Kaltmiete ermittelten die Bearbeiter bei 76 Vermietungen. Bei knapp der Hälfte wichen sie von der vorgegebenen Ermittlungsmethode ab. Nur bei jeder vierten Ermittlung bezogen sie die umlagefähigen Kosten ein.

Die Finanzämter sollten auf die vorgegebenen Ermittlungsmethoden der Kaltmiete nochmals hingewiesen werden. Der Rechnungshof empfiehlt, im Hinblick auf zu berücksichtigende umlagefähige Kosten bei der Ermittlung der ortsüblichen Marktmiete ein einheitliches Berechnungsschema einzuführen. Der Einbezug der umlagefähigen Kosten in die ortsübliche Marktmiete wird zwischenzeitlich elektronisch unterstützt.

Das Finanzministerium teilt die Einschätzung des Rechnungshofs zur einheitlichen Vorgehensweise bei der Ermittlung der ortsüblichen Kaltmiete. Die OFD habe in ihrer Anweisung nunmehr deutlicher hervorgehoben, wann die Finanzämter welche Methode anzuwenden haben.

18.5 Erforderliche Informationen teilweise nicht in elektronischer Akte enthalten

Aus der elektronischen Akte sollen sich die Verhältnisse des jeweiligen Vermietungsobjekts ergeben. Daher sind dessen relevante Informationen, wie beispielsweise Quadratmeter und Baujahr, zu speichern. Das für Vermietungsobjekte vorgesehene Register ist in verschiedene Karten, z. B. „Verbilligte Überlassungen“, unterteilt.

Die Finanzämter erfassten diese Informationen zum überwiegenden Teil unvollständig. Teilweise waren die Eintragungen fehlerhaft. Nur bei jeder zeh-

ten verbilligten Vermietung war die Registerkarte „Verbilligte Überlassungen“ angelegt.

Eine vollständige Erfassung aller Informationen in der elektronischen Akte dient einer zielgerichteten Anwendung des Risikomanagementsystems. Sie erspart künftig erneute Sachverhaltsermittlungen.

Daher sollten die Bearbeiter nochmals über die Bedeutung vollständiger und korrekter Daten in der elektronischen Akte geschult werden.

Die Ausgestaltung der Registerkarte „Verbilligte Überlassungen“ war im Prüfungszeitraum unübersichtlich und missverständlich. Der Rechnungshof empfahl eine vollständige Überarbeitung. Sie sollte Einfluss auf die Prüfintervalle haben.

Das Finanzministerium teilt mit, die Registerkarte „Verbilligte Überlassungen“ sei zwischenzeitlich vollständig überarbeitet worden. Die vom Rechnungshof als wichtig erachteten Kriterien seien im Wesentlichen enthalten. Die OFD informiere die Finanzämter über die neu gestaltete Registerkarte „Verbilligte Überlassungen“ in Schulungen und Verwaltungsanweisungen. Gleiches gelte für deren Nutzung. Die Informationen in der Registerkarte „Verbilligte Überlassungen“ für die Bestimmung der Prüfintervalle heranzuziehen, werde die OFD im zuständigen Bund-/Länder-Gremium vortragen.

18.6 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die vom Finanzministerium geplanten und bereits umgesetzten Maßnahmen. Er wird den Fortgang der Angelegenheit weiter verfolgen.

Teil III – Berichte und Stellungnahmen

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.

19 Festsetzung von Grundgehaltsstufen nach §§ 28, 29 Hessisches Besoldungsgesetz

Der Rechnungshof hat sich zur Anwendungspraxis und Praktikabilität der Festsetzung der Erfahrungsstufe des Grundgehalts bei Einstellung einer Beamtin oder eines Beamten geäußert.

Verfügt die eingestellte Beamtin oder der eingestellte Beamte über berufliche Vorerfahrung, die der Tätigkeit beim Land Hessen gleicht oder dafür förderlich ist, kann die Zeit der Vorerfahrung anerkannt werden. Darüber hinaus sind nach dem Arbeitsplatzschutzgesetz auszugleichende Zeiten als Erfahrungszeit anzuerkennen, z. B. Zeiten eines Wehr- oder Zivildienstes. Je mehr Erfahrungszeit anerkannt wird, desto höher ist die Stufe und damit das Grundgehalt der Beamtin oder des Beamten.

Das Prüfungsamt des Hessischen Rechnungshofs hatte festgestellt, dass die Anerkennung gleichwertiger, förderlicher oder nach dem Arbeitsplatzschutzgesetz auszugleichender Zeiten unterschiedlich und oft fehlerhaft entschieden wurde. Dies führte teilweise zu Überzahlungen.

Das Innenministerium hat mitgeteilt, die aufgrund der Komplexität der Norm entstandenen Vollzugsschwierigkeiten seien erkannt. Unabhängig von einer bevorstehenden Evaluierung des Hessischen Besoldungsgesetzes seien die Ressorts und die kommunalen Spitzenverbände gebeten worden, über Anwendungserfahrungen, Auslegungsschwierigkeiten sowie Änderungsbedarf zu berichten. Damit sollen Fallkonstellationen ermittelt werden, bei denen Auslegungs- und Anwendungsprobleme bestehen. Nach Auswertung der Rückmeldungen sei beabsichtigt, mit Hilfe eines Handlungsleitfadens Schwierigkeiten zu beseitigen und eine einheitliche Verwaltungspraxis sicherzustellen. Sollte sich zeigen, dass Regelungsbedarf auf Ebene des Gesetzes besteht, werde dies aufgegriffen. Der Rechnungshof wird den weiteren Fortgang beobachten.

20 Kostenausgleichsrichtlinie bei der Einführung wiederkehrender Straßenbeiträge

Das Gesetz zur Neuregelung der Erhebung von Straßenbeiträgen trat 2018 in Kraft. Das Gesetzespaket enthält das „Gesetz zum pauschalen Ausgleich der Kosten bei der Einführung von wiederkehrenden Straßenbeiträgen“. Danach zahlt das Land Gemeinden einen finanziellen Ausgleich für Aufwendungen, die diesen für die Bildung von Abrechnungsgebieten entstehen. Voraussetzung ist, dass die Gemeinde durch Satzung bestimmt, dass die jährlichen Investitionsaufwendungen für Um- und Ausbau ihrer öffentlichen Verkehrsanlagen als wiederkehrende Beiträge auf die im Abrechnungsgebiet gelegenen Grundstücke verteilt werden. Die auf Antrag zu gewährende Ausgleichszahlung beträgt 5 Euro je Einwohner, mindestens 20.000 Euro. Das Nähere zur Umsetzung dieses Gesetzes regelt eine Richtlinie.

Den Entwurf der „Richtlinie für das Verfahren zu Ausgleichsleistungen nach dem Gesetz zum pauschalen Ausgleich der Kosten bei Einführung von wiederkehrenden Straßenbeiträgen (Kostenausgleichsrichtlinie)“ legte das Innenministerium zur Stellungnahme vor. Unter anderem wurden geregelt: Antragsberechtigung, Umfang der Ausgleichszahlungen sowie Antrags- und Bewilligungsverfahren. Des Weiteren bestimmte der Entwurf, dass die kommunale Satzung über die Erhebung wiederkehrender Straßenbeiträge mindestens acht Jahre in Kraft bleiben muss (Ausgleichsvoraussetzung). Sollte diese Voraussetzung entfallen, kann das Regierungspräsidium Darmstadt die Ausgleichszahlung ganz oder zum Teil zurückfordern (Rückforderungsvorbehalt).

Der Rechnungshof wies darauf hin, dass sich diese Regelungstatbestände der Richtlinie nicht aus dem Gesetz ergeben. Die Richtlinie diene damit nicht nur der verwaltungstechnischen Umsetzung des Gesetzes, sondern gehe über gesetzliche Regelungen hinaus. Er empfahl, den Entwurf der Richtlinie grundlegend zu überprüfen.

Das Innenministerium nahm eine redaktionelle Überarbeitung vor. Die rechtlichen Bedenken des Rechnungshofs hinsichtlich Ausgleichsvoraussetzung und Rückforderungsvorbehalt wurden nicht berücksichtigt. Auszahlungen für bestandskräftige Bewilligungen können ab dem 1. Januar 2019 geleistet werden.

21 Gesetz zur Neuregelung von Sondervermögen zur Sicherung der Versorgungsleistungen

Auf Grundlage des Versorgungsrücklagengesetzes führt das Land seit 1999 ein Sondervermögen. Es soll die Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben sichern. Bei Versorgungsausgaben handelt es sich um gesetzliche Leistungen des Staates, die er gegenüber ehemaligen aktiven Beamten zu erbringen hat. Der Bundesgesetzgeber ging davon aus, in Haushalten des Bundes und der Länder würden ab 2018 Ausgabenspitzen auftreten. Um diese abfedern zu können, sollten die aus Teilen der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen aufgebauten Vermögen innerhalb von 15 Jahren verbrauchend eingesetzt werden.

Inzwischen ging die Kompetenz für die Gesetzgebung auf die Länder über. Das Sondervermögen wurde im Gesamtabchluss zum 31. Dezember 2017 mit 2,9 Mrd. Euro ausgewiesen. Der Versorgungsrücklage stehen Pensionsverpflichtungen von 73,2 Mrd. Euro gegenüber.

Die aktuelle demografische Entwicklung in Hessen veranlasste das Finanzministerium, das Versorgungsrücklagengesetz zu überarbeiten. Ziel ist es nunmehr, einen dauerhaften Kapitalstock zu bilden. Aus dessen Erträgen sollen künftige Versorgungsausgaben spürbar finanziert werden können. Hierzu legte es dem Rechnungshof einen Referentenentwurf vor.

Kernelemente waren:

- dauerhafte Zuführung von mindestens 334,0 Mio. Euro jährlich, bestehend aus einer gesetzlichen Zuführung von 167 Mio. Euro und einer freiwilligen Zuführung,
- jährlicher Inflationsausgleich um 2 Prozent,
- erstmalige Entnahme von Mitteln, wenn das Vermögen (Kapitalstock) 10 Prozent der in der Vermögensrechnung des Landes ausgewiesenen Pensionsrückstellungen (Mittelwert der letzten 5 Jahre) erreicht,
- Begrenzung der Entnahme auf Erträge des vorletzten Jahres.

Anhand von Prognosedaten und Annahmen ermittelte der Rechnungshof modellhaft Vermögensbestand und Ertragskraft des Sondervermögens. Des Wei-

teren bestimmte er mögliche Entnahmezeitpunkte. Insbesondere berücksichtigte er Hochrechnungen zu Versorgungsbezügen und Pensionsrückstellungen.

Die Berechnungen ergaben, dass im günstigsten Fall (Best-Case-Szenario) Mittel erstmals 2029 entnommen werden könnten; ihr Anteil an den Versorgungsausgaben läge bei 7,1 Prozent. Beruhte der Aufbau ausschließlich auf der gesetzlichen Zuführung und einer 2-prozentigen Verzinsung (Worst-Case-Szenario), würde sich der erstmalige Entnahmezeitpunkt auf 2042 verschieben; die Versorgungsausgaben könnten zu 4,3 Prozent finanziert werden. Der Rechnungshof kam zum Ergebnis, dass die beabsichtigten Änderungen nur bedingt dem Leitbild der Generationengerechtigkeit entsprächen. Das Ziel einer „spürbaren Entlastung“ könne mittelfristig mit den im Gesetzentwurf beabsichtigten Maßnahmen nicht erreicht werden.

Als Alternative schlug der Rechnungshof vor, ab 2022 ein kapitalgedecktes Sondervermögen für neu eingestellte Beamte aufzubauen. Die Zuführungen sollten an den bilanziellen Zuführungen für Pensionsrückstellungen ausgerichtet sein. Die Mittel dürften entgegen dem Ausführungsgesetz zu Artikel 141 HV nicht kreditfinanziert werden, da dies einer generationengerechten Zuordnung von Pensionslasten zuwiderliefe. Langfristig würde dieses Modell sicherstellen, dass bilanzierten Pensionsrückstellungen ein Aktivvermögen in gleicher Höhe gegenüberstünde. Das Ausfallrisiko des in Anleihen, Aktien und Immobilien investierten Vermögensbestandes schätzte der Rechnungshof bei einer angemessenen Risikosteuerung als hinnehmbar ein. Um während der Umstellungsphase eine Doppelbelastung einer Generation zu vermeiden, könnte diese über zwei bis drei Generationen gestreckt werden. Technisch ließe sich das dadurch erreichen, dass während der Umstellung nicht die volle Zuführung zur Pensionsrückstellung an das Sondervermögen abgeführt werden müsste, sondern nur ein bestimmter Prozentsatz.

Der Landtag hat das Gesetz im September 2018 nach öffentlicher Anhörung verabschiedet. Nicht übernommen wurde § 8 Abs. 1 der Entwurfsfassung des Versorgungsrücklagengesetzes. Diese Bestimmung sah vor, das Sondervermögen ausschließlich zum Zweck der Finanzierung künftiger Versorgungsleistungen zu verwenden. Die in einer öffentlichen Anhörung vorgetragenen Anregungen des Rechnungshofs wurden nicht berücksichtigt.

22 Modellprojekt Soziokultur

Das Wissenschaftsministerium fördert Kulturinitiativen und soziokulturelle Zentren in Hessen mit Zuwendungen im Sinne der §§ 23, 44 LHO.

Seit dem Jahr 2016 werden die Fördermittel im Rahmen eines auf fünf Jahre angelegten Modellprojekts durch die Landesarbeitsgemeinschaft der Kulturinitiativen und soziokulturellen Zentren in Hessen e. V. (LAKS) in Selbstverantwortung vergeben. Das Wissenschaftsministerium beabsichtigte mit diesem Modellprojekt, die Fördermittel im Rahmen eines effizienten, transparenten Förderverfahrens effektiv einzusetzen und eine nennenswerte Verwaltungsvereinfachung zu erreichen.

Der Rechnungshof hat in seiner Stellungnahme zur Einführung des Modellprojekts u. a. darum gebeten, die mit dem Projekt erzielten Ergebnisse jährlich auszuwerten und das Förderverfahren und die Förderabwicklung kritisch zu überprüfen. Weiterhin forderte er, vor Ablauf des Modellprojekts im Jahr 2020 eine Evaluierung der Fördermaßnahme vorzunehmen. Über die Ergebnisse der jährlichen Auswertungen und der Evaluierung sei zeitnah zu berichten. Dabei sollte auch mitgeteilt werden, inwieweit die vom Land mit dem Modellversuch verfolgten Ziele erreicht werden konnten und ob das Modellprojekt unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Interessenlage des Landes entsprochen hat.

Das Wissenschaftsministerium hat dem Rechnungshof im Juli 2018 eine von der LAKS erstellte Auswertung zum Modellprojekt Soziokultur übersandt.

Der Rechnungshof hat das Wissenschaftsministerium darauf hingewiesen, dass die von der LAKS erstellte Auswertung nicht die vom Wissenschaftsministerium durchzuführende Erfolgskontrolle ersetze. Er hat darum gebeten, spätestens nach Abschluss des Modellprojekts 2020 eine entsprechende Erfolgskontrolle durchzuführen und ihm darüber zu berichten. Dabei seien im Hinblick auf den Modellcharakter des Projekts auch Aussagen zu seiner Bewertung in Bezug auf die angestrebten Ziele erforderlich. Der Rechnungshof hat um Vorlage des Berichts bis zum 31. März 2021 gebeten.

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

Teil IV Ergebnisse von Prüfungen aus vergangenen Jahren

Der Rechnungshof berichtet auch über Maßnahmen, die geprüfte Stellen aufgrund von Prüfungsfeststellungen getroffen haben, um Mängel abzustellen oder Verfahren zu verbessern. Nachfolgend sind einige ausgewählte Ergebnisse dargestellt.

23 Zuwendungen zum Bau einer Draisinenbahn

Bemerkungen 2014, Nr. 24 – Einzelplan 07

23.1 Sachverhalt

Eine kommunale Arbeitsgemeinschaft (KommAG) beabsichtigte, eine stillgelegte, unter Denkmalschutz gestellte Bahnstrecke von elf Kilometern Länge zu erhalten und zum Betrieb als Draisinenbahn für touristische Nutzung auszubauen. Hierfür gewährte ihr das Wirtschaftsministerium eine Zuwendung aus Mitteln der Tourismusförderung in Höhe von 3,2 Mio. Euro. Die Fördermaßnahme wurde durch die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) abgewickelt.

Bei der Vergabe der Bauleistungen stellte der Rechnungshof einen schweren Verstoß des Zuwendungsempfängers gegen das geltende Vergaberecht fest und empfahl, die Zuwendung entsprechend den Bewilligungsbestimmungen zu kürzen. Zudem sah der Rechnungshof vermeidbare Mehrkosten, die aufgrund fehlenden Baurechts entstanden waren, als nicht zuwendungsfähig an.

23.2 Weitere Entwicklung

Der Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung bat das Wirtschaftsministerium mit Beschluss vom 16. September 2015 um einen mit dem Rechnungshof abgestimmten Bericht bis zum 31. Januar 2016. In dem Bericht erklärte das Wirtschaftsministerium, die WIBank habe mit Schreiben vom 18. November 2015 den Zuwendungsbescheid an die KommAG wegen des schweren Vergabeverstoßes zum Teil widerrufen und 474.013,85 Euro zurückgefordert. Darin sei ein anteiliger Abzug für die vermeidbaren Mehrkosten enthalten.

Hiergegen reichte die KommAG am 17. März 2016 die Klageschrift beim Verwaltungsgericht Darmstadt ein. Nach der Klageerwiderung der WIBank vom 22. April 2016 schlug der Landkreis Bergstraße einen außergerichtlichen Vergleich vor und bot die Rückzahlung von 250.000 Euro an.

Das Wirtschaftsministerium und die WIBank hielten den angebotenen Vergleich nach erneuter Abwägung der Argumente für zweckmäßig. Mit Schreiben vom 14. Januar 2018 informierte das Wirtschaftsministerium den Rechnungshof über den Stand des Vergleichsverfahrens und hörte ihn hierzu gemäß § 98 LHO an. Der Rechnungshof erhob gegen den Vergleich keine Bedenken.

Im Oktober 2018 teilte das Wirtschaftsministerium den Abschluss des Vergleichsverfahrens mit. Der Betrag von 250.000 Euro sei mit Eingangsdatum zum 27. September 2018 an die WIBank zurückgezahlt worden.

23.3 Bewertung

Der Rechnungshof begrüßt, dass es zu einer außergerichtlichen Einigung gekommen ist und der ausgehandelte Vergleich einen Sanktionscharakter erkennen lässt.

24 Prüfung der Vorlage von Verwendungsnachweisen bei Hessen Mobil: Behandlung der Altfälle

Bemerkungen 2015, Nr. 40 – Einzelplan 17

24.1 Sachverhalt

Der Rechnungshof hatte bei früheren Prüfungen festgestellt, dass Verwendungsnachweise nach Abschluss von geförderten Baumaßnahmen im kommunalen Straßenbau sowie im Öffentlichen Personennahverkehr stark verspätet vorgelegt wurden. Um die Einhaltung der Vorlagefrist zu verbessern, änderte das Wirtschaftsministerium seine Auflagen in den Zuwendungsbescheiden dahingehend, dass bei nicht fristgerechter Vorlage der Verwendungsnachweise automatisch ein Anspruch des Landes auf vollständige Rückzahlung der Förderung entstand.

Prüfungen des Rechnungshofs in den Jahren 2013 und 2014 ergaben jedoch keine signifikante Änderung bei der Vorlage der Verwendungsnachweise. Daraufhin erarbeitete das Wirtschaftsministerium ein neues Konzept zur Vorlage der Verwendungsnachweise, das zum 1. Januar 2016 von Hessen Mobil eingeführt wurde. Dieses Konzept sah vor, die Zuwendungsempfänger vor Ablauf der Frist an die Vorlage der Verwendungsnachweise zu erinnern und nach Ablauf der Frist bei Nichtvorlage ohne triftigen Grund zunächst 25 Prozent und nach weiteren sechs Monaten den vollen Betrag zurückzufordern. Die Auflagen in den Zuwendungsbescheiden sollten entsprechend geändert werden.

Seit 1. März 2016 sollte das Konzept auch für sogenannte Altmaßnahmen gelten. Hierbei handelt es sich um Zuwendungsbaumaßnahmen, für die die alte Rechtslage galt und bei denen die Verwendungsnachweise trotz Fertigstellung noch ausstanden.

Der Rechnungshof forderte eine konsequente Anwendung des neuen Konzepts und erklärte, dies kritisch beobachten zu wollen.

24.2 Weitere Entwicklung

In einer Kontrollprüfung untersuchte der Rechnungshof, ob das neue Konzept entsprechend auf die Altmaßnahmen angewandt wurde. Dabei stellte er fest,

dass 138 Altmaßnahmen des Kommunalen Straßenbaus und 33 Altmaßnahmen des Öffentlichen Personennahverkehrs zum 1. Januar 2016 mit einer sechsmonatigen Übergangsfrist in das neue Verwendungsnachweis-Managementsystem überführt worden waren. Bei 135 der insgesamt 171 Altmaßnahmen wurden alle Verwendungs- oder Teilverwendungsnachweise – abgesehen von einer im Verfahren von Hessen Mobil sanktionierten Ausnahme – entweder fristgerecht oder spätestens im Laufe eines von Hessen Mobil eingeleiteten Anhörungsverfahrens vorgelegt. Von den übrigen 36 Altmaßnahmen unterlagen 33 den Regelungen des Eisenbahnkreuzungsgesetzes, 3 wurden über Realisierungs- und Finanzierungsverträge statt über Zuwendungsbescheide abgewickelt. In diesen Sonderfällen sieht auch das neue Verwendungsnachweis-Managementsystem nicht vor, Fristverletzungen bei der Vorlage der Verwendungsnachweise zu ahnden.

24.3 Bewertung

Der Rechnungshof begrüßt, dass mit Hilfe des neuen Verwendungsnachweis-Managementsystems die Vorlage der Verwendungsnachweise bei 80 Prozent der Altmaßnahmen erreicht werden konnte. Er kann nachvollziehen, dass es sich bei den restlichen 20 Prozent um Sonderfälle handelt, die nicht ohne weiteres dem neuen System unterworfen werden können. Gleichwohl hält er dies grundsätzlich für erstrebenswert. Deshalb sollte beim Abschluss von Realisierungs- und Finanzierungsverträgen künftig darauf geachtet werden, dass auch dort die in den neuen Zuwendungsbescheiden enthaltenen Sanktionsmöglichkeiten für die verspätete Vorlage der Verwendungsnachweise vereinbart werden. Bei Maßnahmen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz kann der Zuwendungsempfänger die Voraussetzungen für die Vorlage des Verwendungsnachweises erst erfüllen, wenn alle Beteiligten ihre entstandenen Kosten endgültig ermittelt und vorgelegt haben. Um diese Maßnahmen in das Verwendungsnachweis-Managementsystem aufnehmen zu können, sollte geprüft werden, ob die Baukostenfeststellung als Auslöser für die Frist zur Vorlage der Verwendungsnachweise geeignet ist.

Das Wirtschaftsministerium sagt die Umsetzung beider Empfehlungen zu.

25 Leerstandsmanagement bei Liegenschaften

Bemerkungen 2011, Nr. 26 – Einzelplan 06

25.1 Sachverhalt

Der Rechnungshof hatte geprüft, inwieweit der ehemalige Landesbetrieb Hessisches Immobilienmanagement (HI) bei der Bewirtschaftung und Vermarktung von landeseigenen und angemieteten Liegenschaften Leerständen entgegengewirkt hat. So bewirtschaftete das HI im Jahre 2010 rund 2,8 Mio. m² Nettogrundfläche, von denen rund 5 Prozent bzw. 135.800 m² leer standen. Die Kosten des Leerstands beliefen sich auf rund 5,9 Mio. Euro.

Der Rechnungshof hat verstärkte Vermietungs- und Verkaufsbemühungen angemahnt. Er hat u. a. vorgeschlagen, leerstehende Immobilien verstärkt an Externe zu vermieten, über Jahre leerstehende Immobilien zügig zu verkaufen und zum Verkauf vorgesehene Liegenschaften zwischen zu vermieten.

Das Finanzministerium hatte zugesagt, die Empfehlungen des Rechnungshofs aufzugreifen. Um die Entwicklung bei der Reduzierung der Leerstandsflächen weiter voranzutreiben, kündigte es an, ein Konzept und ein Verfahrenshandbuch zum Leerstandsmanagement zu entwickeln.

25.2 Weitere Entwicklung

Mit Wirkung zum 1. Januar 2016 ist der Landesbetrieb Bau und Immobilien Hessen (LBIH) gegründet worden. Er hat die Aufgaben und Zuständigkeiten der fusionierten Landesbetriebe Hessisches Baumanagement und HI übernommen. Der LBIH ist unter anderem für die Bewirtschaftung und Vermarktung der landeseigenen und angemieteten Liegenschaften des Landes zuständig.

Im Februar 2019 hat der Rechnungshof das Finanzministerium um Mitteilung des Sachstands sowie um aktualisierte Zahlen über die Entwicklung der bewirtschafteten Flächen und Leerstände der Jahre 2013 bis 2018 gebeten.

Nach Mitteilung des Finanzministeriums sind ein Konzept und Verfahrenshandbuch erstellt worden. Die Unterlagen dienen dem Fachbereich Standort-

management seit Beginn des Jahres 2015 als Arbeitsgrundlage. Abgesehen davon, dass der LBIH bei der Ermittlung der Leerstandsquote, anders als der Rechnungshof in seiner Prüfung aus dem Jahre 2011, unvermietbare und baubedingt nicht nutzbare Flächen nicht mit einrechnet, ist nach dessen Auswertungen die Leerstandsquote von 2,31 Prozent im Jahr 2010 auf 1,19 Prozent im Jahr 2018 gesunken. Von 2015, dem Jahr seit Nutzung des neuen Konzepts und Handbuchs zum Leerstandsmanagement, ist die Quote von 2,06 Prozent auf 1,19 Prozent zurückgegangen.

25.3 Bewertung

Die Leerstandsquote zeigt eine positive Entwicklung. Der Rechnungshof erkennt an, dass das Leerstandsmanagement professionalisiert wurde.

26 Prüfung „Sigmund-Freud-Institut in Frankfurt“

Bemerkungen 2014, Nr. 35 – Einzelplan 15

26.1 Sachverhalt

Der Rechnungshof hatte in seinen Bemerkungen berichtet, dass das Sigmund-Freud-Institut in Frankfurt seit seiner Gründung im Jahr 1995 noch nicht extern evaluiert worden ist. Bei Forschungseinrichtungen, die von Bund und Ländern gemeinsam finanziert werden, findet hingegen regelmäßig alle sieben Jahre eine externe Evaluation statt. Der Rechnungshof hatte dringend empfohlen, eine externe Evaluierung durchzuführen. Das Wissenschaftsministerium hatte zugesagt, die Empfehlung des Rechnungshofs umzusetzen. Das Sigmund-Freud-Institut sollte im Jahr 2018 vom Wissenschaftsrat evaluiert werden.

26.2 Weitere Entwicklung

Mit Schreiben vom 22. Februar 2019 teilte das Wissenschaftsministerium mit, dass die angekündigte Evaluierung aufgrund der hohen Arbeitsbelastung des Wissenschaftsrats bislang nicht durchgeführt werden konnte. Sie sei seitens des Wissenschaftsrats auf das Jahr 2020 verschoben worden.

26.3 Bewertung

Der Rechnungshof nimmt die Entwicklung zur Kenntnis und wird den Stand der Umsetzung weiterverfolgen.



HESSISCHER
RECHNUNGSHOF

DER PRÄSIDENT

Darmstadt, den 12. August 2019

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 2018 ohne Beanstandungen abgeschlossen worden.

A handwritten signature in blue ink, reading "Walter Wallmann".

Dr. Walter Wallmann

Hessischer Rechnungshof
Eschollbrücker Straße 27
64295 Darmstadt

Tel.: (0 61 51) 3 81- 1 17

Fax: (0 61 51) 3 81- 5 56

E-Mail: pressestelle@rechnungshof.hessen.de

Internet: rechnungshof.hessen.de

Druck: Henrich Druck + Medien GmbH
60528 Frankfurt am Main

Landesdrucksache: 20/1136

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

Die in der Haushaltsrechnung 2018 nachgewiesenen Beträge stimmen mit den Kassenrechnungen und Büchern überein, die der Rechnungshof und sein Prüfungsamt bestimmungsgemäß stichprobenweise geprüft haben. Alle Einnahmen und Ausgaben waren ordnungsgemäß belegt. Die Haushaltsrechnung wird damit festgestellt (Art. 144 Satz 1 HV).

Darmstadt, den 29. Oktober 2019


Dr. Wallmann


Bantzer


Doetschmann


Dr. Nowak


Dr. Breidert


Brillmann


Balk


Dr. Keilmann


Eckes
m. d. W. d. G. b.

